

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

Ref.: Proceso Responsabilidad Fiscal N° 0619

En la ciudad de Villavicencio, Meta, a los siete (7) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023), el suscrito Contralor Departamental del Meta, procede a decidir en grado de consulta el expediente Fiscal de la referencia en ejercicio de la competencia fiscal conferida por los artículos 272 de la Constitución Política y el artículo 18 de la ley 610 de 2000, en defensa del Interés público, del ordenamiento jurídico y tutela de los derechos y prerrogativas fundamentales, como quiera que es una obediencia legal que se demanda respecto de las actuaciones de los órganos de control en lo que respecta a la decisión de archivo de una investigación fiscal, en el cual se establecía un presunto detrimento patrimonial cuantificado en la suma de \$11.229.468, conforme a los siguientes:

FUNDAMENTOS DE HECHO

Teniendo en cuenta que el presente acto administrativo tiene como objeto surtir el grado de consulta de la decisión tomada por el Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Departamental del Meta, resulta conveniente citar los antecedentes encontrados:

La presente investigación fiscal surge del traslado de hallazgos fiscales No. 10, derivado de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial realizada a la Administración Central del Municipio de Mesetas - Meta, vigencia 2017, en la que se determinó una presunta responsabilidad fiscal, por sobrecostos en 6 elementos del contrato No. 166 de 2017.

El presunto daño patrimonial fue determinado, según se indica en el traslado de hallazgos fiscales, de la siguiente manera:

"(...) ¿Qué ocurrió? (Hechos):

El municipio de Mesetas e Inversiones Jamav S.AS, celebraron el contrato N° 166 de 2017, por \$96.853.475, cuyo objeto es "Fortalecimiento de la estación de Policía y el Cuerpo Técnico de investigación, en materia de movilidad, tecnología y enseres necesarios en la ejecución de las actividades establecidas en el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana – PISCC".

En los estudios previos que devinieron en el contrato N. 166 de 2017, se encuentran seis (6) elementos por \$57.126.500, cuyos valores individuales son superiores al mercado, pues según cotizaciones realizadas por la Contraloría Departamental del Meta el valor total de los elementos es \$45.897.032, ellos son: Inflable institucional para la Policía, dos impresoras Epson multifuncionales referencia L575, un sonómetro digital modelo SL 4022 y dos motocicletas XTZ 250 CC.

El contrato N. 166 de 2017 fue pagado el 10 de octubre de 2017 según comprobante de egreso N° 1031 y liquidado mediante acta del 4 de octubre de 2017.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

Esta situación generó un presunto detrimento patrimonial por valor de \$11.229.468, por una gestión fiscal ineficiente y antieconómica, lo cual resulta contrario a lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

¿Cuándo?: 4 de octubre de 2017.

¿Dónde?: Municipio de Mesetas

¿Cómo? *La alcaldía municipal de Mesetas adquirió seis (6) elementos por valor de \$57.126.500 adquiridos mediante el contrato N° 166 de 2017, cuyos valores individuales son superiores al mercado, pues según cotizaciones realizadas por la Contraloría Departamental del Meta el valor total de los elementos es \$45.897.032, ellos son: Inflable institucional para la Policía, dos impresoras Epson multifuncionales referencia L575, un sonómetro digital modelo SL 4022 y dos motocicletas XTZ 250cc, generando un presunto detrimento patrimonial por \$11.229.468. (...)"*

Así las cosas, se estimó como presunto daño patrimonial al erario del Municipio de Mesetas, por valor de ONCE MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$11.229.468), que corresponde al mayor valor cancelado al contratista INVERSIONES JAMAV SAS por concepto de 6 elementos del contrato No. 166 de 2017.

ACTUACION PROCESAL.

Atendiendo lo descrito en el traslado de hallazgos fiscales, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva profirió auto de apertura de proceso de responsabilidad fiscal N° 06-19, calendado el 13 de febrero de 2019, con el cual se inició formalmente la instrucción fiscal.

Presuntos responsables fiscales

- ✓ CARLOS FERNEY CAYCEDO PEDRAZA, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.288.043, en su condición de Alcalde, para la época de los hechos.
- ✓ TEODULFO CAMACHO PEÑA, identificado con cedula de ciudadanía N° 1.119.946.298, en su condición de Almacenista, para la época de los hechos.
- ✓ YANETH EMILCE HERRERA SANTIAGO, identificado con cedula de ciudadanía N° 21.185.024, en su condición de Secretaria gobierno (Supervisora), para la época de los hechos.

Entidad afectada

- ✓ ADMINISTRACION CENTRAL DEL MUNICIPIO DE MESETAS, NIT 892.099.317-1

Cuantía

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

✓ ONCE MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$11.229.468)

Tercero civilmente responsable

Aseguradora Solidaria de Colombia, identificada con NIT 860.524.654-6, en virtud de la póliza todo riesgo daños materiales entidades estatales, así identificadas:

- Póliza N° 620-83-99400000011, expedida el 28/12/2016, vigencia desde 26/12/2016 hasta el 26/03/2017, con amparo de manejo global sector estatal
- Póliza N° 620-83-99400000017, expedida el 19/04/2017, vigencia desde 10/04/2017 hasta el 10/04/2018, con amparo de manejo global sector estatal.

El 07 de noviembre de 2023, mediante auto N° 032-23, se ordenó el cierre del proceso de responsabilidad y archivo, por pago no configurarse uno o varios de los elementos de la responsabilidad fiscal.

Posteriormente la Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, mediante oficio R. F. N° 1923 - 23 del 09 de noviembre de 2023, con radicado de la misma fecha, remitió al Despacho del Contralor Departamental el expediente fiscal N° 0619 con el fin de surtir el grado de consulta de conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

PROVIDENCIA CONSULTADA

Es preciso señalar las características y finalidades de la figura jurídica del Grado de Consulta, consagrado en el artículo 18 de la ley 610 de 2000. La Corte Constitucional ha señalado sobre el grado de Consulta, en sentencia C-055 del 18 de febrero de 1993, MP. José Gregorio Hernández,

"(...) que la Consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al Juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trate (...)"

En materia de responsabilidad fiscal, el artículo 18 de la ley 610 de 2000, establece que el Grado de Consulta procede cuando se archive el proceso de responsabilidad fiscal o se falle sin responsabilidad fiscal o con responsabilidad fiscal y el implicado haya estado representado por apoderado de oficio, es decir que de manera implícita lleva la protección de los principios del debido proceso y derecho de defensa aunado a la salvaguarda del patrimonio público. Por ello, el grado de consulta, busca garantizar la protección que debe recibir el patrimonio público, mediante decisiones ajustadas a la realidad y al ordenamiento jurídico y además, busca proteger los derechos de las personas que, vinculadas al proceso por cualquier circunstancia, no puedan comparecer al mismo y deban ser representadas por un apoderado de oficio, en el entendido que se encuentran en desventaja frente a aquellas que han intervenido

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

dentro del proceso directamente o por intermedio de apoderado de confianza. La competencia funcional del superior que conoce del Grado de Consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor se ha instituido. La Consulta, opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta la consulta.

La Consulta es la revisión que el Superior jerárquico hace de algunas providencias, por mandato de la Ley, se actúa oficiosamente. Razón por la cual no puede entenderse como recurso. El Superior ante quien se surte la Consulta de la providencia, puede confirmarla o revocarla, total o parcialmente

Por lo anterior procede el Despacho del Contralor Departamental del Meta, a revisar en grado de consulta, la decisión proferida por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva el auto de cierre de proceso de responsabilidad fiscal y archivo N° 032-23 calendado el 07 de noviembre de 2023, a favor de: CARLOS FERNEY CAYCEDO PEDRAZA, identificado con cédula de ciudadanía N° 17.288.043 expedida en Mesetas; TEODULFO CAMACHO PEÑA, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.119.946.298 expedida en Mesetas; y YANETH EMILCE HERRERA SANTIAGO, identificada con cédula de ciudadanía N° 21.185.024 expedida en el Calvario. Así mismo, a favor de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, identificada con NIT 860.524.654-6, en calidad de tercero civilmente responsable.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Atendiendo a la distribución de competencias establecidas por la Constitución Política, es a las Contralorías a quienes corresponde ejercer la función pública de fiscalizar la inversión y buen empleo de los recursos provenientes del erario, garantizando por medio de ello la adecuada gestión fiscal, en el marco de los principios Constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, eficiencia, equidad y valoración de los costos ambientales (Arts. 209 y 267 Constitución Política).

Pero al establecer tales órganos y funciones sin procesos normativos consolidados y coherentes con las necesidades Estatales, harían inocuo cualquier esfuerzo, por ello el legislador en pro del control fiscal desarrolla un conjunto normativo, sistemático y complementario, encabezado por la ley 42 de 1993, ley 610 de 2000, ley 1474 de 2011, los cuales se encargan de hacer real y efectivo la función de las Contralorías.

En ese sentido, la ley 610 de 2000, como estatuto que regula el proceso de responsabilidad fiscal, es uno de aquellos procesos normativos que propenden por el esclarecimiento de los presuntos hechos lesivos al patrimonio público. Dicha actuación administrativa, cuenta con un procedimiento lógico y definido, que termina con un fallo con, o sin responsabilidad fiscal. Por ser de suma importancia la forma como se emplean y destinan los recursos públicos y atendiendo al principio constitucional del debido proceso, el legislador ha dotado al proceso de responsabilidad fiscal del grado

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

de consulta cuando en el fallo de primera instancia se produzcan las circunstancias previstas en el artículo 18 de la ley 610 de 2000.

“ARTÍCULO 18. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.”

Mediante esta figura se otorga competencia al superior jerárquico del funcionario que adoptó la decisión para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto la actuación.

Determinadas las competencias y alcance de la presente actuación, procederá el Despacho con el examen del caso concreto, iniciando con lo referente al daño patrimonial evidenciado en el proceso auditor.

Una vez superado ello se estudiará la conducta de los implicados y se determinará la relación de causalidad conforme ha sido dispuesto por el artículo 5º de la ley 610 de 2000.

Así las cosas, el primer examen al que está obligado el Despacho, es aquel que se refiere a la existencia del daño patrimonial, pues es éste elemento *sine qua non* del juicio de reproche fiscal, pues sin él no tendría sentido alguno la actuación administrativa del ente de control. En otras palabras, *“el daño es la razón de ser de la responsabilidad y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de la partes y juez en su proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil”*.¹

Respecto del daño patrimonial la ley 610 de 2000 en su artículo 6, determinó:

"Artículo 6º. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o*

¹ Fernando Hinestrosa. Responsabilidad Extracontractual, Antijuridicidad y Culpa, próximo a ser publicado. Citado en: Juan Carlos Henao. El Daño, Análisis comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado En Derecho Colombiano y francés.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-340 de 2007](#)

✓ Del Daño Patrimonial al Municipio de Mesetas – Meta.

La investigación fiscal inicio del traslado de hallazgos fiscales No. 10, derivado de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial realizada a la Administración Central del Municipio de Mesetas - Meta, vigencia 2017, en la que se determinó una presunta responsabilidad fiscal, por valor de ONCE MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$11.229.468), que corresponde al mayor valor cancelado al contratista INVERSIONES JAMAV SAS por concepto de 6 elementos del contrato No. 166 de 2017.

Antes de entrar a examinar si se configuran los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, considera el Despacho hacer reseña, a lo expuesto por la Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en el Auto de Cierre y Archivo No. 32-23 del 7 noviembre de 2023, en el que expresamente indica:

“(…) CASO CONCRETO:

Asumiendo que el hecho y/o presunciones establecidas en el informe de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial al Proceso Contractual vigencia 2017 realizada al Municipio de Mesetas, se refiere al presunto detrimento patrimonial por el valor de ONCE MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$11.229.468) M/CTE, por concepto de sobrecostos en los elementos adquiridos a través del contrato de compraventa N° 166 de 2017, suscrito con Inversiones JAMAV S.A.S. el 14 de septiembre de 2017.

Partimos que el presunto daño al patrimonio del Municipio de Mesetas, fue determinado como consecuencia del comparativo de los precios establecidos en el contrato de compraventa N° 166 de 2017 y los precios proveídos por cinco (5) distribuidores diferentes obtenidos por el equipo auditor, esto es la cotización de Mundo Inflable Y Soluciones S.A.S. del 22 de octubre de 2018, (F 50-51; cotización Moto Music N° 15487 del 25 de octubre de 2018 (F 52); cotización N° 702114 del 19 de octubre de 2018 (F 54 – 55); cotización N° 6848637 de Alkosto de fecha 26 de octubre de 2018 (F 57), cotización envío por Servientrega (F 58).

Cabe resaltar que con el traslado de hallazgo se allegó solamente una cotización por cada ítem para demostrar el sobrecosto, conforme quedaron identificadas en el párrafo anterior y que serán objeto de análisis más adelante.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META		
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA		CÓDIGO:600.02.44
			VERSIÓN 4.0

En este punto es de tener presente que la estimación del daño causado por el sobrecosto injustificado, resulta de la diferencia entre el valor efectivamente pagado por la entidad afectada y el valor de los precios reales del mercado de los bienes, obras o servicios. Resultado que se obtiene, cuando la labor de recaudo y valoración de la evidencia encontrada, permita contar con los dos extremos de la comparación.

Sin embargo se deben tener en cuenta los descuentos que se realizaron al contrato de compraventa N° 166 de 2017 según comprobante de pago N° 01031 de fecha 10 de octubre de 2017, obrante a folio 73 del expediente fueron:

Porcentaje	Impuesto	Valor descontado
2%	Pro cultura	\$1.632.540
2%	Turismo	\$1.632.540
4%	Bienestar adulto	\$3.265.070
0,50%	Retención ICA	\$ 408.130
2,50%	Compras generales	\$2.041.000
1,00%	Pro Unillanos	\$ 816.270
12,00%	Total	\$9.795.550

Con base en esta información cierta y demostrada en el expediente se aplica en el cuadro de determinación del detrimento.

Es por ello que resulta necesario realizar un cuadro comparativo de los valores de los cuatro (4) ítems objeto del hallazgo N° 10, para evaluar si existió o no sobrecosto, tomando los valores de las cuatro (4) cotizaciones aportadas con el hallazgo fiscal:

PRF 0619			CTO. 166 DE 2017		CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL META			
ITEM	DETALLES	UN	V/UNIT	VR/TOTAL	CDM	D/TOS	V/ENVIO	VR/TOTAL
1	Inflable	1	\$8.025.210	\$8.025.210	\$6.798.592 (F-50)	incluidos	incluidos	\$6.798.592
6	impresora	2	\$1.450.000	\$2.900.000	\$ 549.000 (F-57)	\$104.310	\$43.140 (F-58)	\$1.392.900
14	Sonómetro digital	1	\$2.676.500	\$2.676.500	\$1.642.368 (F-54)	\$156.025	\$107.147	\$1.905.540
42	Motocicleta XTZ 250cc 4 tiempos	2	\$21.000.000	\$42.000.000	\$17.900.000 (F-52)			\$35.800.000
Total contrato 166 de 2017				\$55.601.710		Total Investigación mercado CDM		\$47.289.932
Descuentos 12%				\$6.672.205		Descuentos 12%		\$5.674.792
subtotal después descuentos impuestos				\$48.929.505		Subtotal + Impuestos		\$52.964.724
margen de utilidad del 5%				\$2.780.086		margen de utilidad 5%		\$2.364.500
subtotal menos margen de utilidad				\$46.149.419		subtotal + margen de utilidad		\$55.329.224

Ahora bien teniendo claro que sólo se aportó una cotización por cada ítem considerado en sobrecosto, se cotejan estos valores aplicados por la Contraloría Departamental del Meta, aportadas con el hallazgo N° 10 en comparación con los valores del contrato N° 166 de 2017, concretando los siguientes aspectos preponderantes:

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

1.- A los valores de las cotizaciones se les debe sumar el valor de los impuestos que se descuentan en esta clase de contratos conforme se especificaron anteriormente, equivalen al 12%, por ende deben ser agregados a los valores de las cotizaciones que investigó éste Ente de Control.

2.- Así mismo debe agregarse el margen de utilidad, conforme lo determinó el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de agosto de 2017, expediente N° 52920, que expresó:

“...Criterios de tasación / PORCENTAJE DE UTILIDAD ESPERADA DE NEGOCIOS JURÍDICOS CELEBRADOS CON EL ESTADO:

En atención que no existen elementos para establecer con certeza el porcentaje que sobre ese valor habría de corresponder a la utilidad esperada, la Sala, con apoyo en pronunciamientos jurisprudenciales precedentes en los que esta Subsección ha afrontado la misma situación, acudirá a las reglas de la experiencia y a la sana crítica, para efectos de calcular la indemnización que se debe, siguiendo los mismos lineamientos trazados por esta Corporación en oportunidades anteriores. En ese orden, la Sala considera que sobre el valor de la propuesta se debe calcular el cinco por ciento (5%) por concepto de la utilidad esperada, por ser el porcentaje que normalmente se espera obtener por la ejecución de los negocios jurídicos celebrados con el Estado...”

Así las cosas, debe sumarse luego de los descuentos de impuestos el 5% de porcentaje de utilidad que espera todo contratista en la ejecución del contrato.

Aplicados los dos criterios expresados al caso puesto en estudio tendríamos:

Total cotizaciones CDM	\$47.289.932
Valor impuestos del 12%	\$ 5.674.792
Subtotal más impuestos	\$52.964.724
Margen de utilidad 5%	\$ 2.364.500
Subtotal + margen de utilidad	\$55.329.224

Ahora bien cotejemos éste valor al reportado en el contrato de compraventa N° 166 de 2017, en el cual debemos restar el valor de los impuestos, resultando:

Valores reportados en el contrato N° 166 de 2017	\$55.601.710
Valor impuestos del 12%	\$6.672.205
Subtotal menos impuestos	\$48.929.505
Margen de utilidad 5%	\$2.780.086
Subtotal menos margen de utilidad	\$46.149.419

Cotejados los valores hallados tendríamos que los ítems cotizados por la Contraloría Departamental del Meta tendrían en valor de \$55.329.224, mientras que en el contrato de compraventa N° 166 de 2017 tuvieron un valor de \$46.149.419. Se concluye sin lugar a hesitación que no ha sido posible demostrar el presunto sobrecosto por el cual se levantó el hallazgo N° 10, que hoy corresponde estudiar, motivo por el cual no se cumple con los parámetros determinados por la Ley 610 de 2000 para continuar con la investigación del posible detrimento.

Corolario de lo anterior, considera el despacho que no hay certeza de que exista sobrecostos injustificados, toda vez que en la determinación de la cuantía del daño

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

patrimonial que originó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal que nos ocupa, no fue producto de la elaboración de un estudio de mercado que implica: determinar las características específicas, estructura de costos, la clase de contrato, hábitos, costumbres, tradiciones, preferencias y tendencias de la región o país al cual se quiere llegar; identificar los canales de distribución, precio de venta nacional o internacional, condiciones de ingreso al mercado, aspectos legales, documentación, logística, impuestos, preferencias arancelarias y otros factores o variables que inciden en el valor del contrato tales como: costos directos (carga tributaria e impuestos, fletes, transporte, entre otros) y costos indirectos (gastos administrativos de legalización del contrato, pólizas, riesgos que debe asumir el contratista, entre otros), así como la utilidad que espera ganarse el contratista al suscribir un contrato estatal.

Respecto de los precios del mercado el Consejo de Estado en providencia del 10 de marzo de 2005, con ponencia del Consejero Dr. Ramiro Saavedra Becerra determinó:

"Los precios reales del mercado son "los que, de acuerdo con las reglas del mercado, pueda ser el costo de los bienes, servicios, suministros, etc. Es decir, del objeto u objetos a contratar en un lugar determinado, en un momento determinado, bajo determinadas circunstancias y conforme a las variables que el objeto del contrato implique, tales como cantidad, calidad, especialidad, etc.

Lo anterior con el propósito ineludible de que la administración no pague más, ni pague menos, de lo que verdaderamente cuestan en el tráfico jurídico ordinario dichos bienes o servicios.

Quiere decir lo anterior, que el libre juego de la oferta y la demanda en el tráfico mercantil, es el que determina en un momento dado los precios de los bienes y servicios, y en la medida en que la Administración pública participa como un operador mas en ese mercado, al demandar esos bienes y servicios, debe también atenerse a los precios del mismo..."

Es importante resaltar que para poder endilgar responsabilidad fiscal respecto sobrecostos, debe existir certeza de los mismos, situación que no se refleja en la presente investigación, ya que para estimar el detrimento inicial no se tuvieron en cuenta todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ejecución del contrato.

El daño patrimonial al Estado es concebido en el artículo 6º de la ley 610 de 2000, como:

"Artículo 6º. Daño patrimonial al estado. <apartes tachados inexecutable> para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

² Mediante Sentencia C-340-07 del 9 de mayo de 2007, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

Sobre el daño patrimonial, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-840/01, al resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la ley 610 de 2000, manifestó lo siguiente:

"(..) el artículo 4 (define) el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal (...)

(..) Y la Sala reitera: la responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley".

El daño debe ser cierto, especial, anormal y cuantificable, tal como lo manifestó la Honorable Corte Constitucional, al referirse a las características del daño en sentencia SU-620/96:

"...Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio..."

El daño tampoco puede ser estimado de manera caprichosa, arbitraria, subjetiva. Este debe ser establecido, determinado, concreto a través de los métodos, sistemas y procedimientos de análisis fiscal, presupuestal, contable. Debe estar asistido o precedido de un análisis riguroso de técnico, peritos o expertos que auxilien al operador fiscal, para que no incurra en error que nulite o anule su actuación³

Ahora, es importante exaltar que es a través de las pruebas que el juzgador obtiene la convicción que le permite tomar las decisiones que correspondan, una vez efectuado el análisis crítico de las mismas, en consecuencia los hechos y circunstancias que no se encuentren probadas no existe para el proceso.

Conforme a lo desarrollado doctrinalmente, la prueba es:

"Es la concreción en el proceso de los hechos que en él se debaten que permite al juez formular la proposición "Está probado que...". En este sentido es el resultado del acopio de la actividad probatoria en la realización de la fuente a través de los medios probatorios. Visto así la prueba como elemento procesal es el resultado de ese cúmulo de actividad probatoria. Es decir, el resultado que se extrae de las fuentes de prueba traídas en los distintos medios probatorios incorporados al proceso y que se han realizado. La prueba se forma en el debate, bajo esa forma se coadyuva al conocimiento de la verdad. Pues, mediante la refutación y la contraprueba se forma la verdad y el hecho reproducido y que se desprende del debate puede declararse como probado⁴. Es decir, de la práctica o evacuación de los medios se extraen

³ Jairo E. Bulla Romero. La responsabilidad fiscal y su proceso. Ediciones Nuevas Jurídicas

⁴ Visto de Actividad Probatoria y Valoración Racional de la prueba Rodrigo Rivera Morales, tomado de GUZMÁN, Nicolás (2006), La verdad en el proceso penal, ob cit. pp. 143-144.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

inferencias apropiadas y hay buenas razones cognitivas para creer que la afirmación sobre un hecho es verdadera y se corresponde con la realidad, entonces ese hecho está probado⁵.

En el acervo probatorio compilado en el expediente se hallan las versiones libres de los presuntos implicados: CARLOS FERNEY CAYCEDO PEDRAZA del 7 de junio de 2023 (F-175), TEODULFO CAMACHO PEÑA del 7 de junio de 2023 (F-176), YANET EMILCE HERRERRA SANTIAGO del 15 de junio de 2023 (F-189) y la declaración del señor JAIME ANDRES MARTÍNEZ AGUIRRE, de fecha 18 de octubre de 2023 (F-221), en las que expresaron palabras más, palabras menos lo mismo que aritméticamente se demostró, que no existe detrimento porque los auditores de la Contraloría Departamental del Meta no tuvieron en cuenta el margen de utilidad, los transportes, seguridad social y otros ítems que fueron incluidos en el estudio previo, por lo que no comparten que se haya encontrado hallazgo en el contrato sometido a estudio de éste Despacho.

Se trató por parte de ésta Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal encontrar un asidero fáctico y técnico válido del hallazgo N° 10, decretándose la prueba de analizar del hecho evidenciado por esa dependencia en desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial administración central del municipio de Mesetas, vigencia 2017, en el que se realice cuadro comparativo de los precios del contrato con los precios de las cotizaciones y el valor de ganancia del contratista, a la luz de la sentencia emitida por el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección A, consejero ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, del 14 de febrero de 2019, radicado N° 25000-23-36-0002015-02569-01 (58894) que determinó el 5% por concepto de utilidad por la ejecución de los contratos celebrados con el Estado, al menos con los siguientes ítems en formato excel:

- ✓ Descripción de cada uno de los cuatro elementos de los ítems 1, 6, 9 y 14 del contrato 166 de 2017.
- ✓ Unidades
- ✓ Cantidades adquiridas
- ✓ Valor unitario asignado en el contrato 166 de 2017
- ✓ Valor total precios del contrato
- ✓ IVA de cada elemento
- ✓ Subtotal del IVA
- ✓ Valor unitario de cotización del establecimiento Mundo Inflable y Soluciones S.A.S.
- ✓ Diferencia con el valor del contrato
- ✓ Valor unitario de cotización del establecimiento Moto Music
- ✓ Diferencia con el valor del contrato
- ✓ Valor unitario de Via Industrial
- ✓ Diferencia con el valor del contrato
- ✓ Valor unitario de alkosto
- ✓ Diferencia con el valor del contrato
- ✓ Promedio de las cotizaciones
- ✓ IVA de cada elemento
- ✓ Subtotal del IVA
- ✓ Promedio valor unitario
- ✓ Diferencia valor unitario
- ✓ Agregar el valor de los descuentos de impuestos, tasas y contribuciones aplicables a la clase de contrato.

⁵ Visto de Actividad Probatoria y Valoración Racional de la prueba Rodrigo Rivera Morales, tomado de TARUFFO, Michele (2008), La prueba, ob. cit. p. 34.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

Sin obtener una respuesta técnica de fondo con la cual se pudiera continuar con la presente investigación fiscal, a contrario sensu trivialmente aportaron nuevamente lo que allegaron con el hallazgo sin ningún análisis y afirmando:

"... Por otra parte, comentarle que liquidar el posible valor de la ganancia del contratista a la luz de la sentencia emitida por el consejo de estado, no se enmarca en la órbita de la actividad principal del ejercicio auditor, toda vez que se encamina a documentar de manera técnica las observaciones detectadas en desarrollo de los procedimientos al interior de las entidades y tal actividad no fue punto de análisis en la determinación de los posibles hallazgos u observaciones en el informe definitivo de esa auditoría..."

En este orden de ideas expuestas, estima este Despacho que se presentó un desgaste institucional por mantener un proceso con un hallazgo mal elaborado, situación muy constante cuando se trata de sobrecostos; Así las cosas al ser el daño el requisito indispensable sobre el cual debe hacerse el análisis, pues si no existe éste no podría siquiera pensarse en analizar los demás elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal.

I. TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

En consideración, a que se dispondrá el cierre del proceso de responsabilidad fiscal y el archivo a favor de los presuntos implicados en su calidad de servidores públicos del Municipio de Mesetas para la época de los hechos, se procederá también a adoptar la misma decisión a favor de la compañía de seguros vinculada con oficio R.F. N° 246-19 del 18 de febrero de 2019: ASEGURADORA SOLIDRIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, identificada con NIT 860.524.654-6, quien actuaba en calidad de garante.

En consecuencia, se ordenará el cierre de la presente investigación fiscal y el consecuente archivo de las diligencias a favor de:

- CARLOS FERNEY CAYCEDO PEDRAZA, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.288.043 expedida en Mesetas.
- TEODULFO CAMACHO PEÑA, identificado con cedula de ciudadanía N° 1.119.946.298 expedida en Mesetas.
- YANETH EMILCE HERRERA SANTIAGO, identificado con cedula de ciudadanía N° 21.185.024 expedida en el Calvario.

Así mismo, a favor de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, identificada con NIT 860.524.654-6, en calidad de tercero civilmente responsable, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia. (...)"

Visto lo anterior y con fundamento en los elementos materiales probatorios, se verifica que no se configuran los elementos de la responsabilidad fiscal, en consecuencia, este despacho confirma lo dictado por el censor de primera instancia en el auto N° 032-23 calendarado el 07 de noviembre de 2023, en la cual se ordenó el CIERRE DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y ARCHIVO, ya que no se evidencia alguno de los elementos de la responsabilidad fiscal.

En mérito de lo anteriormente expuesto, este despacho,

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA	CÓDIGO:600.02.44
		VERSIÓN 4.0

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMESE, íntegramente el Auto de cierre de proceso de responsabilidad fiscal y archivo N° 032-23 calendado el siete (07) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 0619, conforme a lo dispuesto en el presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar por estado, conforme el artículo 106 de la ley 1474 de 2011 a los interesados, advirtiendo que contra la misma no procede recurso alguno de conformidad con la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: En el evento de que con posterioridad aparezcan nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO CUARTO: Devolver el presente proceso de responsabilidad fiscal a la oficina de origen para que se continúe el curso del trámite procesal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME LONDOÑO FLOREZ
Contralor Departamental del Meta

Elaborado:	Revisado:	Aprobado:
Diego Alexander De La Hoz Ordoñez 	Diego Alexander De La Hoz Ordoñez 	JAIME LONDOÑO FLOREZ
Asesor Jurídico de Despacho	Asesor Jurídico de Despacho	Contralor Departamental del Meta
Fecha: 07/12/2023	Fecha: 07/12/2023	Fecha: 07/12/2023