

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES No. 027-2017**

**INFORME DE AUDITORÍA No. 027**

**ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ**

*[Handwritten signature]*  
**12 SEP 2017**  
**3:30pm**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
SEPTIEMBRE 12 DE 2017**





**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES No. 027-2017**

**ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ**

**JORGE GOMEZ VILLAMIZAR  
JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS**

**YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ  
ELGA QUIJANO JURADO  
WILLIAM PORRAS ROA**

**Contralor de Bucaramanga  
Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y  
Ambiental  
Profesional Universitaria  
Profesional Universitaria  
Profesional de Apoyo**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
SEPTIEMBRE 12 DE 2017**





## IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA EXPRÉS

**ENTE AUDITADO:** Alcaldía de Bucaramanga

**MOTIVO DE LA AUDITORÍA EXPRÉS:** Por medio de la Queja Ciudadana No. DPD-17-1-036 se denuncian presuntas irregularidades en el cumplimiento del contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga con la Sociedad Consultorías, Inversiones y proyectos LTDA "CIP LTDA", por valor de \$40.679.072 y posterior fallo arbitral contra el Municipio de Bucaramanga, que dispuso pagar al consultor la suma de \$2.832.000.000.

**INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR:** YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ (PROFESIONAL UNIVERSITARIA), ELGA QUIJANO JURADO (PROFESIONAL UNIVERSITARIA) y WILLIAM PORRAS ROA (PROFESIONAL DE APOYO)

**OBJETIVO GENERAL:** Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por el Municipio de Bucaramanga, en el cumplimiento, liquidación y defensa jurídica ante el Tribunal de Arbitramento, referente a la celebración del contrato de Consultoría con la Sociedad Consultorías, Inversiones y proyectos LTDA "CIP LTDA", por valor de \$40.679.072.

**NÚMERO DE QUEJA:** DPD-17-1-036

### COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA CON LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

El control fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad, bien sea pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política, lo que permite concluir que el elemento que permite establecer si una entidad de carácter pública, privada o mixta se encuentra sometida al control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del mismo Municipio.

El criterio adoptado para distribuir competencias entre los distintos órganos de control fiscal es el carácter orgánico, es decir, el orden territorial o nivel de gobierno del organismo que administra el recurso o bien público establecido en el

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





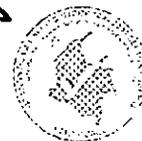
artículo 272 de la Constitución Política, que dispone "la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales". A su vez, el artículo 65 de la Ley 42 de 1993 reafirma este criterio de distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal cuando dispone que "las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente Ley".

Adicionalmente la ley determinó, a manera de excepción, que las contralorías territoriales ejercerían la vigilancia fiscal sobre las entidades y los organismos que integran la administración en el respectivo ente territorial de su jurisdicción, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 42 de 1993.

La Alcaldía de Bucaramanga es una entidad territorial y como tal goza de personería jurídica de derecho público que compone la división político-administrativa del Estado, goza de autonomía en la gestión de sus intereses.

Entonces, tal como lo establece la Constitución y la Ley 42 de 1993, el control fiscal se ejerce sobre los dineros públicos, por tanto, para que el mismo sea procedente se requiere que los bienes fondos o valores comporten este carácter, sin que para nada se tenga como requisito que la entidad sea pública. Dicho en otras palabras, la función fiscalizadora se realiza sobre el Erario Público, el cual puede estar administrado por servidores públicos o particulares, por lo tanto en nada influye la naturaleza jurídica de la entidad que los maneje, así entonces tenemos que la facultad conferida a la Contraloría Municipal de Bucaramanga se efectúa sobre la gestión fiscal de los dineros de la administración ya sea manejada directamente por el municipio, o ya sea que el erario se encuentre representado en acciones dentro de una entidad privada.

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza de entidad territorial que ostenta el Municipio de Bucaramanga y teniendo en cuenta que dentro de la organización municipal existe una Contraloría que ejerce el control fiscal, en aplicación del artículo 272 superior se concluye que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.





## HECHOS

El día 17 de Abril de 2017, el Ingeniero RODOLFO HERNÁNDEZ SUAREZ, en calidad de Alcalde Municipal de Bucaramanga, interpone queja para que se investiguen las presuntas irregularidades al interior del contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010 y posterior laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Universidad Cooperativa de Colombia, mediante el cual se condenó al Municipio de Bucaramanga a pagar en favor del contratista consultor la suma de \$2'832.000.000 a título de indemnización de perjuicios y \$49'078.458,00, junto con los intereses moratorios liquidados a la tasa máxima permitida por la ley a partir del día 13 de Diciembre de 2013 y hasta la fecha en que se realice el pago.

## **ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR**

El Equipo Auditor procede a realizar entrevistas y a solicitar información de los documentos relacionados con la queja, recaudándose la siguiente información:

- Etapa pre contractual, contractual y de ejecución del contrato 114 del 12 de Marzo de 2010. (Medio magnético).
- Proceso de Arbitramento No. 2013-0004 adelantado por la Universidad Cooperativa de Colombia. (Medio magnético).
- Entrevista de fecha 30 de Mayo y 6 de Junio de 2017, realizada a LUZ ESPERANZA BERNAL ROJAS, Profesional Especializada de la Alcaldía de Bucaramanga.

## **CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR**

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, con base en las facultades conferidas por los artículos 119 y 267 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993 y 610 de 2.000, es competente para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y para el caso en particular recursos de orden Municipal.

Cabe advertir que el contrato objeto de la presente Auditoria, data del año 2010, es decir, han transcurrido 7 años desde que fue suscrito, no obstante el Equipo Auditor ha venido surtiendo el trámite de la queja, en caso de evidenciarse presuntos hechos que constituyan algún tipo de hallazgo, será la entidad competente la que decida sobre la procedencia de la caducidad.

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





## OBSERVACIONES

El Equipo Auditor determinó la necesidad de formular observaciones, las cuales fueron concluidas así:

### OBSERVACIÓN PRIMERA

Respecto al contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y Consultorías Inversiones y Proyectos LTDA, el Equipo Auditor evidenció que dentro de la carpeta contractual no reposa el acta de inicio, constancia de publicación en el Secop de los actos administrativos derivados del contrato, Informes de Interventoría o Supervisión, acta de liquidación, informes de ejecución y comprobantes de egreso, impidiendo verificar el cumplimiento del objeto del contrato, su posterior liquidación y pago del mismo.

Razón por la cual se solicita a la entidad para que allegue los anteriores soportes que deben reposar en la carpeta contractual.

### RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN

El día 23 DE Agosto de 2017, el Ingeniero RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ, en calidad de Alcalde de Bucaramanga, allega respuesta a las observaciones detectadas por el Grupo Auditor, en los siguientes términos:

*"...el Archivo Central en el cumplimiento de sus funciones y competencias realizó la búsqueda de los documentos relacionados con la solicitud y como resultado de la búsqueda se halló el Contrato de Consultoría No. 114 del 12 de marzo del año 2010, ubicado en el módulo 26, Unidad documental (caja) 3816, el cual reposa en 2 carpetas y contiene 441 folios, los cuales se adjuntan en su totalidad escaneados.*

*En cuanto a documentos relacionados con Acta de Inicio, constancia de publicación en el Secop informes de supervisión y Acta de Liquidación, no se evidencia documento relacionado que repose en el contrato y no hay evidencia de que hubieran sido transferidos dichos documentos al Archivo Central*

### CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR

Revisada la respuesta suministrada por la Entidad, se corrobora que los actos administrativos y documentos derivados del Contrato de Consultoría, relacionados en la observación no reposan en el expediente contractual, al respecto y en lo





concerniente al archivo público, es deber del Estado garantizar bajo los principios fundamentales de archivística, la responsabilidad de los servidores públicos en la organización, conservación, uso y manejo de documentos, para servir a la comunidad como soporte documentario y así poder garantizar la efectividad de otros principios tales como el derecho a la información o el debido proceso administrativo, que directa o indirectamente están ligados al servicio de archivo. De manera tal que se logre facilitar la participación de la comunidad y el control de los ciudadanos en las decisiones que los afecten. Igualmente se señalan varias características de los documentos que conforman los archivos dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i). Son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. (ii). Constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia. (iii). Son elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública. (iv). Se desarrollan como agentes dinamizadores de la acción estatal. (v). Cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora. Dentro de la normatividad referente a la archivística, se deja clara la responsabilidad que tienen los servidores públicos en cuanto a la guarda conservación y custodia de los documentos. Tanto así que se exigen unos procedimientos especiales para el trato de los documentos, que garanticen la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información que se contiene. De acuerdo a lo anterior se colige, en primera medida, que por regla general todo ciudadano tiene derecho a acceder a cualquier información pública, contenida en documentos a cargo de la administración, siempre y cuando no esté protegida por reserva legal; y en segundo lugar, todo funcionario público a cuyo cargo esté la custodia y cuidado de los documentos de la administración, deberá garantizar a los administrados su efectivo acceso.

Mediante la ley 594 de 2.000, se establecen las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado, que obliga a las entidades públicas y a las privadas que cumplen funciones públicas a conformar los archivos públicos, tal como lo establece el artículo 11 de la mencionada ley así:

**“ARTÍCULO 11. Obligación de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”.**

Así mismo, el artículo 4, establece los principios generales que rigen la función archivística:





**ARTÍCULO 4º. Principios generales.** Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) *Fines de los archivos.* El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

*Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;*

b) *Importancia de los archivos.* Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;

c) *Institucionalidad e instrumentalidad.* Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;

d) *Responsabilidad.* Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.

De acuerdo a las normas anteriormente descritas, se concluye que es responsabilidad de la administración pública la gestión de los documentos y la administración de sus archivos, que para el caso en concreto se evidenció que existen documentos derivados del Contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, que no reposan en la carpeta contractual y en la respuesta a esta observación la entidad no logro desvirtuarla, razón por la cual se endilga una presunta responsabilidad **DE TIPO DISCIPLINARIO** contra los Señores ALVARO ANTONIO RAMÍREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA, quienes para la época de los hechos, se desempeñaron como Secretarios de Infraestructura y como supervisores del contrato de Consultoría No. 114 de 2010 suscrito entre la

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador:6522777/6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





Sociedad CONSULTORÍAS, INVERSIONES y PROYECTOS S.A.S. y tenían bajo su responsabilidad la organización, conservación, uso y manejo de los documentos emanados de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga.

**DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR**

**HALLAZGO No. 1**

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA**

**NOMBRE DEL PRESUNTO RESPONSABLE:** ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA

**CARGO DEL PRESUNTO RESPONSABLE:** SECRETARIOS DE INFRAESTRUCTURA (PARA LA EPOCA DE LOS HECHOS)

**NORMA PRESUNTAMENTE VIOLADA:** Ley 594 de 2000, artículo 48, numeral 31; artículo 34 y 35 numeral 1 de la ley 734 de 2002.

**OBSERVACIÓN SEGUNDA:** Revisadas las controversias contractuales derivadas del Contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, el Equipo Auditor evidenció que mediante Laudo Arbitral proferido por el Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Universidad Cooperativa de Colombia, el día 24 de Abril de 2014, se condenó al Municipio de Bucaramanga a pagar en favor del contratista consultor la suma de \$2'832.000.000 a título de indemnización de perjuicios y \$49'078.458,00, junto con los intereses moratorios liquidados a la tasa máxima permitida por la ley a partir del día 13 de Diciembre de 2013 y hasta la fecha en que se realice el pago, por concepto de resarcimiento de los perjuicios ocasionados con el incumplimiento del Municipio, decisión que fue ratificada por el Consejo de Estado, mediante decisión de fecha 11 de Abril de 2015.

Sírvase manifestar al Equipo Auditor a la fecha que actuaciones ha adelantado el Municipio de Bucaramanga, contra los agentes del Estado que eventualmente hayan contribuido a la condena interpuesta en el Laudo Arbitral, allegar los correspondientes soportes.

**OBSERVACIÓN TERCERA:** Mediante Resolución No. 0503 del 20 de Octubre de 2016, el Alcalde Municipal de Bucaramanga, RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ, reconoce y ordena el pago de la suma de \$2'844.887.000, por concepto de costas procesales e indemnización de perjuicios decretados en el Laudo Arbitral de fecha 24 de Abril de 2014.





No obstante lo anterior evidencia el Equipo Auditor que los valores a los que fue condenado el Municipio de Bucaramanga ascienden a los siguientes valores y conceptos:

- Laudo Arbitral de fecha 24 de Abril de 2014, proferido por el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Universidad Cooperativa, mediante el cual condenó al Municipio de Bucaramanga a pagar a favor del contratista consultor la suma de \$2'832.000.000 a título de indemnización de perjuicios y \$49'078.458 por concepto de intereses.
- Recurso de anulación de Laudo Arbitral de fecha 12 de Marzo de 2015, proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante el cual se condenó al Municipio a pagar la suma de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a título de agencias en derecho.

Así las cosas, se requiere a la entidad para que aclare los motivos que llevaron al pago de una suma inferior a la impuesta por las autoridades judiciales, allegando los correspondientes soportes.

**OBSERVACIÓN CUARTA:** Como consecuencia de lo anterior, el Equipo Auditor evidenció que el Municipio de Bucaramanga, realizó a favor del contratista consultor, los pagos que se relacionan a continuación:

Comprobante de pago	Valor cancelado	Fecha cancelación	No cheque
1612000266	\$500.000.000	Diciembre 16 de 2016	884921
1701000971	\$1.000.000.000	Enero 23 de 2017	125
1701000972	\$1.344.887.000	Enero 23 de 2017	1982
<b>TOTAL</b>	<b>\$2.844.887</b>		

Lo anterior evidencia un presunto daño patrimonial a cargo del Municipio de Bucaramanga, porque fue necesario el pago de una condena impuesta en un Laudo Arbitral, razón por la cual se requiere a la entidad para que informe qué gestiones ha adelantado con el fin de resarcir el presunto daño.





## RESPUESTA A LA OBSERVACIONES SEGUNDA, TERCERA Y CUARTA:

*"...Teniendo en cuenta el anterior requerimiento y, en atención a que las observaciones **segunda y cuarta** están encaminadas a la solicitud de la misma información, éstas serán respondidas de manera conjunta en los siguientes términos:*

*Una vez efectuado el pago por parte del municipio de Bucaramanga a la Sociedad Consultoría, Inversiones y Proyectos S.A.S. (23 de enero de 2017), se solicitó al Comité de Conciliación del municipio el estudio de las posibles acciones penales y de responsabilidad en contra de los agentes del Estado que eventualmente hayan contribuido a la condena impuesta por el pago del Laudo Arbitral.*

*En sesión ordinaria de fecha 19 de Julio de 2017, los miembros del Comité de Conciliación determinaron la procedencia del medio de control de REPETICIÓN contra los arquitectos **Álvaro Antonio Ramírez Herrera y Clemente León Olaya** quienes para la época de los sucesos se desempeñaron como Secretarios de Infraestructura y como supervisores del contrato de Consultoría No. 114 de 2010 suscrito entre la Sociedad CONSULTORÍAS, INVERSIONES y PROYECTOS S.A.S.*

*El pasado 4 de agosto de 2017 se asignó a la abogada Laura Carolina Hoyos Granados con el objeto de iniciar el trámite correspondiente, quien se encuentra recopilando la información y las pruebas necesarias para respaldar las pretensiones de la demanda.*

*De otra parte, el día 11 de agosto de 2017 se elevó queja en contra del abogado CESAR ALFONSO PARRA GALVIS ante la Personería Municipal de Bucaramanga, solicitando investigar al referido abogado "...por no atender con celosa diligencia su encargo profesional e imponer las sanciones que haya lugar...". En éste mismo sentido se elevó queja el día 18 de agosto del año que avanza, ante el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, para que investigara las posibles faltas de éste abogado al Estatuto de la Abogacía (Ley 1123 de 2007).*

*Así mismo, el día 17 de agosto de 2017, el comité de Conciliación aprobó que se iniciara investigación disciplinaria en contra de la ex Secretaria Jurídica Dra. Carmen Cecilia Simijaca, acta que se allegará el día miércoles 23 de agosto de 2017.*

(...)

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





*Ahora, para dar respuesta a la observación tercera, encaminada a esclarecer los motivos por los cuales se realizó un pago inferior a la condena impuesta por las autoridades judiciales, me permito informar que ello obedeció al hecho de que la suma de \$49.078.458 fue cancelada directamente al Centro de Conciliación y Arbitraje de la Universidad Cooperativa de Colombia, en virtud del Laudo Arbitral, tal y como lo afirma el apoderado de la Sociedad CONSULTORIAS, INVERSIONES Y PROYECTOS en comunicación de fecha 6 de Mayo de 2015, recibido en la Secretaría Jurídica el día 11 del mismo mes y año."*

#### **CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR**

Para el caso que nos ocupa, el Ingeniero RODOLFO HERNÁNDEZ SUAREZ, funge como quejoso, quien solicitó se realizara un proceso de Auditoría al Contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010 y al posterior fallo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Universidad Cooperativa de Colombia, donde se condenó al Municipio de Bucaramanga a pagar a favor del contratista consultor la suma de \$2.832.000.000.

Dentro de las respuestas suministradas por la entidad, se evidenció como material probatorio acta de Comité de Conciliación del Municipio de Bucaramanga, donde se determina la procedencia del medio de control de repetición de que trata el artículo 142 de la ley 1437 de 2011, contra los Señores ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA, quienes para la época de los sucesos se desempeñaron como Secretarios de Infraestructura y como supervisores del contrato de Consultoría No. 114 de 2010 suscrito entre la Sociedad CONSULTORÍAS, INVERSIONES y PROYECTOS S.A.S, e igualmente por unanimidad deciden poner en conocimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario los hechos para que sean investigados.

Así mismo, se evidenció que el Municipio de Bucaramanga, interpuso queja disciplinaria contra el Doctor CESAR ALFONSO PARRA GALVIS, ante la Personería Municipal de Bucaramanga y el Consejo Seccional de la Judicatura de Bucaramanga, Sala Disciplinaria, por las presuntas irregularidades en que pudo haber incurrido al representar al Municipio de Bucaramanga, en la defensa técnica que ejerció al interior de la demanda arbitral promovida por el Contratista Consultor.

De acuerdo a lo anterior, el Equipo Auditor realizó un estudio jurídico con el fin de establecer si es posible o no adelantar de manera simultánea o concurrente la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, con ocasión de la  
Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777 / 6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





condena al Estado por daños antijurídicos imputables a éste, causados por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, en desarrollo de gestión fiscal, o si la acción de repetición es prevalente.

Se parte de la premisa que la acción de repetición es la acción natural para obtener el resarcimiento del detrimento patrimonial del Estado como consecuencia del reconocimiento indemnizatorio efectuado por éste, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto por el daño antijurídico infringido a un tercero, causado por una conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público o de un tercero en desarrollo de funciones públicas.

En efecto, el artículo 90 de la Constitución Política dispone:

*"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste". (Subraya fuera de texto).*

Por su parte, los artículos 1° a 4° de la ley 678 de 2001, al desarrollar los aspectos sustantivos de la acción de repetición, determinan su objeto, naturaleza, causa y obligatoriedad en estos términos:

**"Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

**Artículo 2°. Acción de repetición.** La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.





**Artículo 3º. Finalidades.** La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.

**Artículo 4º. Obligatoriedad.** Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria".

Como se advierte, el artículo 90 de la Constitución Política, dirigido a darle rango constitucional al tema de la responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, contiene un mandato imperativo, coercitivo, de carácter explícito e indefectible, al ordenar el inicio de la acción de repetición, siempre que una entidad pública haya efectuado un reconocimiento indemnizatorio, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de los daños antijurídicos causados a un tercero por la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor público o de un particular que desempeñe funciones públicas. Así, de suceder el hecho descrito, debe darse la consecuencia allí prevista.

Cada vez que el Estado haga un reconocimiento indemnizatorio para reparar patrimonialmente a un tercero, por el daño antijurídico a él infringido, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público o de un particular en ejercicio de funciones públicas, el mecanismo ideado por el constituyente y desarrollado por el legislador para regular la responsabilidad patrimonial de éstos, proteger el patrimonio público y evitar el detrimento económico de las entidades públicas mediante el reembolso o el reintegro del monto pagado por la administración, es la acción de repetición, cuya naturaleza es jurisdiccional.

El fundamento de procedibilidad de la acción de repetición lo constituyen entonces dos elementos, la lesión al patrimonio de un tercero y la consecuente obligación de indemnizarlo por razón de una condena o de un arreglo conciliatorio, por la acción dolosa o gravemente culposa del agente del Estado.

Por su parte el proceso de responsabilidad fiscal es el mecanismo idóneo para que el Estado obtenga directamente el resarcimiento patrimonial que le ha ocasionado el servidor o ex servidor público como consecuencia de un inadecuado ejercicio de la gestión fiscal.





Por "gestión fiscal" entiende el artículo 3° de la ley 610: "(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."

El proceso de responsabilidad fiscal derivado de la gestión fiscal tiene su fundamento en la ley 610 de 2002, así:

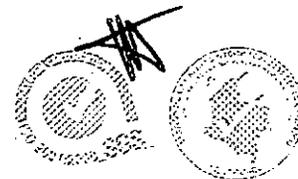
**"Artículo 1º. Definición.** El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contratarías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

**Artículo 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal".

**Parágrafo 1º.** La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

**Artículo 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona **que realiza gestión fiscal.** (Negrilla fuera de texto).
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores





**Artículo 6°.** *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 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”.*

De acuerdo con las normas transcritas, la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y de las personas de derecho privado que manejen o administren bienes, recursos o fondos públicos, derivada de una inadecuada gestión fiscal que cause un daño directamente al patrimonio del Estado, se determina mediante el proceso de responsabilidad fiscal, cuya naturaleza es administrativa y su finalidad es la de obtener el resarcimiento de los daños ocasionados. Para que se configure la responsabilidad fiscal es necesaria la existencia de un nexo causal entre la conducta dolosa o culposa del agente que ejerza gestión fiscal en los términos señalados en la ley y el daño al patrimonio del Estado.

Así las cosas, la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, son instrumentos procesales independientes y autónomos, con objeto afín pero de naturaleza y causa distintas.

Conforme con lo expuesto, se establece que estos mecanismos procesales son: 1. autónomos e independientes, 2. tienen diferente naturaleza, judicial la acción de repetición y administrativa la del proceso de responsabilidad fiscal, 3. no son subsidiarios, ni su ejercicio es discrecional, razón por la cual no pueden promoverse indistintamente. Aunque su objeto es parcialmente afín - resarcir los daños causados al patrimonio público -, tienen una condición de aplicación diferente, pues, mientras el fundamento de hecho de la acción de repetición es el daño antijurídico ocasionado a un tercero imputable a dolo o culpa grave de un agente del Estado, que impone a la administración la obligación de obtener de éste el reembolso de lo pagado a la víctima, el del proceso de responsabilidad

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 652.2777 / 6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





fiscal está constituido por el daño directo al patrimonio del Estado por el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causado por servidores públicos y personas de derecho privado que manejen bienes y fondos públicos.

Para el caso en concreto el detrimento al patrimonio del Estado, de forma directa e inmediata se origina en el reconocimiento indemnizatorio proveniente de una condena, como consecuencia del daño antijurídico causado a un tercero por la conducta dolosa o gravemente culposa del agente del Estado, lo cual explica claramente que no hay lugar a deducir responsabilidad fiscal por ese hecho, sino que procede de manera exclusiva la acción de repetición, pues la procedibilidad de la acción de repetición se sustenta en el daño patrimonial causado al tercero cuya indemnización se ha ordenado judicialmente.

No puede existir tensión por el ejercicio de la acción de repetición y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El legislador instituyó la primera como el instrumento procesal especial para obtener la reparación del detrimento patrimonial causado al Estado por la condena, conciliación u otra forma de terminación del conflicto, originada en la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor público o de un particular en desarrollo de funciones públicas, aún realizada en ejercicio de gestión fiscal y que causen daños antijurídicos a un tercero; por ende, resulta improcedente por esta misma causa intentar deducir responsabilidad fiscal en aplicación de los mandatos de la ley 610 de 2000, dado que para el caso la acción de repetición asegura de manera excluyente del otro mecanismo procesal mencionado el resarcimiento del daño ocasionado al patrimonial del Estado. La omisión en el ejercicio obligatorio de la acción de repetición, cuando se dan los supuestos legales, no habilita a la administración para iniciar proceso de responsabilidad fiscal.

Conforme a lo expuesto anteriormente, concluye el Equipo Auditor que para el caso en comento procede exclusivamente la acción de repetición, bajo la responsabilidad del Municipio de Bucaramanga, como en efecto la ha venido adelantando.

De otra parte, el Comité de Conciliación del Municipio de Bucaramanga, determinó la procedencia de interponer queja ante la Oficina de Control Interno Disciplinario contra ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA, en calidad de Secretario de Infraestructura para la época de los hechos, con el fin de establecer presuntas irregularidades por los hechos que originaron la condena a cargo del Municipio de Bucaramanga, no obstante dentro del material probatorio





allegado por la entidad, no se evidencia soporte que dé cuenta que ya sido presentada dicha queja, razón por la cual el Equipo Auditor procederá a trasladar el hallazgo a la Personería Municipal de Bucaramanga.

Finalmente, es oportuno manifestar que la Contraloría Municipal de Bucaramanga, mediante queja No. 16-1-115, adelantó investigación relacionada con la mora en el pago del Laudo Arbitral, toda vez que el mismo fue confirmado por el Consejo de Estado mediante auto de fecha 12 de Marzo de 2015 y pagado en su totalidad hasta el día 23 de Enero de 2017, lo que generó en su momento un Hallazgo de tipo Disciplinario contra MARTHA ROSA AMIRA VEGA y OLGA PATRICIA CHACÓN, en calidad de Secretarías de Hacienda, para la época de los hechos.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR**

#### **HALLAZGO No. 2**

#### **CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA**

**NOMBRE DEL PRESUNTO RESPONSABLE:** ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA

**CARGO DEL PRESUNTO RESPONSABLE:** SECRETARIOS DE INFRAESTRUCTURA (PARA LA EPOCA DE LOS HECHOS)

**NORMA PRESUNTAMENTE VIOLADA:** artículo 48, numeral 31, artículo 34 y 35 numeral 1 de la ley 734 de 2002.

Se aporta al presente informe en documento adjunto y medio magnético la respuesta completa de las observaciones formuladas al ente auditado.

De lo expuesto anteriormente, se desprenden dos (2) dictámenes del ejercicio auditor, no obstante, ante la presencia de un mismo hecho (suscripción y ejecución del contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010), y en aras de preservar la economía procesal y en razón a la conexidad, existe mérito para que dicha investigación disciplinaria sea tramitada bajo una misma cuerda procesal.

Lo anterior se encuentra amparado por el artículo 81 de la ley 734 de 2002, el cual dispone:

#### **COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CONEXIDAD**





*Art. 81.- Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso.*

*Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía."*

En este orden de ideas, resulta evidente la conexidad existente entre los hechos investigados, así mismo vale la pena advertir la comunidad de los medios probatorios recaudados que resultan procedentes y conducentes para el caso particular, lo que conlleva a la economía procesal, razón por la cual el Equipo Auditor procederá a trasladar en un hallazgo disciplinaria donde se incluyen los tres dictámenes del ejercicio auditor.

### CONCLUSIÓN GENERAL

De la presente Auditoria Expres se evidenciaron dos (2) hallazgos de tipo Disciplinario, relacionados así.

1. Para el caso en concreto se evidenció que existen documentos derivados del Contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, que no reposan en la carpeta contractual, razón por la cual se endilga una presunta responsabilidad DE TIPO DISCIPLINARIO contra los Señores ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA, quienes para la época de los hechos, se desempeñaron como Secretarios de Infraestructura y como supervisores de dicho contrato, suscrito entre la Sociedad CONSULTORÍAS, INVERSIONES y PROYECTOS S.A.S. y tenían bajo su responsabilidad la organización, conservación, uso y manejo de los documentos emanados de la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga.

2. Presuntas irregularidades en que pudieron haber incurrido los Señores ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA, quienes para la época de los hechos, se desempeñaron como Secretarios de Infraestructura y como supervisores del contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, por los hechos que originaron la condena a cargo del Municipio de Bucaramanga, proferida por el Tribunal de Arbitramento de la Universidad Cooperativa de Colombia.





**SOPORTES Y EVIDENCIAS**

- Acta de Visita Especial realizada a la Secretaría Jurídica del Municipio de Bucaramanga.
- Papel de trabajo de fecha 9 de Junio de 2017, mediante el cual se revisó el contrato de Consultoría No. 114 de 2010.
- Copia informal de la etapa pre contractual, contractual y de ejecución del contrato 114 de 2010 (Medio magnético).
- Acta de Comité de Conciliación de fecha 19 de Julio de 2017.
- Convocatoria a Tribunal de Arbitramento.
- Laudo Arbitral de fecha 24 de Abril de 2014
- Recurso de Anulación de Laudo Arbitral de fecha 12 de Marzo de 2015.
- Resolución No. 0503 del 20 de Octubre de 2016.
- Relación de comprobantes de pago realizados a la empresa Consultorías Inversiones y Proyectos S.A.S.
- Observaciones formuladas durante el ejercicio auditor.
- Respuesta suministrada por el ente auditado a las observaciones formuladas por el Equipo Auditor, con anexos.

**RELACION DE HALLAZGOS**

ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA									
AUDITORIA EXPRES No. 027-2017									
CUADRO DE HALLAZGOS									
Nº	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					Presunto Responsable	Cuantia	Pág.
		A	D	F	P	S			
1	Respecto al contrato de Consultoría No. 114 del 12 de Marzo de 2010, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y Consultorías Inversiones y Proyectos LTDA, el Equipo Auditor evidenció que dentro de la carpeta contractual no reposa el acta de inicio, constancia de publicación en el Secop de los actos administrativos derivados del contrato, Informes de interventoría o		X				ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA (época de los hechos)		6

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador: 6522777/6303777  
[www.contraloriabga.gov.co/](http://www.contraloriabga.gov.co/) [contactenos@contraloriabga.gov.co](mailto:contactenos@contraloriabga.gov.co)  
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

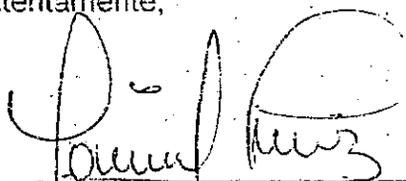


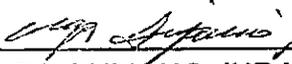


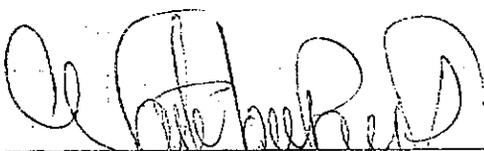
	Supervisión, acta de liquidación, informes de ejecución y comprobantes de egreso, impidiendo verificar el cumplimiento del objeto del contrato, su posterior liquidación y pago del mismo.						
2	Presuntas irregularidades por los hechos que originaron la condena a cargo del Municipio de Bucaramanga, proferida por el Tribunal de Arbitramento de la Universidad Cooperativa de Colombia.	X				ALVARO ANTONIO RAMIREZ HERRERA y CLEMENTE LEÓN OLAYA (época de los hechos)	18
TOTAL HALLAZGOS		2					

Bucaramanga, Septiembre 12 de 2017

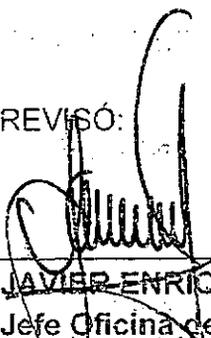
Atentamente,

  
**YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ**  
 Profesional Universitaria

  
**ELGA QUIJANO JURADO**  
 Profesional Universitaria

  
**WILLIAM PORRAS ROA**  
 Profesional de Apoyo

REVISÓ:

  
**JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS**  
 Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental

