 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-NOT-001</b>	
	<b>NOTIFICACIONES</b>	Página 1 de 1	Revisión 1

Bucaramanga, 13 de Septiembre de 2019.

  
 OFICINA DE CORRESPONDENCIA

**NOTIFICACIÓN POR AVISO**

13 SEP 2019  
 No. Radicado: 1930003332  
 Hora: 8:59

**PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 3429**

**Señora: ANGELA MARIA FARAH OTERO**  
 C.C No 50.913.587

En su calidad de Gerente de Metrolínea S.A para la época de los hechos  
 Calle 183 No. 17-32 Apto 503 Torre 1 SENDERO DE SAN ANTONIO  
 (BOGOTÁ D.C)

**AUTO A NOTIFICAR**

**“AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL”**

**FECHA DEL AUTO**

22 de Agosto del 2019

De conformidad con lo consagrado en el Artículo 106 de la Ley 1474 del 2011, por medio del presente **AVISO** le **NOTIFICO** el **AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**, proferido el día 22 de agosto del 2019, dentro del proceso de la referencia, advirtiéndose que contra este **AUTO NO PROCEDE RECURSO ALGUNO**, según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000.


La **NOTIFICACIÓN POR AVISO**, se considerara surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Con la presente **NOTIFICACIÓN POR AVISO** se anexa **COPIA INTEGRAL, AUTENTICA Y GRATUITA** del Auto a Notificar, el cual obra en 13 folios útiles.

QUIEN NOTIFICA:



**ISLENI RODRÍGUEZ CARVAJAL**  
 ABOGADA COMISIONADA  
 SUBCONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 1 de 13	Revisión 1

**AUTO DE APERTURA  
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 3429**

Bucaramanga, veintidós (22) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

**VISTOS**

El suscrito Sub Contralor Municipal de Bucaramanga; conforme a las facultades otorgadas mediante la Resolución No. 000397 expedida 7 de diciembre de 2016, las disposiciones consagradas en la Constitución Política, la Ley 610 de 2000 y demás normas concordantes recibió Formato de Traslado del Hallazgo Fiscal HF -016-2019 correspondiente a la Auditoría Gubernamental Modalidad *Especial No. 006-2019 AUDIBAL A METROLÍNEA S.A. -Vigencia 2018 PGA 2019-*; este Despacho con el fin de determinar la Responsabilidad Fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa, un daño al patrimonio del Estado, procede a proferir **AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 3429.**


**ANTECEDENTES**

Mediante oficio Radicado 1930001910 de 27 de mayo de 2019 remitido por el Despacho del señor Contralor de Bucaramanga, según facultades y atribuciones Constitucionales y Legales, en desarrollo de los procedimientos establecidos en la Resolución No. 086 del 21 de abril de 2017 "*Por medio de la cual se modifica y actualiza el Manual de Procedimientos para las Auditorías Regulares, Especiales y Exprés, Visitas Especiales, Revisión de Cuentas y Quejas Ciudadanas en la Contraloría Municipal de Bucaramanga*", se trasladó de Hallazgo Fiscal a este Despacho mediante oficio de reparto recibido el día 05 de junio de 2019, teniendo en cuenta los siguientes:

**HECHOS**

**PRIMERO:** Se remitió Hallazgo Fiscal junto con sus anexos a este Despacho, a partir del Proceso Auditor adelantado por a la Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental de este Ente de Control a **METROLÍNEA S.A. -Vigencia 2018 PGA 2019;** donde el Equipo Auditor evidenció que: (...) *METROLÍNEA S.A. en la vigencia 2018, canceló dos (2) sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por negativa a iniciar las conversaciones en la etapa de arreglo directo en los términos, por la denuncia presentada por la reclamación laboral de la Asociación Sindical Colombiana de Servidores y de los Servidores Públicos "ASTEMP" (...).*

**SEGUNDO:** De las sanciones impuestas se tiene la Resolución No. 00445 de 30 de marzo de 2017 mediante el cual se multó a **METROLÍNEA S.A. por una suma de CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRECIENTOS CUARENTA PESOS MCTE (\$14.754.340)**, por atentar contra el derecho de asociación sindical. Igualmente se tiene la Resolución No. 00561 de 26 de abril de 2017, mediante la cual se multó a **METROLÍNEA S.A.**, con una suma de **DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL CIEN PESOS**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 2 de 13	Revisión 1

**MCTE (\$ 221.315.100).**

**TERCERO:** Del proceso auditor el Equipo Auditor señaló: “que la Dra. **ÁNGELA MARÍA FARATH**, en calidad de Gerente de **METROLÍNEA S.A.** para la época de los hechos, incurrió en falencias por presunta negativa a iniciar las conversaciones en la etapa de arreglo directo. La organización sindical presentó el pliego de peticiones a la empresa y el nombre de los negociadores y asesores según decisiones de la Asamblea General a los afiliados al sindicato y trabajadores de la empresa **METROLÍNEA S.A.** como negociadores los señores Candelaria Daza Benítez, Diego Fernando Jaimes Villamizar, Jorge Enrique Gualdrón Pérez, Sandra Milena Velásquez Navas, Oviel Mendoza Guerrero y como afiliados al Sindicato y Asesores: Martha Cecilia Díaz Suarez, Osber Leonardo Jerez, Martha Eugenia Galván Moreno y Juan Camilo Mora Tarazona”. Igualmente el Equipo Auditor señaló que: “La Dirección Territorial de Santander – Grupo de Resolución de Conflictos del Ministerio dispuso el inicio de un proceso administrativo sancionatorio y formuló auto de cargos, mediante providencia de 24 de octubre de 2016, por la “**NEGATIVA A INICIAR LAS CONVERSACIONES (SIC) EN LA ETAPA DE ARREGLO DIRECTO DENTRO DEL TERMINO LEGAL.** Artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo. Lo que generó la disminución del Patrimonio de **METROLÍNEA S.A.**, en la vigencia 2018 por la cancelación de las Sanciones.

**CUARTO:** En lo que respecta a la respuesta de las observaciones **METROLÍNEA S.A.** Indicó:

*... (...) Respecto de la sanción impuesta a través de la Resolución 0045 de 30/03/2017 mediante la cual se multó a **METROLÍNEA S.A.** por una suma de **CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CUARENTA PESOS (\$14. 754.340)** por atentar contra el derecho de asociación sindical.*


*El Ministerio del Trabajo inició averiguación preliminar y dio traslado a **METROLÍNEA S.A.** para que se pronunciara sobre los hechos expuestos por **ASTDEMP** en queja presentada ante esa entidad. Oportunamente, mediante oficio de 5 de agosto de 2016 **METROLÍNEA S.A.** presentó sus explicaciones frente a los hechos indagados e ilustró al Ministerio sobre la razón de la negatoria de algunos de los permisos sindicales que dieron lugar a la queja presentada y solicitó archivar la investigación.*

*La Dirección Territorial de Santander del Ministerio del Trabajo – Grupo de Resolución de Conflictos, dispuso el inicio de una investigación administrativa a **METROLÍNEA S.A.** con base en la queja interpuesta por **ARTDEMP** y formuló cargos mediante auto de 13 de julio de 2016 por los supuestos actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, al negar los permisos sindicales a los trabajadores de la empresa afiliados a esa agremiación.*

*El 22 de noviembre de 2016, se presentaron los respectivos descargos por parte de **METROLÍNEA S.A.**, argumentando que la entidad ha concebido los permisos sindicales a sus trabajadores en aplicación a los principios de racionalidad, proporcionalidad y necesidad del servicio conforme a los elementos legislativos, reglamentarios y consultivos que regulan la materia. Así mismo, explicó las situaciones concretas que dieron lugar a la negativa de varios permisos solicitados, por tratarse de eventos en que se habría afectado el servicio público esencial que gestiona la entidad, por lo cual se solicitó el archivo del proceso en cuestión.*

*Una vez practicadas todas las pruebas, **METROLÍNEA S.A.** recorrió el traslado para alegar de conclusión el día 16 de febrero de 2017, e insistió en que las situaciones en que se negaron los permisos sindicales a los trabajadores, están debidamente justificadas, además que las mismas no constituyeron una materialización real de daños a la organización sindical, por lo cual debía desestimarse la responsabilidad de **METROLÍNEA S.A.** respecto del cargo referido.*

*Mediante Resolución 00445 de 30/03/2017 el Ministerio del Trabajo, dispuso sancionar a **METROLÍNEA S.A.**, con multa por la suma de **CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CUARENTA PESOS (\$14.754.340)** por atentar contra el derecho de asociación sindical según lo previsto en el artículo 354 del Código Sustantivo de Trabajo. Las principales razones que dieron lugar a la imposición de esta sanción fueron los siguientes:*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 3 de 13	Revisión 1

- Adujo el Ministerio del Trabajo que **METROLÍNEA S.A.** "entre los meses de abril, julio y septiembre de 2016, de 48 trabajadores sindicalizados que solicitaron permisos sindicales solo concedió un permiso sindical..."
- Concluyó el ente administrativo que los permisos sindicales concedidos por **METROLÍNEA S.A.** en realidad "son muy pocos con relación al número de trabajadores afiliados a la organización sindical en mención" lo cual había afectado la realización de asambleas y demás eventos realizados por **ASTDEMP**.

El día 28 de abril de 2017 **METROLÍNEA S.A.** interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución 00445 de 30/03/2017, sustentando debidamente sus inconformidades con el acto administrativo e insistiendo en que, con sus actuaciones no vulneró el derecho de asociación de los quejosos, toda vez que la negativa de los permisos sindicales solicitados se afincó en la necesidad de velar por la debida prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros que gestiona la entidad. Por lo anterior, solicitó revocar el acto administrativo ordenar el archivo de la investigación.

Mediante Resolución 0820 de 26 de julio de 2017 el Ministerio del Trabajo resolvió el recurso de apelación y bajo los mismos argumentos planteados en el acto administrativo impugnado confirmó integralmente la decisión sancionatoria.

A través de Resolución número 0023 de 26 de enero de 2018, la Directora Territorial Santander del Ministerio del Trabajo resolvió el recurso de apelación interpuesto por **METROLÍNEA S.A.**, confirmando el acto administrativo impugnado. Esta decisión fue notificada mediante aviso a la entidad el 13 de febrero de 2018.

Finalmente, mediante Resolución 122 de 21 de junio de 2018, **METROLÍNEA S.A.** autorizó el pago de la sanción impuesta por una suma de **CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRECIENTOS CUARENTA PESOS (\$14.754.340)** pagada a órdenes del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

A partir de lo anterior, se aprecia sin dificultad, que se hizo una debida defensa de la entidad, a través de la presentación oportuna de los descargos acompañados de las pruebas que demostraban que la entidad no había actuado arbitrariamente contra **ASTDEMP** y sus asociados, igualmente se presentaron alegatos reiterando los hechos y argumentos por los cuales debía desestimarse la responsabilidad de **METROLÍNEA S.A.** y finalmente se interpusieron oportunamente los recursos procedentes contra el acto administrativo que interpuso la sanción; razones suficientes para afirmar que la empresa desplegó una defensa adecuada de sus intereses, a pesar de lo cual tuvo que pagar una sanción impuesta bajo errados razonamientos del Ministerio de Trabajo.

Posteriormente, en Comité de Conciliación realizado el 11 de octubre de 2018, se estudió la viabilidad de ejercer una acción de repetición en contra de los funcionarios de **METROLÍNEA S.A.** que con sus actuaciones hubieran dado lugar a la imposición de la referida multa a cargo de la empresa.


Estudiando el asunto con profundidad y de acuerdo con los lineamientos de la Corte Constitucional (Sala Plena M.P. Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia C- 957 de 2014) se advirtió que, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política y de lo dispuesto en la Ley 678 de 2001, la naturaleza y fines de la acción de repetición impiden que esta se ejerza en contra de los servidores que dan lugar a la imposición de multas por la infracción del ordenamiento normativo nacional, tal y como ocurre en el caso bajo estudio.

...)

**Respecto de la sanción impuesta a través de la Resolución No. 00561 de 26 de abril de 2017, mediante la cual se multó a METROLÍNEA S.A. con una suma de DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES TRECIENTOS QUINCE MIL CIEN PESOS MCTE (\$221.315.100), por atentar contra el derecho de asociación sindical.**

La Dirección Territorial de Santander – Grupo de Resolución de Conflictos del Ministerio dispuso el inicio de un proceso administrativo sancionatorio y formulo auto de cargos, mediante providencia de 24 de octubre de 2016, por la "NEGATIVA A INICIAR LAS CONVERSACIONES (SIC) EN LA ETAPA DE ARREGLO DIRECTO DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL. Artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 27 del Decreto 2351 de 1965 Numeral 2, modificado por el artículo 21 de la Ley 11 de 1984.



 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	<b>AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	Página 4 de 13	Revisión 1

Oportunamente, el día 22 de noviembre de 2016, **METROLÍNEA S.A.** presentó sus descargos explicando que, como producto de las negociaciones adelantadas en los meses de noviembre y diciembre del año 2015, la empresa investigada y **ASTDEMP** aprobaron y suscribieron acta de acuerdos y desacuerdos el día 3 de diciembre de 2015, la empresa investigada se remitió a la dirección de Territorial Santander del Ministerio del Trabajo.

**METROLÍNEA S.A.** presentó alegatos de conclusión oportunamente reafirmando en sus argumentos.

El día 26 abril de 2017 la Coordinadora del Grupo de Resolución de conflictos del Ministerio del Trabajo emitió la Resolución No. 00561 mediante el cual resolvió: "SANCIONAR A LA EMPRESA **METROLÍNEA S.A.** identificada con NIT 830.507.387-3 (...) con multa de **DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL CIEEN PESOS MCTE** (\$221.315.100) equivalentes a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, (...) a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por negativa a iniciar las conversaciones en la etapa de arreglo directo en los términos legales artículo 433 del CST"

Las principales razones que acompañaron la decisión sancionatoria fueron: el hecho objetivo del transcurso del tiempo entre la presentación del pliego por parte de **ASTDEMP** y la instalación de la etapa de arreglo directo, adicionalmente consideró que a la fecha de presentación del pliego en el año 2016 no existía una convención colectiva suscrita entre esa agremiación y **METROLÍNEA S.A.**

**METROLÍNEA S.A.** interpuso oportunamente recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución No. 00561 de abril de 2017 expedida por la convocada, exponiendo que no podía sancionarse a la empresa por no iniciar la etapa de arreglo directo con **ASTDEMP**, cuando existía un proceso de negociación previo con unos acuerdos y desacuerdos suscritos por las partes, proceso que no había agotado la etapa arbitral.

El recurso de reposición fue resuelto mediante Resolución No. 001378 de 27 de octubre de 2017, a través del cual la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos – Dirección Territorial de Santander, confirmó integralmente el acto censurado reafirmando en los argumentos expuestos en la Resolución 561 de 26 de abril de 2017 y concedido el recurso de apelación ante la Dirección Territorial de Santander del Ministerio del Trabajo


El día 17 de abril de 2018, la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, profirió la Resolución No. 00449 mediante la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto por **METROLÍNEA S.A.** y confirmó integralmente la decisión censurada por la investigada. Esta Resolución fue notificada por aviso a **METROLÍNEA S.A.** el día 4 de mayo de 2018.

Como se observa, la entidad ejerció debidamente su derecho de defensa a través de la presentación oportuna de los descargos acompañados de las pruebas que demostraban que, no era jurídicamente sostenible considerar vulnerada la obligación de iniciar la etapa de arreglo directo como quiera que existía un proceso anterior de la misma naturaleza entre las mismas partes que no había culminado, igualmente se presentaron y se interpusieron oportunamente los recursos procedentes contra el acto administrativo que impuso la sanción; razones suficientes para afirmar que la empresa realizó una defensa adecuada y suficiente de sus intereses en esa investigación administrativa, a pesar de los cual el Ministerio de Trabajo impuso una sanción que claramente es contraria a derecho.

Ahora bien, ante la inconformidad con los fundamentos jurídicos de la sanción impuesta, la Gerencia de **METROLÍNEA S.A.** interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de Resolución No. 00561 de abril de 2017 y los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación, a través de la cual se solicita la declaratoria de la nulidad de dichos actos por infringir el marco normativo en que deben fundarse y se pide título de restablecimiento del derecho el reintegro de la suma de **DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL CIEEN PESOS MCTE** (\$ 221.315.100), pagados por **METROLÍNEA S.A.**, la correspondiente indexación y los intereses de mora que se causen.

El proceso se encuentra radicado en el Juzgado 4 Administrativo del Circuito de Bucaramanga bajo el radicado 68001333300420180043600, el día 21 de noviembre de 2018 fue admitida la demanda; el día 10 de abril de 2019, **METROLÍNEA S.A.** descorrió el traslado para pronunciarse sobre las excepciones propuestas por el Ministerio del Trabajo en su contratación.

Igualmente, es del caso mencionar que en el Comité de Conciliación realizado el 11 de octubre de 2018, se estudió la viabilidad de ejercer una acción de repetición en contra de los funcionarios de **METROLÍNEA S.A.** que con sus actuaciones hubieran dado lugar a la imposición de la referida multa a

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 5 de 13	Revisión 1

cargo de la empresa.

*Estudiando el asunto con profundidad y de acuerdo con los lineamientos de la Corte Constitucional (Sala Plena, M.P Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia C-957 de 2014) advirtió que, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política y de lo dispuesto en la Ley 678 de 2001, la naturaleza y fines de la acción de repetición impiden que esta se ejerza respecto de los servidores que dan lugar a la imposición de multas por parte de autoridades públicas en contra de la entidad, por la infracción del ordenamiento normativo nacional, tal y como ocurre en el caso bajo estudio...(...).*

**QUINTO:** En conclusión por parte del Equipo Auditor adscrito a la Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental de la Contraloría Municipal de Bucaramanga este manifestó: (...) *De acuerdo con la respuesta suministrada por la Entidad es importante mencionar que la misma ilustra las acciones que se hizo una debida defensa de la entidad, a través de la presentación oportuna de los descargos acompañados de las pruebas que demostraban por METROLÍNEA S.A., pero que no fueron efectivas, con el ánimo de que los recursos no fueran erogaciones por estos conceptos, así mismo se soportó las evidencias que sustentan las acciones realizadas por la Entidad ...(...).*

### FUNDAMENTOS DE DERECHO


El presente auto se profiere con fundamento en los artículos 6, 267, 268, 271 y 272 de la Constitución Política, los artículos 1, 3, 5, 6 12, 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 y demás normas concordantes vigentes donde se reconoce expresamente la función de control fiscal, como una actividad independiente y autónoma, diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad político jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes públicos que pertenecen a la Nación.

El manejo y administración de los recursos públicos por parte de las entidades del Nivel Territorial, permite un control fiscal especial de la Contraloría General de la República; por ser estos recursos de control, seguimiento, interventoría y demás; los funcionarios del ente territorial serán quienes responderán fiscalmente en caso de que hayan omitido el debido ejercicio de la gestión fiscal sobre los recursos y bienes públicos debido al origen de los mismos.

Teniendo en cuenta que la situación fáctica y jurídica de los hechos amerita la apertura de proceso de responsabilidad fiscal, con ocasión al daño al patrimonio del Estado, es necesario analizar la presencia de este primer elemento de la responsabilidad fiscal en tratándose que se tramitara por el procedimiento Ordinario, dejando el análisis de la conducta y el nexa causal para futuras diligencias en caso de que haya lugar a ello.

En aplicación del artículo 40 de la Ley 610 de 2000, la Apertura de un Proceso de Responsabilidad Fiscal procede una vez establecida la existencia de un daño al patrimonio del Estado y cuando menos un indicio de la responsabilidad sobre los posibles autores o causantes del mismo.

Siendo el Proceso de Responsabilidad Fiscal un conjunto de actuaciones administrativas que se adelantan con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 6 de 13	Revisión 1

de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa, un daño al patrimonio del Estado.

Así las cosas, resulta importante para este Despacho en primera instancia analizar la existencia del daño patrimonial al Estado como principal elemento de la responsabilidad fiscal, de conformidad con las probanzas obrantes en el expediente y relacionadas con los hechos que dieran origen al correspondiente hallazgo, no sin antes advertir que dichas pruebas fueron recaudadas en legal forma y son las que esencialmente se tienen como soporte probatorio en el presente Auto de Apertura.

Las pruebas relacionadas, se ciñen a los principios de conducencia, pertinencia y necesidad, y se valorarán de conformidad con las reglas de la sana crítica y se apreciarán en forma racional y en aplicación de los principios que rigen la acción fiscal y la función administrativa, siguiendo los parámetros fijados por nuestra Carta Política en sus artículos 29 y 209, la ley 610 de 2000, la Ley 80 de 1993 y las demás normas concordantes con el objetivo de establecer la verdad de estos hechos con aplicación de análisis objetivos, prudentes y veraces.


Resolución No. 000397 expedida el 07 de diciembre de 2016 *"Por medio del cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los empleos de planta de la Contraloría Municipal de Bucaramanga"*.

## COMPETENCIA

La Constitución Política de 1991 precisó en su artículo 267 y siguientes, los contenidos y fines del Control Fiscal, determinándolo como una Función Pública, autónoma e independiente de cualquier otra forma de vigilancia administrativa o judicial, encomendada a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales.

El criterio adopto 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 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 estas 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 vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente ley"*.

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.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 7 de 13	Revisión 1

Siendo **METROLÍNEA S.A.**, una sociedad por acciones entre entidades públicas sujeta al régimen de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, creada mediante Acuerdo Municipal del 20 de diciembre de 2002 y constituida mediante Escritura Pública No. 1011 de Marzo 21 de 2003, otorgada por la Notaría Séptima del Círculo de Bucaramanga, aclarada mediante Escritura Pública No. 3809 de Octubre 6 de 2004 de la misma Notaría, registrada en la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la cual tiene el carácter de titular del Sistema Metrolínea.

Dentro de la composición accionaria de la entidad se encuentran Alcaldía Bucaramanga, Alcaldía Piedecuesta, Alcaldía Floridablanca, Alcaldía Girón, IMEBU, INVISBU, Dirección de Transito de Bucaramanga de donde el Municipio de Bucaramanga cuenta con un porcentaje superior al 94% de la totalidad acciones de la sociedad.

#### **DETERMINACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL, ESTIMACIÓN DE LA CUANTÍA Y ENTIDAD AFECTADA**

Teniendo en cuenta lo señalado en la jurisprudencia y la Ley en lo que al daño y proceso de responsabilidad respecta, las pruebas allegadas con el formato de traslado de hallazgo por el Equipo Auditor adscrito a éste ente fiscalizador, así como el hecho materia de investigación antes descrito, se determina un Hallazgo Fiscal en una cuantía determinada por valor de **DOSCIENTOS TREINTA SEIS MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS MCT/E** (\$236.069.440). Luego al tenor de lo arrimado no se cumplió con lo preceptuado por el Art. 209 del C.N., siendo la gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz.

En consecuencia, se demuestra la existencia de un daño fiscal a **METROLÍNEA S.A.**, por la lesión del patrimonio público, representado en el perjuicio a los recursos públicos y a los intereses patrimoniales del Estado, producido por una gestión fiscal presuntamente antieconómica, ineficaz e ineficiente, que en términos generales, no aplicó al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, y en el caso concreto, lo preceptuado en el Art. 209 de la Constitución Política.


Finalmente, de acuerdo con el informe presentado por el Equipo Auditor de la Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental y lo señalado en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000, como quiera que se encuentra establecida la existencia de un daño patrimonial a **METROLÍNEA S.A.**, porque en la vigencia 2018, canceló dos (2) sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por negativa a iniciar las conversaciones en la etapa de arreglo directo en los términos, por la denuncia presentada por la reclamación laboral de la Asociación Sindical Colombiana de Servidores y de los Servidores Públicos "ASTEMP".

#### **PRESUNTO RESPONSABLE**

Como presunto responsable fiscal se tiene:

- **ÁNGELA MARÍA FARAH OTERO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 50.913.587, en su calidad de Gerente de Metrolínea S.A., para la época de los hechos.



 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	<b>AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	Página 8 de 13	Revisión 1

### ACERVO PROBATORIO

Para el presente **AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL** se tuvo en cuenta el siguiente acervo probatorio:

Mediante traslado del Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal No. 016-2019 junto con sus anexos documentales se allegan los siguientes documentos (Visible del Folio 4 al 110 del expediente):


- Formato Único Hoja de Vida "Persona Natural" de Ángela María Farah Otero (visible a folio 23 a 64).
- Copia de cédula de ciudadanía de Ángela María Farah Otero (visible a folio 28).
- Copia de Diligencia de Posesión No. 0023 (visible a folio 29 a 30).
- Copia Manual Específico de Funciones, Responsabilidades y Competencias (visible a folio 31 a 33).
- Copia Acta Comité de Conciliación (visible a folio 34 a 46).
- Copia de la Resolución No. 000561 del 26 de abril de 2017 "Por medio de la cual se decide una actuación Administrativa de Primera Instancia" (visible a folio 47 a 62).
- Copia de la Resolución No. 000445 de 30 marzo de 2017 "Por medio de la cual decide una actuación administrativa Primera Instancia" (visible a folio 63 a 80).
- Copia de la Resolución No. 000023 de 26 enero de 2018 "Por medio del cual resuelve un Recurso de Apelación" (visible a folio 81 a 98).
- Copia de oficio remitido por EDUARDO HERRERA JAIMES, Tesorero de IDESAN a LUIS IGNACIO MACIAS ESPARZA, Director Financiero y FLOR ELBA TIRADO MORENO, Tesorera de Metrolínea S.A.; donde se solicita el Pago de Procesos judiciales 1.87% Centro de Costo 1023 Cta. 11100617. (visible a folio 99).
- Copia de Informe de Auditoría correspondiente al presente Traslado de Hallazgo (visible a folio 100 a 111).

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El artículo 1° de la Ley 610 de 2000, establece que el "Proceso de Responsabilidad Fiscal" es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías 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 esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño patrimonial al Estado".

La Contraloría Municipal debe actuar en cumplimiento de lo estipulado por la norma Superior en su Artículo 267 en el cual establece que el Control Fiscal "... Es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la Gestión Fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejan

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	<b>AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	Página 9 de 13	Revisión 1

fondos o bienes de la Nación...”. Control Fiscal que es esencial en razón a que propugna por el debido recaudo e inversión de los fondos públicos, conforme a las disposiciones constitucionales y legales.

Cabe señalar que la Responsabilidad Fiscal que se endilga en los procesos adelantados por las Contralorías es aquella derivada de la Gestión Fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, es de naturaleza administrativa o patrimonial en cuanto busca la reparación del daño causado por la Gestión Fiscal irregular siendo por lo tanto independiente y autónoma a los procesos que por los mismos hechos se puedan adelantar en otras ramas, ejemplo, Penal o Disciplinaria.

Para el establecimiento de la responsabilidad en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa de la gestión pública; conforme lo reglamenta el parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 610 de 2000: *ARTÍCULO 4°. OBJETO DE 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. (El aparte subrayado fue declarado exequible sentencia C-840 de 2001).*

El juez Constitucional, ha indicado de manera insistente que la vigilancia de la gestión fiscal, tiene como propósito, la protección del patrimonio público que es esta, una de las finalidades propias del control fiscal. Así lo expreso, entre otras, en la sentencia C-648 de 2002: *GESTIÓN FISCAL -Finalidad de vigilancia. La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin la protección del patrimonio público, la transparencia en todas las operaciones relacionadas en el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado. Estas medidas se enmarcan por la concepción de Estado social de derecho, fundado en la prevalencia de interés general, y propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”.*


**SOBRE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL**

*Según el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, establece que la Responsabilidad Fiscal estará integrada por:*

- 1) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- 2) Un daño patrimonial al Estado.
- 3) Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

En este orden de ideas, se analizaran cada uno de los elementos que configuran la Responsabilidad Fiscal a la luz de los hechos que son objeto de estudio en el proceso que nos ocupa, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la ley, los pronunciamientos jurisprudenciales que al respecto han hecho las altas Cortes y los argumentos de Responsabilidad Fiscal imputada mediante Auto de fecha 25 de julio de 2018.

**SOBRE LA EXISTENCIA DEL DAÑO.**


 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 10 de 13	Revisión 1

Sobre el particular, el Artículo 6° de la Ley 610 del 2000, señala: *"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, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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."* [Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340-07 de 9 de mayo de 2007, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil].

El Daño, es la lesión al patrimonio público o a los intereses patrimoniales del Estado, del cual se deriva el perjuicio y la consecuente obligación de resarcirlo. La ley 610 en el artículo 6°, precisa que para efectos de la misma ley se entiende por daño patrimonial al Estado, la lesión representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.

Así las cosas siempre que se lesione el patrimonio o los intereses patrimoniales del Estado, estaremos frente a un daño patrimonial. Con relación a esta materia, la Contraloría General de la Republica, emitió el Concepto 0070A de 2001 mediante el cual ha señalado: *"Es necesario resaltar que la ley consagra una definición amplia del daño patrimonial al Estado. La definición abunda en sinónimos que tratan de ejemplificar en que consiste el daño, sin que en ningún momento se de una descripción taxativa o cerrada del mismo. De esta forma se deja el camino abierto para que dentro de la definición puedan encajar todos aquellos eventos en que el patrimonio se ve lesionado, sin que exista la posibilidad de que algunos queden excluidos por una interpretación formalista o exegética de la norma. Esta amplitud en la definición también es predicable de los otros dos elementos: las acciones y las personas que pueden causar el daño. Así, en el artículo es patente la preocupación del legislador por cobijar todas las situaciones de detrimento al erario"*.

La Corte Constitucional en la sentencia C-840-2001, con ponencia del Honorable Magistrado Jaime Araujo Rentarías respecto al daño patrimonial al Estado señaló: *"Los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, dentro de las cuales la irregularidad en el ejercicio de la gestión fiscal es apenas una entre tantas. De suerte que el daño patrimonial al Estado es susceptible de producirse a partir de la conducta de los servidores públicos y de los particulares, tanto en la arena de la Gestión Fiscal como fuera de ella. Así por ejemplo, el Daño Patrimonial estatal podría surgir con ocasión de una ejecución presupuestal ilegal, por la pérdida de unos equipos de computación, por la indebida apropiación de unos flujos de caja (...)"* entre otros ejemplos que la Corte pone a nuestra disposición con el fin de analizar cada una de las categorías dentro de las cuales se pueden configurar daños patrimoniales al Estado. Dentro de la misma Sentencia C-840 de 2001 La Corte Constitucional manifiesta que: *"Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicable 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*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 11 de 13	Revisión 1

*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”.*

Así las cosas, el daño es requisito indispensable para que se declare la responsabilidad, pero no es un requisito suficiente como lo manifiesta la doctrina, pues además de su demostración se requiere alinear los demás elementos integradores de la responsabilidad (Teoría de la Responsabilidad Fiscal, Uriel Humberto Amaya, Página 190).

Dijo la Corte Constitucional en la Sentencia SU-620 de 1996 el DAÑO debe ser cierto, actual y cuantificable., en el sentido de que “(...) Para la estimación del daño debe acudirse 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 (...).


El Artículo 40 de la Ley 610 de 2000, ordena la apertura del proceso de responsabilidad fiscal mediante el procedimiento ordinario cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo.

Que, del análisis del presente hallazgo, el Despacho determina que están claros los elementos de la responsabilidad fiscal para Aperturar proceso de responsabilidad fiscal, de conformidad con la normativa referida.

Por lo anterior, el procedimiento a adoptar para el presente proceso es el ordinario de única instancia, porque cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011: “ARTÍCULO 110. INSTANCIAS. El proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere la suma señalada.”

Así mismo del caso en concreto, se evidenció que Metrolínea S.A. canceló sanciones interpuestas por el Ministerio de Trabajo a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, equivalente a trecientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por negativa a iniciar las conversaciones en la etapa de arreglo directo en los términos legales artículos 433 C.S.T., por la denuncia presentada por el sindicato ASTDEMP, mediante reclamación laboral de la ASOCIACIÓN SINDICAL COLOMBIANA DE SERVIDORES Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS “ASTDEDMP”, quien presentó querrela en contra de la empresa METROLÍNEA S.A. por presunta negativa a iniciar conversaciones en la etapa de arreglo directo. La organización sindical presentó el pliego de peticiones a la empresa y el nombre de los negociadores y asesores según decisiones de la asamblea general a los afiliados al sindicato y trabajadores de la empresa METROLÍNEA S.A., como negociadores los señores CALENDARIA DAZA BENITEZ, DIEGO FERNANDO JAIMES VILLAMIZAR, JORGE ENRIQUE GUALDRON PÉREZ, SANDRA MILENA VELASQUEZ NAVAS, OVIEL MENDOZA GUERRERO y como afiliados al sindicato y asesores los señores MARTHA CECILIA DIAZ SUAREZ, OSBER LEONARDO JEREZ, MARTHA EUGENIA GALVAN MORENO, JUAN CAMILO MORA TARAZONA. Los pagos realizados fueron:



 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 12 de 13	Revisión 1

Código Cuenta: 58901202 Procesos administrativos sancionatorios

27/06/2018	COM2018000326	MINISTERIO DE TRABAJO POR NEGATIVA	SENA SINDICATO ASTDEMP	\$221.315.100
27/06/2018	COM2018000327	MINISTERIO DE TRABAJO POR ACTOS ATENTATO	SENA SINDICATO ASTDEMP	\$14.754.340
<b>TOTAL</b>				<b>\$236.069.440</b>

Así mismo, se puede evidenciar que los pagos se realizaron de la cuenta de Ahorro No. 111-13-0185015 del Banco IDESAN cuenta específica para las CONTINGENCIAS SITM que corresponde al 1.87%.

Junio 27 de 2018	M2000010408	MINISTERIO DE TRABAJO	\$221.315.100
Junio 27 de 2018	M2000031009	MINISTERIO DE TRABAJO	\$14.754.340

Que en mérito de lo anteriormente expuesto, el Subcontralor Municipal de Bucaramanga, en ejercicio de la competencia conferida mediante Resolución No. 000397 expedida el 07 de diciembre de 2016 "Por medio del cual se ajusta el Manual Especifico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los empleos de planta de la Contraloría Municipal de Bucaramanga".


### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** **ORDENAR** la APERTURA A PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL radicado bajo el No. 3429 en contra de **ÁNGELA MARÍA FARAH OTERO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 50.913.587 expedida en Montería, en su condición de Gerente de Metrolínea S.A para la época de los hechos, por un valor de un daño patrimonial en la suma de **DOSCIENTOS TREINTA SEIS MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS MCT/E** (\$236.069.440).

**ARTÍCULO SEGUNDO:** **NOTIFICAR** el presente Auto a **ÁNGELA MARÍA FARAH OTERO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 50.913.587 expedida en Montería, en su condición de Gerente de Metrolínea S.A para la época de los hechos, haciéndole saber que contra el mismo no procede recurso alguno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la ley 610 de 2000.

**ARTÍCULO TERCERO:** Comunicar a **METROLÍNEA S.A.** y a la **OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL** del presente Auto.

**ARTÍCULO CUARTO:** Oír en versión libre a **ÁNGELA MARÍA FARAH OTERO**,

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>RF-33</b>	
	AUTO DE APERTURA A PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Página 13 de 13	Revisión 1


identificada con cédula de ciudadanía No. 50.913.587 expedida en Montería, en su condición de Gerente de Metrolínea S.A para la época de los hechos.

**ARTÍCULO SEXTO:** Ordénese oficiar a las entidades competentes a fin de iniciar la **BUSQUEDA DE BIENES** del presunto responsable.

**ARTICULO SÉPTIMO:** **COMISIONAR** en servicio para el cumplimiento de la presente providencia a la Profesional Universitaria **ISLENI RODRÍGUEZ CARVAJAL** con el propósito de adelantar el correspondiente Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado bajo el No. 3429, a raíz del cual queda facultada para practicar y allegar las pruebas relacionadas en la parte considerativa del presente proveído.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**HECTOR ROLANDO NORIEGA LEAL**  
 Sub Contralor Municipal de Bucaramanga

Elaboró: Jarom Abinadi Paipa Garnica. Abogado de Apoyo.   
 Revisó: Isleni Rodríguez Carvajal. Abogada Comisionada. 