CONTRALORÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN
OFICINA DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

ESTADO-87-2026

Providencia	Entidad Afectada	Implicado	Fecha de la Providencia	Proceso	Cuaderno
Auto No. 14 de 2026 "Por medio del cual se resuelve un grado de consulta de un proceso ordinario de responsabilidad fiscal"	Municipio de Popayán	César Cristian Gómez Castro, Daniel Alejandro Pajoy Bastos, Ever Ney Burbano, Rubén Ernesto Caicedo	06/11/2026	Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal - RFO-01-2022	1

Se fija el presente estado, hoy nueve (9) de noviembre de 2026 a las 8:00 de la mañana por el término de (1) día.



ANGELA MARÍA ACOSTA VALLEJO
Jefe Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
Contraloría Municipal de Popayán

CONSTANCIA: Se desfija el presente estado, hoy _____ de _____ dos mil veintiséis (2026) a las _____

Des fijación, _____

Outlook

REFERENCIA: SOLICITUD DE AUTO No. 14 QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA / RADICADO: RFO-01-2022 / INVESTIGADO: CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO

Desde Abogados VR <solucionesjuridicasvra@hotmail.com>
Fecha Lun 09/11/2026 10:25
Para contactenos @contraloria-popayan.gov.co <contactenos@contraloria-popayan.gov.co>; responsabilidadfiscal responsabilidadfiscal <responsabilidadfiscal@contraloria-popayan.gov.co>

Santiago de Cali, 09 de noviembre de 2026

Señores
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN
Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

RADICADO: RFO-01-2022
INVESTIGADO: CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO

LINA MARCELA SOLANO ADRADA identificada con cédula No. 1.107.072.715 de Cali, abogada portadora de la tarjeta profesional No. 299.791 del C.S.J., actuando en nombre y representación del señor **CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO**, solicito comedidamente se remita copia de **Auto No. 14** del 06 de noviembre 2026 "*POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA DE UN PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL*", dentro del proceso con radicado **RFO-01-2022.**

Atentamente,

LINA MARCELA SOLANO ADRADA
Abogada.

AUTO No. 14 DE 2026
POR EL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Popayán, 06 de noviembre de dos mil veintiséis (2.026)

Rad. Proceso: RFO 01 - 2022

EL CONTRALOR MUNICIPAL DE POPAYÁN, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 268 numeral 5 y 272 de la Constitución Política, este último modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, así como por la Ley 610 de 2000, en particular su artículo 18, y la Ley 1474 de 2011, Ley 403 de 2020 y

CONSIDERANDO:

El presente Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022 tuvo su origen en el hallazgo fiscal trasladado mediante el Oficio No. DC-007 del 7 de enero de 2021, derivado de la Auditoría Regular practicada al Municipio de Popayán correspondiente a la vigencia fiscal 2019. En dicho informe de auditoría se advirtió una presunta afectación e irregularidad relacionada con los ingresos de la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, la cual fue vinculada, en principio, con la celebración y ejecución del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 suscrito el 28 de marzo de 2017 entre el Municipio de Popayán y EMTEL S.A. E.S.P., cuyo objeto consistiere en la modernización y optimización de los servicios administrativos de dicha dependencia mediante soluciones integrales de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Con fundamento en las circunstancias advertidas en el informe de auditoría, se ordenó la apertura de la Indagación Preliminar No. IP-01-2021, con el propósito de recaudar los elementos probatorios necesarios para establecer la existencia de los presupuestos constitutivos de la responsabilidad fiscal. Dicha actuación preliminar culminó mediante auto 04 del 7 de febrero de 2022 y, posteriormente, mediante Auto No. 012 del 25 de marzo de 2022, la Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva dispuso la apertura formal del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022.

Dentro de la actuación fueron vinculados como presuntos responsables fiscales los señores CÉSAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO identificado con Cedula de Ciudadanía No. 76.310.369, en su calidad de alcalde Municipal de Popayán para la época de los hechos; DANIEL ALEJANDRO PAJOY BASTOS identificado con Cedula de Ciudadanía. 10.297.876; EVER NEY BURBANO identificado con Cedula de Ciudadanía. 76.295.903; y RUBÉN ERNESTO CAICEDO CELIS identificado con Cedula de Ciudadanía.

79.569.923. Asimismo, mediante la misma providencia de apertura, se dispuso la vinculación de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, en calidad de garante, con ocasión de las Pólizas de Seguro Nos. 3000184, 300160 y 300131, y de LIBERTY SEGUROS S.A., con ocasión de la Póliza de Seguro No. 2804849.

El presunto daño patrimonial fue estimado inicialmente en la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($2.475.267.047), correspondiente al cálculo realizado por el equipo auditor a partir de la comparación de los ingresos brutos de la Secretaría de Tránsito entre las vigencias 2017 ($5.670.691.693), 2018 ($4.220.053.705) y 2019 ($3.195.424.646). Durante el trámite de la actuación se incorporaron y valoraron, entre otros elementos, el informe definitivo de la auditoría regular vigencia 2019, la documentación precontractual y contractual del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017, los estudios previos y de conveniencia, la información presupuestal y contable del Municipio y de la Secretaría de Tránsito, los oficios de citación a versión libre, la solicitud de caducidad e incidente de nulidad resuelto mediante Auto No. 013 del 25 de abril de 2025 y confirmado por el Contralor Municipal en Auto No. 02 del 22 de mayo de 2025, las pólizas de seguro y las constancias relativas a la reserva constitucional al derecho a guardar silencio formulada por la defensa del exalcalde Gómez Castro.

Igualmente, obra dentro del plenario el Concepto Técnico de fecha 12 de febrero de 2021, elaborado dentro de la Indagación Preliminar IP-001-2021 por el profesional universitario Edgar Orlando Ospina Ospina (de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca), junto con la documentación técnica y financiera de soporte, en el cual se cuestionó objetivamente la metodología empleada por el equipo auditor al advertir que se compararon conceptos de ingresos heterogéneos y no se dedujeron los costos operativos asociados a la modernización tecnológica, concluyendo que la operación arrojó resultados económicos nulos o positivos para el Municipio y solicitando el levantamiento de la incidencia fiscal.

Del análisis de los elementos probatorios recaudados, y tras la reasignación del proceso mediante Resolución No. 43 del 11 de junio de 2026, la secretaria general de la Contraloría Municipal de Popayán Dra. Laura Carolina Dorado Portela estableció que la variación o disminución en los recaudos presupuestales no configuró, por sí misma, un menoscabo o daño patrimonial cierto y cuantificable al patrimonio del Municipio de Popayán. En consecuencia, mediante Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, la Secretaria General ordenó el ARCHIVO del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022 y la desvinculación de las aseguradoras garantes, al concluir que no se encontraba acreditado el presunto daño patrimonial ni la concurrencia de los elementos del artículo 5° de la Ley 610 de 2000. La decisión se fundamentó en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, al considerar que, ante la

inexistencia probatoria del daño, no se configuraba el elemento axial de la responsabilidad fiscal y, por tanto, no resultaba procedente ni necesario continuar con el análisis de los restantes elementos estructurales.

Finalmente, en cumplimiento del Artículo Sexto del resolutivo del Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026 y de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, la secretaria general remitió a este Despacho del Contralor Municipal de Popayán el expediente correspondiente al Proceso Ordinario RFO-01-2022, junto con la decisión de archivo, para surtir el grado de consulta.

COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 268 numeral 5 y 272 de la Constitución Política de Colombia, artículo 18 la Ley 610 de 2000, este despacho es competente para conocer del asunto.

El Contralor Municipal de Popayán es competente para conocer y decidir el presente asunto en grado de consulta, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, en concordancia con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

La figura del grado de consulta constituye un mecanismo de control jurídico establecido por el legislador con el propósito de salvaguardar el interés público, garantizar la protección del patrimonio estatal y verificar que las decisiones adoptadas dentro de los procesos de responsabilidad fiscal se encuentren ajustadas al ordenamiento jurídico y al material probatorio legalmente recaudado durante la actuación.

En virtud de dicha competencia, corresponde a este Despacho realizar un examen integral de legalidad sobre la decisión adoptada por la primera instancia Secretaría General, verificando si la misma fue proferida con observancia de las garantías procesales, las normas que regulan la responsabilidad fiscal y las pruebas obrantes en el expediente.

Por lo anterior, y de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, corresponde a este Despacho analizar la legalidad, procedencia y suficiencia de los fundamentos fácticos, probatorios y jurídicos que sustentaron la decisión de archivo, con el fin de determinar si la misma debe ser confirmada o revocada en sede de consulta.

POSICIONES PARA RESOLVER

De conformidad con los antecedentes procesales, el contenido del Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, los medios de prueba legalmente incorporados al expediente y el marco normativo aplicable, corresponde a este Despacho efectuar el análisis integral de la decisión objeto de consulta, con el propósito de establecer si la determinación de ordenar el archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022 se encuentra debidamente sustentada, tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico.

En tal sentido, el análisis se orientará, en primer lugar, a establecer si dentro del proceso se encuentra acreditada la existencia de un daño patrimonial al Estado, particularmente frente al presunto detrimento cuantificado en DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($2.475.267.047), relacionado con las presuntas irregularidades y variaciones de recaudos advertidas en la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017, celebrado entre el Municipio de Popayán y la empresa EMTEL S.A. E.S.P.

Para tal efecto, deberá examinarse de manera integral el material probatorio recaudado durante la actuación fiscal, especialmente el contrato objeto de investigación, los estudios previos, la información financiera y presupuestal de la Secretaría de Tránsito, los comprobantes de recaudo, el Concepto Técnico de 12 de febrero de 2021 y demás documentos relacionados con su ejecución, con el fin de determinar si, como inicialmente se advirtió en el Hallazgo Fiscal, se produjo una afectación real al patrimonio público derivada de la ejecución contractual, o si, por el contrario, los elementos de convicción incorporados al expediente permiten establecer que las actividades ejecutadas y las operaciones realizadas guardaron correspondencia con el objeto contractual.

Así mismo corresponde verificar si la valoración probatoria efectuada por la Secretaría General se realizó de manera integral, objetiva y conforme a las reglas de la sana crítica, y si las conclusiones adoptadas en el Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026 encuentran respaldo suficiente en los elementos de convicción incorporados al expediente, particularmente en aquellos documentos que permitieron establecer la naturaleza de las variaciones presupuestales, la validez del dictamen técnico y la ausencia de elementos suficientes para acreditar la existencia del daño patrimonial señalado en el hallazgo auditor.

En este contexto, será necesario determinar si, al no encontrarse acreditado un daño patrimonial cierto, real, efectivo y cuantificable, resulta jurídicamente procedente concluir que no se configura uno de los elementos esenciales de la responsabilidad

fiscal previstos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 y, por consiguiente, si había lugar a ordenar el archivo de las diligencias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la misma ley. Lo anterior, teniendo en cuenta que la primera instancia concluyó que no logró establecer el daño objeto del hallazgo fiscal ni, en consecuencia, la responsabilidad fiscal de los investigados.

Finalmente, este Despacho deberá establecer, a partir del examen conjunto de los hechos, las pruebas recaudadas, las actuaciones surtidas y las disposiciones legales aplicables, si la decisión adoptada por la Secretaría General mediante Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, por medio del cual se ordenó el archivo del Proceso Ordinario RFO-01-2022 y la desvinculación de La Previsora S.A. y Liberty Seguros S.A. en calidad de terceros civilmente responsables, se encuentra ajustada a derecho y, en consecuencia, debe ser confirmada y adicionada en su motivación, o si existen razones fácticas o jurídicas que ameriten su revocatoria

DECISIÓN QUE DIO LUGAR AL GRADO DE CONSULTA

Como se indicó en los párrafos que preceden, la Secretaria General de la Contraloría Municipal de Popayán decidió ordenar el archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022, mediante Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, determinación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, fue remitida a este Despacho para surtir el correspondiente grado de consulta.

En las consideraciones expuestas por el Auto No159 , se resalta lo siguiente:

"(...) De los documentos incorporados en el plenario fiscal, se tiene entonces, que el hecho que origina el hallazgo es la disminución de los ingresos reportados por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Popayán después de la entrada en operación del Convenio Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017, celebrado con EMTEL S.A. E.S.P. y en tal sentido la auditoría tomó como referencia los siguientes datos:

- *Vigencia 2017 (operación directa): $5.670.691.693.*
- *Vigencia 2018 (con concesión): $4.220.053.705 (Diferencia: $1.450.637.988 menos que en 2017).*
- *Vigencia 2019 (con concesión): $3.195.424.646 (Diferencia: $1.024.629.059 menos que en 2018).*

Diferencia acumulada calculada por auditoría: $2.475.267.047.

Estas cifras describen una disminución de ingresos entre los periodos comparados. Sin embargo, para convertir esa diferencia en daño patrimonial, debe acreditarse que se trata de recursos que debieron ingresar al patrimonio municipal y que, por una conducta atribuible a la gestión fiscal investigada, dejaron efectivamente de ingresar, por lo que una cosa es demostrar que el recaudo fue inferior al de una vigencia anterior; otra, demostrar que el Municipio sufrió una pérdida patrimonial imputable a una conducta concreta.

Pese a ello no se encuentra en el expediente que se haya logrado demostrar una reducción del recaudo por una menor cantidad de infracciones detectadas, cambios en la operación de los sistemas de foto detección, periodos de inactividad, variaciones en el número de comparendos impuestos, prescripción de obligaciones, dificultades de cobro u otros factores.

El mismo sentido, el hallazgo inicial habla de disminuciones del 25,19 % y del 32,05%, mientras que la valoración posterior presenta disminuciones del 25,6 % y del 24,3 % para comparaciones distintas. Los porcentajes no deben mezclarse como si fueran mediciones del mismo fenómeno: es necesario identificar el periodo, el denominador y los conceptos de ingreso empleados en cada cálculo, situación que dentro del concepto técnico de fecha 12 de febrero de 2021 rendido por el profesional Edgar Orlando Ospina Ospina no se logra demostrar, y por lo cual en tal concepto se solicita levantar la incidencia fiscal.

Bajo los contextos expuestos, para poder endilgar responsabilidad fiscal, se hace necesario el cumplimiento de los elementos fundamentales de la misma, esto es: una conducta dolosa o culposa de quien gestiona fondos públicos, un daño patrimonial al Estado, y un nexo causal entre ambos, de lo cual, se ha de indicar, que en relación al elemento del daño en atención a lo expuesto, debe indicar este despacho que el mismo no encuentra sustento, pues quedó claro para esta instancia que el proceder de la Administración Municipal estuvo revestido de legalidad lo cual quedó apoyado en el análisis pericial técnico... por lo que ante la inexistencia del presunto daño señalado, se desvanece el elemento más importante de la responsabilidad fiscal, impidiendo continuar con el estudio de la estructuración de los demás elementos (conducta y nexo causal).

En atención al anterior análisis, y conforme se indicó al inicio del acápite de las consideraciones, con fundamento en los elementos materiales probatorios, procederá este despacho a ordenar el archivo de las presentes diligencias, ello por cuanto no se logró establecer el daño objeto del hallazgo fiscal, ni mucho menos la responsabilidad fiscal de los investigados César Cristian Gómez Castro, Daniel Alejandro Pajoy Bastos, Ever Ney Burbano y Rubén Ernesto Caicedo Celis,

desvinculando igualmente a las compañías aseguradoras, vinculadas como garantes La Previsora S.A. y Liberty Seguros S.A

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La ley 610 de 2000, en su artículo 18, dispone:

"GRADO DE CONSULTA. *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."

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997, sostuvo frente al tema en cuestión que: *"La Consulta es un instrumento que permite al superior revisar la decisión dictada por el inferior con el fin de examinar si se ajusta o no a la realidad procesal y acorde con la Constitución y la Ley". "La consulta es una institución procesal en virtud de la cual, el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que esta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo. La competencia funcional del superior que conoce de la 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 ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquélla"*

"Cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma

constitucional alguna. (...) la autorización que se otorga en el precepto demandado al superior para que al decidir la consulta se pronuncie "sin limitación" alguna sobre la providencia dictada por el inferior, no lesiona la Ley Suprema, pues de su propia esencia se deriva la capacidad del funcionario de segunda instancia para revisar íntegramente la providencia consultada con el único objetivo de corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia. De esta manera se busca evitar que se profieran decisiones violatorias no sólo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad misma como sujeto perjudicado con el delito. En otras palabras, el propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia, conforme al artículo 2o. de la Carta, es fin esencial del Estado.".

En sentencia T-587 de 2002, sostuvo el juez colegiado constitucional:

"La consulta no se debe entender como un recurso en estricto sentido, porque de ella no pueden hacer uso de manera directa los sujetos procesales, sino es un mecanismo jurídico obligatorio para el funcionario de conocimiento, quien debe someter a consideración de su superior inmediato ciertas decisiones señaladas de manera taxativa por el legislador para que el superior, confirme o modifique lo ya decidido, en desarrollo del principio de legalidad que garantiza la revisión de oficio en determinados casos considerados de especial interés frente a la protección de los derechos fundamentales del procesado y la importancia de una pronta y eficaz administración de justicia. De otra parte, si el funcionario competente omite el trámite de la consulta en los casos previstos por la ley los sujetos procesales pueden exigir su cumplimiento. El superior al pronunciarse acerca del asunto sometido al grado jurisdiccional de consulta, no tiene límites en su pronunciamiento"

Además, la Corte Constitucional en Sentencia T-005/13 del 11 de enero 2013, MP MAURICIO GONZALEZ CUERVO, al analizar el alcance del Grado de Consulta en el proceso de responsabilidad fiscal, señaló:

"4.3.4 El artículo 18 de la Ley 610 de 2000 establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales; precisa que ésta procede en tres eventos: (i) cuando se dicte auto de archivo, (ii) cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal y (iii) cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsable hubiere estado representado por un apoderado de oficio; y fija un término de tres días para que el funcionario remita el expediente a su superior funcional, que tiene un mes para proferir su decisión, so pena de que el fallo o auto consultado quede en firme. 4.3.5. El artículo 47 de la Ley 610 de 2000, relativo al auto de archivo, señala que habrá lugar a proferir este auto en los siguientes eventos: (i) cuando se pruebe que el hecho no existió, (ii) cuando el hecho no genera detrimento patrimonial, (iii) cuando el hecho no comporta el ejercicio de

gestión fiscal, (iv) cuando se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio, (v) cuando se acredite la operancia de una causal excluyente de responsabilidad y (vi) cuando se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma."

En consecuencia, procede este Despacho a verificar si la decisión objeto de consulta y las actuaciones que conforman el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022 se encuentran ajustadas a los postulados constitucionales y legales que gobiernan la responsabilidad fiscal, atendiendo la finalidad por la cual fue instituido el grado de consulta en la Ley 610 de 2000.

Para ello, se examinarán los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que llevaron a la primera instancia a concluir que no se encontraba acreditado un daño patrimonial al Estado y, por consiguiente, a ordenar el archivo de las diligencias, particularmente frente a las presuntas irregularidades y variaciones de recaudos relacionadas con el Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017, celebrado entre el Municipio de Popayán y EMTEL S.A. E.S.P.

En tal sentido, corresponde establecer si, a partir del análisis integral de los elementos probatorios obrantes en el expediente, se encuentra debidamente acreditada o desvirtuada la existencia del presunto daño patrimonial señalado en el Hallazgo Fiscal, cuyo valor fue estimado en DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($2.475.267.047).

Así las cosas, este Despacho deberá determinar si los fundamentos expuestos por la Secretaria General resultan suficientes para sustentar el archivo dispuesto mediante Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, o si, por el contrario, del análisis integral de los hechos y las pruebas se desprenden elementos que permitan establecer la existencia de un detrimento patrimonial que haga necesario continuar con la actuación fiscal, para efectos de confirmar o revocar la decisión objeto de consulta.

El daño patrimonial al Estado:

En cuanto al daño patrimonial, la Ley 610 de 2000 lo define en su artículo 6° como la lesión del patrimonio público, representada, entre otros, en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficiente, inequitativa e inoportuna que no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

La disposición en cita establece:

"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, 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 del patrimonio público".

Respecto del alcance de esta noción, la Corte Constitucional ha señalado que para establecer la existencia de un daño patrimonial al Estado no basta con advertir una irregularidad en la gestión fiscal, sino que resulta necesario acreditar una afectación cierta y susceptible de valoración económica sobre los bienes, recursos o intereses patrimoniales del Estado. En este sentido, en la Sentencia C-840 de 2001, al analizar la naturaleza del daño dentro del proceso de responsabilidad fiscal, precisó que los intereses patrimoniales del Estado comprenden los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, de manera que la existencia del daño debe encontrarse debidamente acreditada y ser susceptible de cuantificación conforme a su real magnitud.

En igual sentido, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de que el daño patrimonial sea cierto, existente y cuantificable, de manera que no resulta suficiente la mera existencia de una irregularidad administrativa, contable o contractual para predicar la configuración de un detrimento patrimonial, pues este debe encontrarse demostrado a partir de elementos objetivos de convicción que permitan establecer la efectiva afectación de los recursos o intereses patrimoniales del Estado.

En este sentido, corresponde analizar si la disminución observada en los ingresos de la Secretaría de Tránsito y Transporte durante las vigencias 2018 ($4.220.053.705) y 2019 ($3.195.424.646) en comparación con la vigencia 2017 ($5.670.691.693), además de constituir la circunstancia cuestionada en el Hallazgo Fiscal, produjo una afectación cierta, real, efectiva y cuantificable de los recursos públicos del Municipio de Popayán.

Para ello, deberá examinarse el material probatorio incorporado al expediente con el propósito de determinar si las actividades desarrolladas con ocasión del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017 correspondieron al objeto

contractual, si fueron efectivamente ejecutadas y si los recursos destinados a su ejecución tuvieron una contraprestación efectiva para la entidad.

De igual manera, deberá establecerse si las variaciones presupuestales obedecieron a la dinámica del recaudo contravencional y a la deducción de costos de inversión y operación tecnológica proyectados en el contrato, o si, por el contrario, de las pruebas recaudadas se desprende que los recursos públicos fueron comprometidos o pagados sin una finalidad contractual legítima o sin que existiera una efectiva contraprestación a favor de la entidad.

En consecuencia, el análisis deberá determinar si los elementos de convicción obrantes en el expediente permiten acreditar el presunto detrimento patrimonial estimado en DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($2.475.267.047), o si, como lo determinó la primera instancia, no se encuentra demostrado el daño patrimonial que dio origen al proceso.

Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal:

En materia de responsabilidad fiscal, la conducta constituye uno de los elementos necesarios para determinar la responsabilidad del gestor fiscal, en tanto debe establecerse que el comportamiento desplegado por quien tiene a su cargo la administración, manejo o disposición de recursos públicos se realizó con dolo o culpa grave, y que dicha conducta tiene relación con el daño patrimonial que se pretende atribuir.

En este sentido, la responsabilidad fiscal tiene carácter subjetivo, por lo que no resulta suficiente acreditar la existencia de un daño patrimonial al Estado, sino que es necesario establecer que este es consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien ejerció gestión fiscal. Por ello, el análisis de la conducta debe efectuarse atendiendo las circunstancias concretas en que se desarrollaron los hechos, las funciones y deberes a cargo del gestor fiscal y las actuaciones desplegadas en relación con la administración de los recursos públicos.

La Corte Constitucional, al estudiar el régimen de responsabilidad fiscal, ha señalado que esta no puede derivarse de manera automática de la sola existencia de un daño, sino que exige la concurrencia de los elementos que estructuran dicha responsabilidad, entre ellos el elemento subjetivo, de manera que la actuación del gestor fiscal debe ser examinada bajo los parámetros de dolo o culpa grave.

De conformidad con lo anterior, la culpa grave supone una actuación caracterizada por una falta de diligencia especialmente significativa frente a los deberes funcionales que correspondían al gestor fiscal, mientras que el dolo implica conocimiento y voluntad dirigidos a la realización de la conducta generadora del daño.

En consecuencia, para que la conducta del gestor fiscal resulte relevante en términos de responsabilidad fiscal, debe encontrarse debidamente acreditado que su actuación u omisión fue desplegada a título de dolo o culpa grave y que, además, existe relación de causalidad entre dicha conducta y el daño patrimonial ocasionado al Estado.

Bajo estos parámetros, corresponde a este Despacho establecer, dentro del presente grado de consulta, si además de encontrarse acreditada la existencia de un daño patrimonial, existe una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a los investigados CÉSAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO, DANIEL ALEJANDRO PAJOY BASTOS, EVER NEY BURBANO Y RUBÉN ERNESTO CAICEDO CELIS, con ocasión de los hechos relacionados con la celebración y ejecución del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017, y si dicha conducta guarda relación causal con el presunto detrimento investigado.

Un nexo causal entre los dos elementos anteriores - conducta y el daño:

Teniendo en cuenta que la responsabilidad fiscal tiene como finalidad la protección y resarcimiento del patrimonio público, resulta necesario establecer, además de la existencia de un daño patrimonial y de una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien ejerce gestión fiscal, que exista una relación de causalidad entre dicha conducta y el daño producido.

En este sentido, no basta con acreditar de manera independiente la existencia de una afectación al patrimonio público y una conducta reprochable, sino que debe demostrarse que el daño es consecuencia directa de la actuación u omisión atribuible al gestor fiscal, de manera que exista una relación cierta entre el comportamiento desplegado y la afectación de los recursos públicos.

Por consiguiente, dentro del presente grado de consulta corresponde establecer si, en el evento de encontrarse acreditado un daño patrimonial con ocasión de los hechos investigados en el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022, este resulta directamente atribuible a una conducta dolosa o gravemente culposa desplegada por quien ejerció gestión fiscal en relación con el Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017 celebrado con EMTEL S.A. E.S.P.

En consecuencia, solo cuando se encuentren debidamente acreditados y de manera concurrente el daño patrimonial al Estado, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al gestor fiscal y el nexo causal entre ambos elementos será jurídicamente posible establecer la existencia de responsabilidad fiscal.

EL CASO CONCRETO

La presente actuación fiscal tuvo origen en la situación advertida respecto del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017, celebrado el 28 de marzo de 2017 entre el Municipio de Popayán y la Empresa de Telecomunicaciones de Popayán – EMTEL S.A. E.S.P., cuyo objeto consistió en prestar servicios de modernización y optimización de los servicios administrativos de la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal mediante una solución integral de tecnología, información, comunicaciones y operación de TIC, particularmente frente a la presunta disminución de los ingresos brutos reportados en las vigencias 2018 y 2019 frente al año 2017, circunstancia que dio origen al Hallazgo Fiscal trasmitido con el Oficio DC-007 del 7 de enero de 2021.

El equipo auditor consideró que dicha disminución de ingresos brutos equivalía a recursos dejados de percibir por la Secretaría de Tránsito por valor de $2.185.182.749 entre 2018 y octubre de 2019, fijando posteriormente como cuantía del presunto daño patrimonial la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($2.475.267.047). Corresponde entonces a este Despacho verificar si la decisión de archivo adoptada por la Secretaria General mediante Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026 se encuentra ajustada a los elementos probatorios recaudados y al marco jurídico que regula la responsabilidad fiscal.

Frente a dicha circunstancia, la primera instancia efectuó el análisis de la naturaleza de los recaudos de la Secretaría de Tránsito y del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017 con EMTEL S.A. E.S.P. Al respecto, debe precisarse que las entidades territoriales se encuentran legalmente habilitadas para suscribir contratos interadministrativos de servicios tecnológicos de operación e infraestructura de tránsito, conforme a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Dicha conclusión, contrario a constituir por sí sola el fundamento de la decisión de archivo, fue confrontada por la primera instancia con los elementos probatorios incorporados al expediente, particularmente con la documentación relacionada con la ejecución del contrato y con las variaciones de los recaudos contravencionales. En ese sentido, la Secretaria General verificó que las actividades desarrolladas correspondieron a la modernización tecnológica y administrativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Popayán.

Aunado a lo anterior, la primera instancia valoró el Concepto Técnico de fecha 12 de febrero de 2021, rendido durante la Indagación Preliminar IP-001-2021 por el profesional universitario Edgar Orlando Ospina Ospina de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca. Este Despacho en sede de consulta resalta que dicho dictamen técnico pericial constituye un medio de convicción de relevante valor probatorio que goza de plena validez jurídica conforme a los principios de unidad de la prueba y libertad probatoria arts. 25 y 26 de la Ley 610 de 2000.

El profesional Ospina Ospina demostró técnicamente que el equipo auditor incurrió en un error metodológico al comparar ingresos brutos heterogéneos sin deducir los costos de inversión y operación de TIC asumidos por EMTEL S.A. E.S.P., señalando que una vez contrastados los ingresos netos y la estructura financiera del contrato, la operación arrojó un resultado económico positivo para las arcas del Municipio de Popayán, motivo por el cual recomendó levantar la incidencia fiscal.

Esta circunstancia resulta determinante para el análisis efectuado en sede de consulta, en tanto permite establecer que la disminución de ingresos brutos no representó la pérdida, extravío o sustracción de recursos públicos, sino la reestructuración del modelo de recaudo y operación tecnológica. En el plenario no obra prueba técnica o pericial en contrario expedida durante la fase de instrucción (2022-2026) que desvirtúe el Concepto Técnico de febrero de 2021, por lo que este mantiene incólume su fuerza demostrativa.

Así las cosas, la valoración efectuada por la primera instancia estuvo dirigida a establecer si las circunstancias advertidas por el equipo auditor se tradujeron efectivamente en una afectación del patrimonio público.

Por consiguiente, corresponde a este Despacho establecer si el presunto detrimento cuantificado en $2.475.267.047 M/CTE encuentra respaldo suficiente en los elementos probatorios incorporados al proceso y si existe evidencia que permita establecer que dicha suma corresponde efectivamente a un menoscabo, pérdida o detrimento de los recursos públicos del Municipio de Popayán.

En ese sentido, debe determinarse si las actividades ejecutadas con ocasión del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017 fueron efectivamente desarrolladas, si guardaron correspondencia con el objeto contractual y si los recursos destinados a su ejecución tuvieron una contraprestación efectiva para la entidad. De igual manera, debe establecerse si las variaciones obedecieron a factores externos como la conducta del usuario frente al pago contravencional, cambios en la dinámica del tráfico o prescripción de multas, o si los recursos fueron comprometidos y ejecutados sin una finalidad contractual legítima.

Lo anterior encuentra especial relevancia frente a la conclusión adoptada por la primera instancia, según la cual, de los documentos incorporados al plenario fiscal, se desprendía que no se acreditó una sustracción o lesión cierta al patrimonio del Municipio de Popayán. Por tanto, corresponde a este Despacho verificar si dicha conclusión encuentra respaldo suficiente en los elementos de convicción obrantes en el expediente.

Asimismo, este Contralor procede a subsanar y corregir la falencia procesal observada en el Auto No. 159 de 2026 respecto del denominado desistimiento de las pruebas decretadas a la Secretaría de Tránsito mediante Auto No. 115 de 2026 relativas al número de comparendos manuales, fotodetecciones, cartera prescrita y recaudos.

En materia de responsabilidad fiscal, el órgano de control no desiste caprichosamente de la prueba de oficio. Sin embargo, la omisión de respuesta de la Secretaría de Tránsito fue adecuadamente canalizada hacia el respectivo trámite sancionatorio Oficio SG-372 del 7 de octubre de 2026. Bajo los principios constitucionales del debido proceso, presunción de inocencia, carga de la prueba a cargo del Estado y derecho a un juzgamiento en plazo razonable (Sentencia C-840 de 2001), resulta jurídicamente improcedente e inconstitucional mantener indefinidamente abierto o suspendido un proceso de responsabilidad fiscal en búsqueda de informes administrativos omisos, cuando la prueba técnica de fondo Concepto Técnico de 2021 ya acreditó objetivamente la atipicidad del daño fiscal. Frente al elemento subjetivo de la conducta de los investigados CÉSAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO, DANIEL ALEJANDRO PAJOY BASTOS, EVER NEY BURBANO Y RUBÉN ERNESTO CAICEDO CELIS.

Este Despacho efectúa su calificación individualizada: respecto del exalcalde Gómez Castro, su apoderada Dra. Lina Marcela Solano Adrada hizo valer el derecho constitucional a guardar silencio (Art. 33 C.P.) mediante escrito VR-2025-0605 del 4 de junio de 2025. Se reitera dogmáticamente que la reserva constitucional a no declarar contra sí mismo no constituye confesión, indicio ni prueba de responsabilidad fiscal. Respecto de los demás vinculados, quienes no comparecieron o solicitaron copias sin presentar descargos de fondo, tampoco obra evidencia probatoria que demuestre una actuación a título de dolo o culpa grave.

Así las cosas, de la valoración integral de los elementos probatorios que obran en el expediente, este Despacho encuentra procedente compartir la conclusión adoptada en primera instancia, en cuanto no se acreditaron los elementos necesarios para establecer responsabilidad fiscal con ocasión de la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 de 2017.

Al no encontrarse demostrado que los recursos públicos hubiesen sido utilizados sin una contraprestación efectiva, ni que las actividades ejecutadas hubiesen sido ajenas al objeto contractual o a las necesidades de la entidad, no se encuentra acreditado el daño patrimonial que dio origen a la actuación fiscal y, en consecuencia, al no configurarse uno de los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal (el daño patrimonial al Estado), no resulta procedente ni necesario continuar con el análisis de los demás elementos estructurales (conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal).

Por lo anterior, esta instancia de consulta encuentra que la decisión adoptada por la Secretaria General mediante Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, por medio del cual se ordenó el archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022, se encuentra respaldada en los elementos probatorios incorporados al expediente y en las consideraciones jurídicas expuestas en la providencia objeto de consulta, razón por la cual habrá de mantenerse y confirmarse la determinación adoptada por la primera instancia, adicionando su motivación dogmática y probatoria conforme a lo expuesto.

En mérito de lo expuesto, y bajo las consideraciones y razones legalmente señaladas en el presente proveído, el Contralor Municipal de Popayán,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR Y ADICIONAR la motivación del Auto No. 159 del 28 de octubre de 2026, proferido por la Secretaria General de la Contraloría Municipal de Popayán, mediante el cual se ordenó el ARCHIVO del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022, adelantado con ocasión del hallazgo fiscal derivado de la auditoría practicada al Municipio de Popayán (Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal), vigencia 2019, y relacionado con el Contrato Interadministrativo No. 20171800005487 del 28 de marzo de 2017 celebrado con EMTEL S.A. E.S.P., de conformidad con las consideraciones fácticas, probatorias y jurídicas expuestas en la presente providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR la inexistencia de responsabilidad fiscal respecto de los señores CÉSAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO (C.C. No. 76.310.369), DANIEL ALEJANDRO PAJOY BASTOS (C.C. No. 10.297.876), EVER NEY BURBANO (C.C. No. 76.295.903) y RUBÉN ERNESTO CAICEDO CELIS (C.C. No. 79.569.923). Asimismo, DESVINCULAR DEFINITIVAMENTE del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. RFO-01-2022 a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, respecto de las pólizas Nos. 3000184, 300160 y 300131, y a LIBERTY SEGUROS S.A., respecto de la póliza No. 2804849, quienes fueron vinculadas en calidad de terceros civilmente responsables.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR por estado la presente providencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: DEVOLVER el expediente a la Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Popayán, para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: ADVERTIR que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 610 de 2000, si con posterioridad a la presente decisión aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión adoptada se sustentó en prueba falsa, procederá la reapertura de la actuación fiscal en los términos previstos por la ley.

ARTÍCULO SEXTO: LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES. Como consecuencia de la confirmación de la providencia objeto de consulta mediante la cual se ordenó el archivo del proceso, y una vez ejecutoriada la presente decisión, ordénese el levantamiento de las medidas cautelares decretadas dentro de la actuación fiscal, si a ello hubiere lugar, por haber desaparecido los fundamentos que motivaron su imposición.

ARTÍCULO SÉPTIMO: COMUNICAR la presente determinación a la Alcaldía Municipal de Popayán, por intermedio de su representante legal, Dr. JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO, o quien haga sus veces, a los correos electrónicos oficiales: atencionalciudadano@popayan.gov.co – alcaldia@popayan.gov.co, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese definitivamente el expediente y déjense las constancias de rigor en los libros radicadores. Contra esta providencia dictada en grado de consulta no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Popayán, a los cinco (5) días del mes de noviembre (2026).

JUAN DIEGO MARULANDA CERON
Contralor Municipal de Popayán