



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICADO No. 73001-33-33-753-2018-00322-00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: JAIME ARIAS BONILLA
DEMANDADO: CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
Tema: Falla del servicio en proceso de responsabilidad fiscal.

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado, dentro del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA promovido por el señor JAIME ARIAS BONILLA en contra de la CONTRALORÍA MUNICIPAL, radicado con el No. 73001-33-33-004-2018-00322-00.

1. Pretensiones.

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones (fol. 85):

PRIMERO: *Que se declare que la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ es administrativamente responsable de los perjuicios morales y materiales, ocasionados al señor JAIME ARIAS BONILLA, con ocasión de los hechos ocurridos el 01 de octubre de 2013, con motivo de la actuación administrativa dentro del JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, adelantado por esta entidad, en contra del aquí demandado, bajo el expediente Rad. DRF- 024 del 24 julio 2008.*

SEGUNDO: *Que como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la CONTRALORIA MUNICIPAL DE IBAGUE a pagar al señor JAIME ARIAS BONILLA, a título de indemnización por los perjuicios materiales y morales que les fueron infringidos, los cuales se encuentran determinados en el escrito de demanda.*

TERCERO: *Que las sumas de que tratan los dos numerales anteriores, se actualicen desde la fecha en que se pagaron y hasta el día de pago.*

CUARTO: *Ordenar a la entidad demandada a adoptar las medidas para el cumplimiento de la sentencia, de conformidad con lo indicado en los artículos 187 y 192 del CPACA.*

QUINTO: *Que en caso de no efectuarse el pago de forma oportuna, se condene a la Entidad a pagar los intereses comerciales y moratorios hasta que se dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso, conforme prevé el artículo 192 numeral 3 del CPACA.*

SEXTO: *Se condene en costas a la Entidad demandada.*

2. Fundamentos fácticos

La parte demandante sustenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (Fls. 232 y s.s.):

1. *Que la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué mediante Auto No. 029 de 30 de septiembre de 2008 inició proceso de responsabilidad fiscal en contra de los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla, en sus calidades de Gerente y Revisor Fiscal del IBAL S.A. ESP.*
2. *Que la Entidad demandada el 03 de octubre de 2008 mediante Oficio No. 140-737 envió citación al señor Jaime Arias Bonilla a la dirección Calle 28 4D-20 de Ibagué, con el objeto de realizar la notificación personal del Auto No. 029 de 2008, citación que fue devuelta "por no existir el número" según constancia de la empresa de correo.*
3. *Que el 17 de octubre de 2008, la Contraloría Municipal expidió la constancia de no comparecencia de los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla, y en los términos del artículo 45 del CCA, ordenó la notificación por edicto del auto de apertura de la investigación, sin hacer ningún intento de buscar la dirección correcta de notificación del aquí demandante.*
4. *Que mediante Oficio No. 040-299 del 25 de junio de 2009 la Contraloría Municipal de Ibagué solicitó al IBAL S.A. ESP certificar el salario devengado por el demandante para la época de los hechos, omitiendo solicitar como era su deber legal, la dirección de notificaciones, máxime cuando la citación había sido devuelta por no existir el número.*
5. *Que mediante Auto del 04 de octubre de 2008 la Entidad demandada solicitó a la Universidad de Ibagué designar apoderado de oficio tanto para el señor Arias Bonilla, como para el señor Oscar Monroy Mosos, sin haber agotado los términos del edicto emplazatorio.*
6. *Que mediante auto 012 del 21 de septiembre de 2012 la Contraloría Municipal de Ibagué dictó fallo de responsabilidad fiscal en contra del señor Jaime Arias Bonilla y ordenó su inclusión en el boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República y en el registro de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.*
7. *Que si bien la apoderada de oficio designada interpuso los recursos de Ley en contra de la anterior decisión, la defensa no fue adecuada en tanto no conocía la gestión administrativa del enjuiciado y no alegó vicios graves del acto administrativo que le imputó responsabilidad, ni se refirió a la violación al debido proceso.*
8. *Que mediante auto No. 11 del 19 de noviembre de 2012 se resolvió el recurso de reposición y mediante auto 07 del 10 de diciembre de 2012 se resolvió el recurso de apelación, confirmando la medida de sanción fiscal.*
9. *Que solo hasta el 29 de mayo de 2013, al descargar el certificado de antecedentes fiscales, el demandante se enteró de su inclusión en el boletín de responsables fiscales, de su registro de antecedentes disciplinarios, de su inhabilidad por cinco (5) años para contratar y de la medida de embargo que recaía desde el 24 de septiembre de 2012 en un inmueble de su propiedad.*
10. *Que ante la situación presentada el demandante instauró acción de tutela cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Tercero Civil Municipal de Ibagué quien concedió el amparo de*

tutela, decisión que fuera confirmada en sede de impugnación por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de esta ciudad.

- 11. Que en cumplimiento de la referida decisión de amparo, la Contraloría Municipal de Ibagué, en cabeza de la Oficina de Responsabilidad Fiscal, mediante auto del 29 de julio de 2013 ordenó efectuar la notificación del auto de apertura de la investigación al demandante y mediante auto No. 026 del 01 de octubre de 2013 se declaró el archivo de la acción fiscal, por haber transcurrido el término para iniciar la acción fiscal.*
- 12. Que solo hasta el 09 de diciembre de 2013 se ordenó levantar la medida cautelar que recaía sobre el inmueble del demandante, la cual, levantamiento que solo se hizo efectivo el día 20 de enero de 2014, esto es, cuando había transcurrido 1 año y 4 meses.*
- 13. Que la medida de exclusión del boletín de responsables fiscales y del registro de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación, solo fue registrada el en enero y marzo de 2014 respectivamente.*

2. Contestación de la demanda (fls. 260 y s.s.)

Dentro del término de traslado la Entidad demandada actuando a través de apoderado indicó, que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, ya que el medio de control que ejercita el demandante es inadecuado e indebidamente seleccionado para el reclamar el daño que alega, ya que lo pretendido tiene como fundamento las decisiones tomadas al interior de una actuación administrativa, por lo cual, el medio que resulta idóneo es el de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual, se encuentra caducado.

Añade que la responsabilidad fiscal que se determinó al demandante se encuentra debidamente definida en los actos administrativos respecto de los cuales se dejó de controvertir su legalidad, encontrándose demostrado que el demandante obró con descuido grave e incumplió sus deberes funcionales lo cual acarreó el deterioro del patrimonio público.

Además, en la actuación administrativa que da origen al presente asunto, se brindaron todas las garantías constitucionales y legales de defensa, aporte de pruebas, contradicción, juez natural y doble instancia, como se desprende del material probatorio que obra en el proceso de responsabilidad fiscal.

3. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 18 de noviembre de 2015, correspondió su conocimiento al Tribunal Administrativo del Tolima, quien mediante auto de fecha 09 de diciembre de 2015, con ponencia del Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez admitió la demanda (fol. 249).

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fol. 252 y s.s.), dentro del término de traslado de la demanda, la Entidad demandada contestó la demanda y allegó las pruebas que

pretendía hacer valer (fls. 260 y s.s.)

Mediante providencia de fecha 05 de mayo de 2016 se fijó fecha para llevar a cabo la respectiva audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fol. 279), la cual se llevó a cabo el día 01 de junio de 2016, agotándose en ella las instancias previstas en legal forma (fls. 286 a 293).

Como no se hizo necesaria la práctica de pruebas, se prescindió de la audiencia correspondiente, y así mismo, por considerarlo procedente, se corrió traslado a las partes para que presentaran dentro de los 10 días siguientes sus alegatos de conclusión.

El 20 de octubre de 2017, el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima profirió sentencia dentro del presente asunto, declarando administrativa y extracontractualmente responsable a la Entidad demandada y ordenando pagar a favor del demandante los perjuicios de índole material e inmaterial que se encontraron probados dentro del presente asunto (fls. 302 a 314).

En contra de la anterior decisión, los apoderados tanto de la parte demandante como de la parte demandada presentaron recurso de apelación (fls. 322 y s.s.), el cual, previa celebración de audiencia de conciliación de fallo, fue concedido en el efecto suspensivo ante el H. Consejo de Estado (fls. 343 y s.s.).

Así las cosas, mediante proveído de fecha 03 de Julio de 2018 el Honorable Consejo de Estado con ponencia de la Dra. Stella Conto Díaz del Castillo, dispuso rechazar por falta de competencia el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de fecha 20 de octubre de 2017 proferida por el H. Tribunal Administrativo del Tolima y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Ibagué (reparto) para su conocimiento (fls. 350 a 352)

Así, una vez sometido nuevamente a reparto el presente asunto (fol. 1), correspondió su conocimiento a éste Despacho, quien mediante auto de fecha 08 de octubre de 2018 avocó el conocimiento de la actuación y ordenó entrar el proceso al Despacho para proferir la correspondiente decisión de fondo (fls. 362 y s.s)

4. Alegatos de Conclusión

5.1. Parte Demandante (fls. 294 y s.s.)

Reiteró los argumentos fácticos y jurídicos esbozados en el escrito de demanda y concluyó que resulta evidente dentro del presente asunto, que con la actuación de la demandada se causó un daño al demandante habilitándolo para exigir la indemnización aquí reclamada por parte de la administración, por tratarse de un proceso de responsabilidad fiscal que desde su inicio fue viciado de nulidad, al atentar contra el derecho fundamental al debido proceso y de defensa, por la indebida notificación del auto de apertura de investigación.

5.2. Contraloría Municipal de Ibagué

Guardó silencio.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por la naturaleza de éste, el órgano que según la demanda produjo el hecho objeto de indemnización, la cuantía y por el factor territorial, es decir, por ser este Departamento el lugar donde ocurrieron los hechos que según el escrito de demanda, causaron perjuicios de índole material y moral al demandante, según voces del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación de litigio realizada en la diligencia de audiencia inicial, corresponde al Despacho determinar, si *la Contraloría Municipal de Ibagué, es administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios alegados por el demandante, con ocasión de la afectación económica, física y a su buen nombre producidas con las decisiones emitidas al interior del proceso de responsabilidad fiscal seguido en su contra por dicha entidad, que dieron lugar a su inclusión en el boletín de responsables fiscales y en el registro de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación, así como a la medida de embargo del bien inmueble de su propiedad dentro del proceso coactivo adelantado a continuación de dicho procedimiento administrativo.*

3. De lo probado en el proceso.

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- Auto No. 029 del 30 de septiembre de 2008, por el cual, se declaró abierto el proceso de responsabilidad fiscal en contra de los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla, en sus calidades de Gerente y Revisor Fiscal del IBAL S.A. ESP (fol. 2 a 8)
- Oficio No. 140-737 del 3 de octubre de 2008, enviado a la dirección Calle 28 4D-20 de esta ciudad, por el cual, se cita al señor Jaime Arias Bonilla para notificarle personalmente el Auto de Apertura 029 de 2008 (fol. 9)
- Certificado de devolución del Oficio No. 140-737 del 3 de octubre de 2008 por la causal "no existe el número" (fol. 10).
- Auto de fecha 17 de octubre de 2008, por el cual, se ordena practicar notificación por Edicto del Auto No. 029 de 2008, por el cual, se ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (fol. 11)

- Notificación por edicto del Auto 029 del 30 de septiembre de 2008 (fol. 12 y 13)
- Oficio No. 120-387 del 14 de julio de 2009, por el cual, el Jefe de la División Administrativa del IBAL S.A. ESP, dando respuesta al Oficio No. 140-299 de 2009 de la Contraloría Municipal, remite certificación laboral y salarial de los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla (fls. 15 a 17)
- Auto S/N de fecha 4 de octubre de 2008, por el cual, la Contraloría Municipal de Ibagué solicita a la Universidad de Ibagué la designación de apoderados de oficio para que representen los intereses de los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla, dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. DRF-024 del 24 de julio de 2008 (fol. 18)
- Auto No. 12 del 11 de septiembre de 2012, por el cual, se profirió fallo con responsabilidad fiscal a favor del IBAL y a cargo y bajo responsabilidad fiscal solidaria de los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla (fls. 19 a 39)
- Auto No. 11 del 19 de noviembre de 2012, por el cual, se ordenó no reponer el auto No. 12 de 2012 "Por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal" (fol. 41 a 58).
- Auto No. 047 del 5 de diciembre de 2012, por el cual, se resuelve un grado de consulta, confirmando en su integridad la decisión contenida en el Auto No. 012 de 2012 (fls. 61 a 69)
- Auto No. 07 del 10 de diciembre de 2012, por el cual se resuelve un recurso de apelación, confirmando en su integridad la decisión contenida en el Auto No. 012 de 2012 (fls. 72 a 86)
- Certificado de antecedentes fiscales del señor Jaime Arias Bonilla expedido el día 29 de mayo de 2013 (fol. 90)
- Certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria No. 350-161421, en el cual se evidencia en la anotación Nro. 5, un embargo por jurisdicción coactivo en proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué de fecha 21 de septiembre de 2012 (fol. 91 a 92).
- Certificado de afiliación al Sistema de Seguridad Social del señor Jaime Arias Bonilla expedido el día 16 de mayo de 2013 (fol. 93)
- Oficio No. 110-155-1653 del 16 de mayo de 2013, por el cual, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, solicita a la NUEVA EPS la dirección del señor Jaime Arias Bonilla (fol. 94)
- Oficio No. 110-154-1652 del 15 de mayo de 2013, por el cual, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, solicita a la DIAN la dirección del señor Jaime Arias Bonilla (fol. 97)

- Oficio No. 0527 del 29 de mayo de 2013, por el cual, el Jefe de la División de Gestión de Asistencia al Cliente de la DIAN, dando respuesta a la solicitud de la Contraloría Municipal de Ibagué, indica que la dirección del señor Jaime Arias Bonilla que reposa en sus bases de datos es la CL 28 A 4 D BRR EL HIPODROMO DE IBAGUÉ (fol. 98)
- Oficio No. 110-154-1651 del 15 de mayo de 2013, por el cual, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, solicita a la Cámara de Comercio de Ibagué la dirección del señor Jaime Arias Bonilla (fol. 99)
- Certificado de antecedentes disciplinarios del señor Jaime Arias Bonilla de fecha 14 de junio de 2013 (fol. 100).
- Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Ibagué el día 25 de julio de 2013 dentro de la Acción de Tutela No. 73001-40-03-003-203-00319-00 promovida por el señor Jaime Arias Bonilla en contra de la Contraloría Municipal de Ibagué, en la cual se dispuso, tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa en conexidad con el buen nombre y la dignidad humana del señor Jaime Arias Bonilla y se ordenó a la Contraloría Municipal de Ibagué, subsanar la irregularidad que se cometió en el trámite de responsabilidad fiscal adelantado en su contra (fls. 101 a 118).
- Auto S/N de fecha 29 de julio de 2013, por el cual, dando cumplimiento a fallo judicial, se ordenó retrotraer las actuaciones surtidas al interior del proceso de responsabilidad fiscal No. DRF-024 de 24 de julio de 2008, hasta la notificación del Auto No. 029 de 2008 y surtirse nuevamente la notificación personal del Auto No. 029 de 2008 al señor Jaime Arias Bonilla (fls. 126 a 127)
- Sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué de fecha 10 de septiembre de 2013, por la cual, se resuelve el recurso de impugnación interpuesto en contra de la sentencia de fecha 25 de julio de 2013 proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de esta ciudad, decretando la nulidad de todo lo actuado (fls. 134 a 138).
- Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2013 proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Ibagué, por la cual, dando cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, se profiere nuevamente sentencia tutelando los derechos fundamentales invocados por el señor Jaime Arias Bonilla y se ordena a la Contraloría Municipal de Ibagué subsanar las irregularidades cometidas en el trámite de responsabilidad fiscal (fls. 139 a 158), confirmada en su integridad por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué mediante sentencia de fecha 15 de noviembre de 2013, por la cual, se desató el recurso de impugnación (fls. 172 a 186).
- Auto No. 026 del 01 de octubre de 2013, por el cual, la Contraloría Municipal de Ibagué, declaró el archivo definitivo de la acción fiscal promovida en contra del

señor Jaime Arias Bonilla y tramitada bajo el Rad. DRF-024 de 24 de julio de 2008 (fls. 195 a 201).

- Auto No. 038 del 26 de noviembre de 2013, por el cual, se resuelve un grado de consulta, confirmando en su integridad el auto 026 de 2013 (fls. 203 a 211)
- Mandamiento de pago No. 008 del 04 de julio de 2013 librado dentro del proceso coactivo OAJ-JC-005 de 2013 en contra de los señores Jaime Arias Bonilla y Oscar Monroy Mosos (fol. 215 a 216).
- Auto No. 002 del 9 de diciembre de 2013, por el cual, la Contraloría Municipal de Ibagué ordenó el levantamiento de la medida cautelar de embargo del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria número 350-161421 propiedad del señor Jaime Arias Bonilla (fls. 217 a 218).
- Certificado de antecedentes fiscales del señor Jaime Arias Bonilla expedido el día 7 de enero de 2015 (fol. 219)
- Certificado de antecedentes disciplinarios del señor Jaime Arias Bonilla de fecha 11 de marzo de 2014 (fol. 220).
- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Jaime Arias Bonilla (fol. 221).
- Certificado de vigencia y antecedentes disciplinarios del señor Jaime Arias Bonilla de fecha 21 de septiembre de 2015, expedido por la junta Central de Contadores (fol. 222).
- Resultados de Estudio de Perfusión Miocárdica en Reposo y Post Ejercicio (fls. 223 a 225).
- Recibos de pago por concepto de honorarios al abogado Gerardo Triana Lozano por valor de \$25.000.000 (fls. 226 a 228).
- Poder especial conferido por el señor Jaime Arias Bonilla al abogado Gerardo Triana Lozano, para ejercer su representación dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por la Contraloría Municipal de Ibagué (fol. 229)
- Certificación de conciliación extrajudicial proferida por la Procuraduría 27 Judicial II para Asuntos Administrativos de esta ciudad (fol. 230).

4. Tesis Planteadas.

a. Tesis de la parte demandante.

Considera que debe condenarse a la Entidad demandada al pago de los perjuicios causados, con ocasión del proceso de responsabilidad fiscal adelantado en su contra

por la Entidad demandada, con desconocimiento de los derechos de defensa y debido proceso.

b. Tesis de la parte demandada

Sostiene la Entidad demandada que el medio de control que ejercita la parte demandante es inadecuado e indebidamente seleccionado para reclamar el daño que se alega, ya que el mismo tiene como fundamento el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, y en tal sentido, el medio que debió formular era el de nulidad y restablecimiento del derecho.

c. Tesis del Despacho.

Conforme al epílogo probatorio allegado al plenario, la tesis que sostendrá el Despacho se circunscribe a afirmar que en el presente asunto el daño antijurídico padecido por el demandante, resulta atribuible a la Entidad demandada a título de falla probada del servicio, en tanto, no se realizó en debida forma la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, como lo ordena el artículo 44 del CCA.

5. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

i) La responsabilidad patrimonial del Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y se requiere de la concurrencia de varios elementos a saber: (i) el daño antijurídico, (ii) la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano del Estado y, (iii) el nexo causal entre el daño y la actuación u omisión de la administración.

El Daño Antijurídico es entendido en la jurisprudencia Contencioso – Administrativa como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación” .

De acuerdo a una debida interpretación del artículo 90 Constitucional, el H. Consejo de Estado ha enseñado, que la responsabilidad del Estado se origina, de un lado, cuando existe una lesión causada a la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar y, de otro, cuando esa lesión es imputable fáctica y jurídicamente a una autoridad pública. Dicha Tesis fue avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-333 de 1993, en donde expresó, que además de constatar la antijuridicidad del daño, el juzgador debe elaborar un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión.

Al referirnos a la imputación jurídica y fáctica, debemos remitirnos a lo explicado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado que considera que "imputar, para nuestro caso, es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine qua non para declarar la responsabilidad patrimonial de este último (...) la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público o en nexo con él, excluyendo la conducta personal del servidor público que, sin conexión con el servicio, causa un daño"

A partir de la disposición Constitucional señalada, la jurisprudencia y la doctrina contencioso administrativa han desarrollado distintos regímenes de responsabilidad imputables al Estado, como (i) el subjetivo, que se basa en la teoría de la falla del servicio y (ii) el objetivo, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del riesgo excepcional, y por otro, debido a la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, caso en el cual estamos en presencia del régimen del daño especial, por ende, corresponde al Juez analizar los hechos de cada caso concreto y determinar el régimen de responsabilidad aplicable, para resolver el asunto sometido a su consideración de acuerdo con los elementos probatorios allegados, aunque el demandante haya encuadrado el contencioso en un título de imputación disímil, pues en acciones de reparación directa, domina el principio de *iura novit curia*.

De otro lado, en cuanto al nexo de causalidad, nuestro Órgano de Cierre trayendo a colación apartes de la Doctrina Francesa ha considerado que éste, es el elemento principal en la construcción de la responsabilidad, esto es la determinación de que un hecho es la causa de un daño, pues desde el punto de vista teórico resulta fácil, en criterio de los autores, diferenciar el tratamiento del nexo de causalidad dentro de los títulos objetivo y de falla. En tratándose de la falla del servicio, la relación de causalidad se vincula directamente con la culpa, con la irregularidad o la anormalidad.

En síntesis, existe una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, en forma de mandato imperativo, aplicable a todas las autoridades estatales y en todos los ámbitos de la responsabilidad, siendo una garantía para los administrados, con la consecuente obligación para el Estado de repetir contra sus agentes, cuando la administración pública haya resultado condenada y se demuestre la culpa grave o el dolo de los mismos.

ii) Régimen de imputación derivado del proceso de responsabilidad fiscal.

Tal y como reseña la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, de conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República y a las Contralorías de las entidades territoriales. Entre las atribuciones constitucionales de dichos entes se

encuentra la de *“establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”* (artículos 268-5 y 272 C.P.).

Así las cosas, en términos del órgano de cierre de ésta jurisdicción, *“para hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado”* y *“en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso - artículo 29 C.P.-, en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas -artículo 209 C.P.”*¹

Así las cosas, según la referida Corporación, cuando se pretenda la declaratoria la responsabilidad del Estado derivada de irregularidades acontecidas al interior del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, el título de imputación no será otro que el de falla del servicio probada.

De ésta manera lo indicó al interior de un proceso con manifiestas similitudes fácticas al que nos convoca en el que concluyó que *“La falla en el servicio se materializa cuando la administración admite que hubo un error en la primera decisión y revoca los autos, ordenando el archivo de la investigación y la exclusión del nombre del señor xxxxx del Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría”*, añadiendo al efecto que como consecuencia de tal actuación se evidenció *“la afectación moral y la imagen del señor (...), situación que da lugar a una indemnización por parte de la Administración”*.²

iii) Régimen de responsabilidad de falla probada del servicio

De conformidad con lo dispuesto en reiterada jurisprudencia por el H. Consejo de Estado, la falla del servicio ha sido en nuestro ordenamiento, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado y se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo.

El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es

¹ Sentencia de fecha 06 de diciembre de 2013. CP. Stella Conto Diaz Del Castillo; Rad. 25000-23-25-000-2002-02187-01(28323).

² Sentencia de fecha 30 de enero de 2013. CP. Olga Melida Valle de la Hoz. Rad. 25000-23-26-000-1999-02745-01 (25221).

su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía.³

En términos generales, y en términos de la mentada Corporación, la falla del servicio probada surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual resulta de la labor de diagnóstico que adelanta el juez en relación con las falencias en las cuales incurrió la Administración y se constituye en un juicio de reproche⁴.

De manera que, para imputar responsabilidad extracontractual del Estado bajo el título de falla en el servicio, es necesario demostrar el daño causado con ocasión de las deficiencias y omisiones en las que la entidad estatal incurrió y, en consecuencia, acreditar que la entidad del Estado incumplió con los deberes jurídicos que le correspondían de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente para la época de ocurrencia de los hechos objeto de demanda⁵.

En síntesis, para que se considere que se encuentra configurada la falla probada del servicio, deberán acreditarse los siguientes elementos:

1. Un daño antijurídico.
2. Una falla en la prestación del servicio, bien sea por retraso, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia del mismo.
3. Un nexo de causalidad entre la falla o falta de prestación del servicio a que la obligación que encuentra obligada y el daño.

6. Caso Concreto

Establecido lo anterior, pasa el Despacho a analizar si se encuentran configurados dentro del *sub lite*, los elementos para que se encuentre configurada la falla del servicio probada.

1. Daño antijurídico

El daño antijurídico entendido como el menoscabo, detrimento o afectación negativa de un bien jurídico protegido, con características de ser injusto porque el lesionado no se encuentra obligado a soportarlo, se encuentra debidamente acreditado en el cartulario, y consiste en la inclusión del señor JAIME ARIAS BONILLA en el boletín de responsables fiscales y en el registro de antecedentes disciplinarios⁶, así como la inscripción de la medida cautelar de embargo sobre el inmueble de su propiedad

³ Sentencia de fecha 07 de marzo de 2012; CP. Hernán Andrade Rincón; Rad. 25000-23-26-000-1996-03282-01(20042).

⁴ Sentencia de fecha 26 de febrero de 2018; CP. Danilo Rojas Betancourth; Rad. 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853)

⁵ Sentencia de fecha 12 de diciembre de 2019; CP. María Adriana Marín; Rad. 17001-23-31-000-2005-02393-01(45390)

⁶ Fls. 90 y 100.

identificado bajo el Nro. de Matrícula 350-161421⁷, como consecuencia del fallo de responsabilidad fiscal proferido en su contra por la Contraloría Municipal de Ibagué dentro del expediente identificado bajo el Rad. DRF-024 de 2008, con desconocimiento de los derechos de defensa y debido proceso, tal y como se evidenció en los fallos de tutela que le ampararon en tales derechos⁸.

2. Imputación del daño antijurídico

Así las cosas, y teniendo acreditado el daño antijurídico, pasa el Despacho a analizar la configuración del segundo elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, la imputación fáctica y jurídica de dicho daño a la Entidad demandada.

A través del *sub lite* la parte demandante pretende que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la Entidad demandada de los daños causados al demandante, con ocasión de la actuación administrativa adelantada por la Contraloría Municipal de Ibagué bajo el Rad. DRF- 024 del 24 de julio de 2008, adelantada presuntamente con desconocimiento de los derechos de defensa y de debido proceso.

En consideración a lo expuesto, pasa el Despacho a analizar si se encuentra configurada dentro del cartulario una falla en la prestación del servicio, bien sea por retraso, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia del mismo.

Así las cosas, con relación a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos se encuentra probado dentro del expediente:

- Que mediante Auto No. 029 del 30 de septiembre de 2008, la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, resolvió declarar abierto el proceso de responsabilidad fiscal ante el IBAL S.A. ESP y vinculó como presuntos responsables fiscales de los hechos que se investigan, a los señores Oscar Monroy Mosos y Jaime Arias Bonilla, en sus calidades de gerente y revisor fiscal de la referida Entidad (fls. 2 a 8).
- Que mediante Oficio No. 140-737 del 03 de octubre de 2008, suscrito por el Director de Responsabilidad Fiscal (e) de la Contraloría Municipal de Ibagué, se convocó al señor Jaime Arias Bonilla a efectos de realizar la notificación personal del Auto de Apertura en los términos del artículo 44 del CCA, el cual, fue enviado a la dirección **Calle 28 4D-20 de Ibagué** (fol. 9).
- Que si bien dicha citación fue remitida en dos (2) oportunidades, a través de dos (2) empresas de correo certificado diferentes, fue devuelta bajo la anotación de “no existir” el No. (fol. 10 anv. y rev.)
- Que ante la imposibilidad de efectuar la notificación personal de la providencia, se ordenó practicar la notificación por edicto, en los términos del artículo 45 del CCA, el cual, se fijó por el término de diez (10) días, entre las 07 horas del 20 de octubre

⁷ Fls. 91 a 92.

⁸⁸ Fls. 19 a 86, 90 y 100.

de 2008 y las 17 horas del 31 del mismo mes y año (fol. 13).

- Que ante la no comparecencia de los vinculados, mediante auto de fecha 4 de octubre de 2008, se solicitó a la Universidad de Ibagué, la designación de apoderados de oficio, quienes ejercieron la representación del demandante a lo largo de la actuación (fol. 18)
- Que mediante Auto No. 12 del 11 de septiembre de 2012, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, profirió fallo con responsabilidad fiscal por la suma de \$663.176.331 a favor del IBAL y bajo responsabilidad solidaria de los señores Oscar Monroy Mosos y el aquí demandante, Jaime Arias Bonilla (fol. 19 y s.s.)
- Que en contra de la anterior decisión, la apoderada de oficio del demandante, interpuso y sustentó recursos de reposición y apelación, los cuales, fueron desatados mediante proveídos de fecha 05 de diciembre de 2012 y 10 de diciembre de 2012, respectivamente, confirmando en su integridad la decisión recurrida (fls. 61 y s.s.)
- Que con ocasión del referido fallo de responsabilidad fiscal, el señor Jaime Arias Bonilla fue reportado en el Boletín de Responsables Fiscales e inhabilitado para desempeñar cargos públicos y para contratar con el Estado (fls. 90 y 100).
- Que el 24 de septiembre de 2012 con ocasión del proceso coactivo adelantado en contra del aquí demandante, se registró una medida de embargo sobre el bien de su propiedad identificado con el Nro. De matrícula 350-161421 (fol. 91 a 92)
- Que el 15 y el 16 de mayo de 2013, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, al interior del proceso de cobro coactivo, solicitó a la DIAN, a la Cámara de Comercio de Ibagué y a la NUEVA EPS, la dirección de notificaciones del señor Jaime Arias Bonilla (fol. 97 y 99).
- Que mediante Oficio No. 1.09.201.237-0527 del 29 de mayo de 2013, el Jefe de la División de Gestión de Asistencia al Cliente de la DIAN, dando contestación al oficio referido indicó, que la dirección del señor Jaime Arias Bonilla que reposa en sus bases de datos es la **Calle 28 A No. 4D-20 Barrio El Hipódromo de Ibagué** (fol. 98)
- Que el 04 de julio de 2013 se libró orden de pago en contra del señor Jaime Arias Bonilla y el señor Oscar Monroy Mosos, por suma que asciende a \$663.176.331 (fol. 215 a 216)
- Que mediante Auto No. 026 del 01 de octubre de 2013, la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal (e) de la Contraloría Municipal de Ibagué, dando cumplimiento a un fallo judicial, ordenó archivar la acción fiscal por los hechos objeto del proceso radicado con el número DRF- 024 del 2008 (fls. 195 a 201)

decisión que fuera confirmada en grado de consulta mediante Auto No. 038 de 26 de noviembre de 2013 (fol. 203 a 211).

- Que mediante auto No. 002 del 09 de diciembre de 2013, se ordenó el levantamiento de la medida de embargo del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 350-161421 (fol. 217 a 218).

El proceso de responsabilidad fiscal se fundamenta en el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, según el cual el Contralor General de la República tiene la atribución de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, facultades que a su vez tienen asiento en la función pública de vigilancia y control sobre la gestión fiscal que realicen los servidores públicos o los particulares en relación con los bienes y recursos estatales puestos a su cargo. Funciones éstas que por igual se predicán de las contralorías territoriales (art. 272, inc. 6° C.P.)⁹.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, 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 ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado, el cual, se desarrollará con fundamento en el **debido proceso**, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, según lo dispuesto en el artículo 2° ibídem.

De conformidad con lo señalado por la H. Corte Constitucional, el proceso de responsabilidad fiscal previsto en la Ley 610 de 2000, se constituye de las siguientes etapas:

"a. El proceso puede iniciarse de oficio por las propias contralorías, a solicitud de las entidades vigiladas, o por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, especialmente por las veedurías ciudadanas. (Artículo 9°).

b. Antes de abrirse formalmente el proceso, si no existiese certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial, la entidad afectada y los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por el término de seis (6) meses, al cabo de los cuales procederá el archivo de la diligencia o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (Artículo 39).

c. Cuando se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado, e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, se ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (Artículo 40). Una vez abierto el proceso, en cualquier momento podrán decretarse medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables. (Artículo 12)

d. En el auto de apertura del proceso, entre otros asuntos, deberán identificarse la entidad afectada y los presuntos responsables, y determinarse el daño patrimonial y la estimación de su cuantía. Dicho auto, además, debe contener el decreto de las pruebas que se estimen conducentes y pertinentes, el decreto de

⁹ Sentencia C-840/01 de la Corte Constitucional: MP. Jaime Araujo Rentería

las medidas cautelares que deberán practicarse antes de la notificación, y la orden de practicar después de ellas, la notificación respectiva. (Artículo 41)

e. Como garantía de la defensa del implicado, el artículo 42 prescribe que quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o proceso de responsabilidad fiscal en su contra, antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, tiene el derecho de solicitar que se le reciba exposición libre y espontánea. De todas maneras, no puede proferirse el referido auto de imputación, si el presunto responsable no ha sido previamente escuchado.

f. Si el imputado no puede ser localizado o si citado no comparece, se le debe nombrar un apoderado de oficio con quien se continúa el trámite. (Artículo 43).

g. El término para adelantar estas diligencias es de tres (3) meses, prorrogables por dos (2) meses más, vencido el cual se archivará el proceso o se dictará auto de imputación de responsabilidad fiscal. Notificado a los presuntos responsables el auto de imputación, se les correrá traslado por el término de diez (10) días a fin de que presenten los argumentos de su defensa, y soliciten y aporten las pruebas que pretendan hacer valer. (Artículos 45 a 50).

h. Vencido el término del traslado anterior, se debe dictar el auto que decreta las pruebas solicitadas, o las que de oficio se encuentren conducentes y pertinentes. El término probatorio no podrá ser superior a treinta (30) días; contra el auto que rechace pruebas proceden los recursos de reposición y apelación. (Artículo 51).

i. De conformidad con lo prescrito por el artículo 52, "vencido el término del traslado, y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, llamada fallo, con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días.

j. En los términos del artículo 55, "la providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados (...)"¹⁰

Así las cosas, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la norma en comento, cuando se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el cual, deberá ser notificado al presunto responsable en caso de que éste se encuentre identificado, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

"Artículo 40. Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. 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, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno".

¹⁰ Sentencia C-477/01 de la Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

En lo que respecta, a la garantía del debido proceso dentro del trámite de responsabilidad fiscal, la H. Corte Constitucional dispuso:

“En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho¹¹”.

Al respecto, debe señalarse que la Ley 610 de 2000 solo reguló a forma en la que se debía notificar el auto de imputación de responsabilidad fiscal, esto es, personalmente, así como el auto que rechace o decrete pruebas, que lo será por estado. Al efecto se transcriben las disposiciones correspondientes:

“Artículo 49. Notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal. El auto de imputación de responsabilidad fiscal se notificará a los presuntos responsables o a sus apoderados si los tuvieren y a la compañía de seguros si la hubiere, en la forma y términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo. Si la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado, surtida la notificación por edicto se les designará apoderado de oficio, con quien se continuará el trámite del proceso. Para estos efectos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 43”.

(...)

Artículo 51. Decreto y práctica de pruebas. Vencido el término anterior, el funcionario competente ordenará mediante auto la práctica de las pruebas solicitadas o decretará de oficio las que considere pertinentes y conducentes, por un término máximo de treinta (30) días. El auto que decrete o rechace las pruebas deberá notificarse por estado al día siguiente de su expedición. Contra el auto que rechace la solicitud de pruebas procederán los recursos de reposición y apelación; esta última se concederá en el efecto diferido. Los recursos deberán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo”.

En consecuencia, como quiera que no se reguló expresamente la forma en que debía notificarse, entre otros, el auto de apertura, la Ley 610 de 2001 remite de manera expresa en sus aspectos no regulados, al Código Contencioso Administrativo hoy

¹¹ Sentencia SU.620/96: MP. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

CPACA, el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, así:

“Artículo 66. Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal. En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.”

Quiere decir lo anterior que las decisiones tomadas dentro del juico de responsabilidad fiscal deberán notificarse de conformidad con el Código Contencioso Administrativo o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso, y procederán los recursos que dicha normativa prevea.

Por su parte, los artículos 44 y 45 del C.C.A, vigentes para la época de los hechos disponen:

“Artículo 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación se podrá hacer de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código” (Negrilla fuera del texto)

“Artículo 45. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.”

En igual sentido el Código de Procedimiento Civil en sus artículos 314 y 321 establecieron que:

“Artículo 314. Procedencia de la notificación personal. Deberán hacerse personalmente las siguientes notificaciones:

1. *Al demandado o a su representante o apoderado judicial, la del auto que confiere traslado de la demanda o que libra mandamiento ejecutivo, y en general la de la primera providencia que se dicte en todo proceso.*
2. *La primera que deba hacerse a terceros.*
3. *A los funcionarios públicos en su carácter de tales, la del auto que los cite al proceso y la de la sentencia.*
4. *Las que ordene la ley para casos especiales.*
5. *Las que deban hacerse en otra forma, cuando quien haya de recibirlas solicite que se le hagan personalmente, siempre que la notificación que para el caso establece la ley no se haya cumplido"*

(...)

Artículo 321. Notificaciones por estado. La notificación de los autos que no deba hacerse personalmente, se cumplirá por medio de anotación en estados que elaborará el secretario. La inserción en el estado se hará pasado un día de la fecha del auto, (...)"

De lo anteriormente expuesto es posible concluir, que el auto de apertura de la investigación, por ser la primera providencia que se dicta al interior del proceso de responsabilidad fiscal, se debía y se debe notificar personalmente al investigado.

Descendiendo al caso concreto encuentra el Despacho, que la citación para la notificación personal del auto de apertura de la investigación fiscal No. 029 de 2008 fue enviada al señor Jaime Arias Bonilla a la dirección **Calle 28 4D-20 de Ibagué**, tal y como da cuenta el Oficio visible a folio 9 del plenario, citación que fuera devuelta por las empresas de correo certificado, bajo la anotación de número desconocido, como se advierte en las guías de correo obrantes a folio 10 del plenario.

Así las cosas, se advierte que la Entidad demandada, sin desplegar actuación investigativa alguna en procura de indagar frente a la verdadera dirección de notificaciones del investigado, ordenó su notificación por edicto en los términos y para los efectos del artículo 45 del CCA, vigente para la época, y ante la no comparecencia del investigado, dispuso que le fuera designado apoderado de oficio, para que representara sus intereses dentro de dicha actuación.

A la par de lo indicado se encuentra acreditado, que la Entidad demandada, una vez proferido fallo de responsabilidad fiscal en contra del señor Arias Bonilla, y una vez iniciado el correspondiente proceso de cobro coactivo, requirió a la DIAN para que indicara la dirección de notificaciones que reposaba en sus bases de datos como correspondiente al aquí demandante, certificando como tal la ubicada en la **Calle 28 A No. 4D-20 Barrio El Hipódromo de Ibagué**.

Así, es factible concluir, que la Contraloría Municipal de Ibagué incurrió en una falla probada del servicio, al omitir desplegar todas las actuaciones administrativas que le eran exigibles en cumplimiento de su obligación constitucional, para garantizar el derecho de defensa y de debido proceso al investigado del señor Jaime Arias Bonilla, al interior del proceso de responsabilidad fiscal, incurriendo en una indebida notificación del Auto de Apertura de la investigación fiscal, que culminó con un fallo de responsabilidad fiscal en su contra.

3. Nexo de causalidad

El nexo de causalidad entendido como la relación o vínculo existente entre la falla o el hecho de la Entidad demandada y el daño alegado, se encuentra plenamente acreditado dentro del *sub lite*, en tanto, con ocasión del fallo de responsabilidad fiscal proferido en contra del señor Jaime Arias Bonilla, con desconocimiento de su derechos de defensa y debido proceso, con ocasión de la indebida notificación del auto de apertura de la investigación fiscal, trajo consigo su inclusión en el boletín de responsables fiscales y en el registro de antecedentes disciplinarios, así como la inscripción de la medida cautelar de embargo sobre el inmueble de su propiedad identificado bajo el Nro. de Matrícula 350-161421.

7. Indemnización de perjuicios.

7.1. Perjuicios morales

De conformidad con lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia, *“el daño moral implica una situación de agresión (fáctico-jurídico) a las condiciones de normalidad de la esfera espiritual o psíquica de una persona natural (núcleo de afectación compuesto por distintos y diversos derechos subjetivos) lo cual se refleja en la angustia o el dolor expresado por ésta, detectable por los demás miembros del conglomerado social al cual aquella pertenece (reflejo externo)” y “el elemento agresor (situación fáctico-jurídico) puede ser de diversa índole como en este caso el acto administrativo sancionatorio ilegal y el núcleo de afectación puede estar compuesto por los derechos al buen nombre, a la honra, a la dignidad entre otros”¹².*

De lo anterior es factible concluir, que el acto administrativo sancionatorio ilegal puede ser fuente jurídica del daño moral, y el núcleo de afectación, puede estar compuesto por el derecho al buen nombre, como ocurre en el asunto objeto de análisis.

Decantado lo anterior, pasa el Despacho a analizar la tasación de los daños morales irrogados al actor, teniendo que el órgano de cierre de ésta jurisdicción en reciente jurisprudencia ha establecido, que aquel daño moral derivado de la ilegalidad del acto administrativo, en aquel caso disciplinario, declarada por el juez contencioso, debe tener un monto máximo de 100 SMLMV, monto que deberá establecerse teniendo en cuenta como mínimo los siguientes factores: *i) el tipo de sanción – impuesta al demandante- ; ii) el grado de efectividad de la sanción, iii) la naturaleza de falta que le fue imputada y; iv) el grado de publicidad de la sanción*¹³.

El despacho entonces, concordando en que los elementos referidos en la precitada jurisprudencia bien pueden tener aplicación para determinar el monto de la reparación por concepto de perjuicios morales derivados de un proceso administrativo sancionatorio de naturaleza fiscal, procede entonces a estudiar cada uno de dichos aspectos, así:

¹² Sentencia de fecha 05 de octubre de 2017; CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Rad. 410012333000201200206 - 01 (1598-2016)

¹³ Consejo de Estado. Sección Segunda, subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 27 de noviembre de 2014. Expediente N°: 11001-03-25-000-2010-00196-00. N° interno: 1486-2010.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente y teniendo presente los factores antes señalados, en contra del demandante fue proferido fallo de responsabilidad fiscal de manera solidaria por la suma de \$663.176.331, el cual llevó insita la inhabilidad general de que trata el artículo 38-4 de la Ley 734 de 2002, esto es por el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del fallo, la cual, cesaría con el pago de la suma impuesta o por el transcurso de los términos establecidos en el inciso 2° del párrafo 1° del referido artículo, siendo en todo caso una de las más leves dentro de las sanciones dispuestas por el ordenamiento disciplinario.

Sumado a lo anterior se observa que la sanción en contra del demandante quedó en firme el día 05 de diciembre de 2012 y el auto que ordena el archivo de la actuación fue proferido el día 01 de octubre de 2013, es decir, que la sanción estuvo vigente por un periodo inferior a un (1) año, es decir, el ahora demandante no pagó la suma que le había sido impuesta y no cumplió la totalidad de la sanción, por lo tanto, el grado de efectividad de la misma fue menor y no hay prueba de que el grado de publicidad de su caso haya traspasado las esferas del ámbito local.

En este orden de ideas, teniendo presente los mencionados niveles de afectación en los que se encuentran los factores aludidos, la situación del demandante no puede acercarse al monto máximo de indemnización -100 SMLMV- sino que por el contrario este, debe bordear el límite mínimo, por lo cual, se condenará a la Entidad demandada a pagar al señor JAIME ARIAS BONILLA por concepto de perjuicios morales la suma de 20 SMLMV, valor que este Despacho considera razonable, aceptable y proporcionado de acuerdo con lo previamente expuesto.

7.2. Perjuicios materiales

7.2.1. Daño emergente

Los perjuicios materiales a título de daño emergente corresponden al gasto en que ha debido incurrir el afectado o lesionado, como consecuencia del daño sufrido.

Así las cosas, se tiene que la parte demandante a través del *sub lite*, pretende que se condene a la Entidad demandada a pagar a su favor a título de daño emergente, la suma que asciende a \$25.000.000, la cual corresponde a los gastos en que incurrió para ejercer su defensa mediante apoderado ante la Contraloría Municipal, la presentación de la acción de tutela y la asesoría en la demanda de reparación directa objeto de análisis.

De acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, las erogaciones en las que haya debido incurrir el afectado, podrán acreditarse mediante el contrato de prestación de servicios profesionales, recibos de pago o cualquier otro medio que permita inferir dicho pago.

Una vez revisado el acervo probatorio encuentra el Despacho, que a folio 226 a 228 del expediente, reposan recibos de pago por concepto de honorarios presuntamente pagados al abogado Gerardo Triana Lozano para ejercer la representación del señor Jaime Arias Bonilla dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal, la acción de tutela

presentada en contra de la Entidad demandada y el presente proceso de reparación directa.

Ahora bien, una vez analizados dichos recibos de pago en conjunto con el resto de material probatorio allegado a la actuación, se advierte que no obra documento alguno que acredite que el doctor Gerardo Triana Lozano haya ejercido la representación del aquí demandante dentro del trámite de Acción de Tutela impetrado en contra de la Contraloría Municipal de Ibagué ni dentro del presente asunto de Reparación Directa, en tanto, según se encuentra probado, la totalidad de las actuaciones surtidas en el trámite de tutela fueron presentadas a nombre propio por el señor Jaime Arias Bonilla, sin que obre poder conferido o contrato de prestación de servicios profesionales suscrito para dichos efectos; además, a folio 1ª del plenario reposa poder conferido por el demandante a las doctoras Adriana Milena Arias Rivas y Carolina Arias Rivas para ejercer su representación dentro del medio de control de Reparación Directa que aquí se analiza, quienes efectivamente ejercieron su representación dentro del presente asunto.

En consecuencia, únicamente se tendrá acreditado por daño emergente, la suma cancelada por el señor Arias Bonilla al abogado Triana Lozano por concepto de honorarios para ejercer su representación dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal identificado bajo el radicado No. DRF 024 de 2008, por suma que asciende a \$7.000.000.

En estos términos, dando aplicación a la fórmula establecida por el H. Consejo de Estado¹⁴, para el Despacho a efectuar la actualización de los valores reconocidos a título de daño emergente, así:

Ra= Renta actualizada a establecer.

Rh= Renta a actualizada \$7.000.000

Ipc (f)= Índice de precios al consumidor final, es decir, 105, 70, que es el correspondiente a Abril de 2020.

Ipc (i)= Índice de precios al consumidor inicial, es decir, 79,21, que es el correspondiente a Mayo de 2013¹⁵.

$$Ra = Rh \frac{Ipc (f)}{Ipc (i)}$$

$$Ra = \$7.000.000 \frac{105.70}{79.21} = \$9.340.992$$

Total daño emergente: \$ 9.340.992

¹⁴ Sentencia de fecha 16 de marzo de 2012; CP. Stella Conto Díaz del Castillo; Rad. 250002326000199602964 01 (19807)

¹⁵ Base 2018

RADICADO No. 73001-33-33-753-2018-00322-00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: JAIME ARIAS BONILLA
DEMANDADO: CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
Sentencia

7.2.2. Lucro cesante

Los perjuicios materiales a título de lucro cesante corresponden a lo dejado de percibir por el afectado a causa del daño irrogado.

Frente al particular la parte demandante solicita, que se condene a la Entidad demandada a pagar a su favor la suma de \$72.000.000, por concepto de lucro cesante, que corresponden a la suma que dejó de percibir con ocasión del ejercicio profesional de Contador Público, durante el término que estuvo vigente la sanción impuesta.

Así las cosas, una vez revisado el acervo probatorio se advierte, que no obra dentro del cartulario documento probatorio alguno que acredite que durante el término en que estuvo vigente la inhabilidad impuesta con ocasión del fallo de responsabilidad fiscal, el aquí demandante no haya podido acceder a algún trabajo o suscribir contratos públicos, por lo cual, no hay lugar a reconocer suma de dinero alguna por concepto de lucro cesante, por lo cual, será denegada ésta pretensión.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala los parámetros para su fijación.

Así las cosas, se condenará en costas de primera instancia a la PARTE DEMANDADA siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación. Por Secretaría se tasarán incluyendo en la liquidación el equivalente a dos (dos) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto del Sistema Oral Administrativo de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR administrativa y extracontractualmente responsable a la Contraloría Municipal de Ibagué, por la falla del servicio probada en que incurrió al interior del trámite del proceso de responsabilidad fiscal adelantado en contra del señor Jaime Arias Bonilla identificado bajo el Rad. DRF 024 de 2008, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

RADICADO No.
MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
Sentencia

73001-33-33-753-2018-00322-00
REPARACIÓN DIRECTA
JAIME ARIAS BONILLA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración de responsabilidad, **CONDÉNESE** a la Contraloría Municipal de Ibagué, a pagar a favor del señor Jaime Arias Bonilla, las siguientes sumas de dinero:

- Por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 20 SMLMV.
- Por concepto de perjuicios materiales a título de daño emergente, la suma de \$ 9.340.992.

TERCERO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR en costas a la parte demandada por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho a favor del demandante, la suma de dos (02) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Por Secretaría, tásense.

QUINTO: A la presente sentencia se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTO: En aras del acatamiento de éste fallo, expídase al extremo demandante copia con constancia de ser aquella que presta mérito ejecutivo.

SÉPTIMO: ORDÉNASE la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

OCTAVO: Ejecutoriado el presente fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA