

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

**SIGCMA**

San Andrés Isla, dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 003

<b>Medio de Control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicado</b>	88 001 23 33 000 2021 00001 00
<b>Demandante</b>	Arturo Arnulfo Robinson Dawkins
<b>Demandado</b>	Contraloría Departamental de San Andrés Isla
<b>Magistrada Ponente</b>	Noemí Carreño Corpus

### I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a dictar sentencia, dentro del proceso instaurado por Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Robinson Jackson en contra de la Contraloría Departamental de San Andrés Isla, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. ANTECEDENTES

#### - DEMANDA

La señora Gozel Robinson Jackson actuando en nombre propio y como apoderada judicial de Arturo Arnulfo Robinson Dawkins instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto que se profieran las siguientes declaraciones y condenas:

#### - PRETENSIONES

1. Declarar nulo el Auto No. 062, de fecha diciembre 28 de 2018, proferido por el Jefe de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de la isla de San Andrés, mediante el cual se declaró fiscalmente responsables y en forma solidaria, a título de culpa grave, a los señores ARTURO ARNULFO ROBINSON DAWKINS, GOZEL MARTINA ROBINSON JACKSON y BARRY

## **SIGCMA**

ÁNGEL HAWKINS MANUEL, así como los actos administrativos que desataron desfavorablemente los recursos de reposición y en subsidio, de apelación, interpuestos, cuales son Auto No. 314 de diciembre 06 de 2.019 y Auto de fecha febrero 27 de 2.020, respectivamente.

2. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se restablezca el derecho a los demandantes, ordenando a la Contraloría Departamental de San Andrés Isla, en el mismo acto administrativo en donde se declara nulo el Auto No. 062 y demás actuaciones administrativas consecuenciales, abstenerse de la ejecución de la sanción impuesta y el levantamiento de las anotaciones ante las dependencias correspondientes de los diferentes organismos de control.
3. Que se condene a la entidad de control, Contraloría Departamental de San Andrés Isla, a la reparación del daño ocasionado con el acto administrativo, cuya nulidad se pretende e indemnización de los perjuicios morales ocasionados a cada uno, causados con ocasión de los hechos que dieron lugar a la demanda o debido a las anotaciones ante los diferentes organismos de control, del fallo de responsabilidad fiscal.
4. Que se condene a la Contraloría Departamental de San Andrés Isla, a la devolución de lo pagado, de manera indexada e intereses, en caso tal, al pago de las costas y agencias en derecho, en razón a los honorarios de abogado para la defensa.
5. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## **HECHOS**

La parte demandante expone que el señor Arturo Arnulfo Robinson Dawkins fue elegido Alcalde Municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, para el período comprendido entre el primero (1°) de enero de 2012 y el día 31 de diciembre del año 2015.

La demandante y apoderada dentro del proceso Gozel Martina Robinson Jackson, manifiesta que fue nombrada dentro del gabinete municipal como Secretaria General y Administrativa, habiendo desempeñado sus funciones en el cargo propuesto, a partir del 16 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2015. Señala que las funciones específicas de cada secretario de despacho se hallan establecidas en el respectivo manual, previamente aprobado. No obstante, las funciones del Secretario General y Administrativo, se pueden resumir en las de liderar la gestión administrativa del Municipio, por medio de la planeación, coordinación y control de los programas que tiendan a mejorar la productividad del talento humano y de los recursos físicos de la administración municipal, garantizando la ejecución de los procesos de adquisición y suministros de los recursos.

Manifiesta que las auditorías realizadas por la Contraloría Departamental de San Andrés Isla, durante el período de administración del Alcalde de turno, doctor Arturo Arnulfo Robinson Dawkins, resultaron satisfactorias, determinando así el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado.

Sostiene que no obstante lo anterior, en el año siguiente al periodo de administración mediante Oficio No. DAPC-050-16, del 27 de septiembre de 2016, el Profesional Especializado de la Dependencia de Auditorías y Participación Ciudadana, Hamilton Britton Bowie, remitió al Jefe de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, el “Traslado de Presuntos Hallazgos Fiscales, resultado de seguimiento a auditoría regular, realizada a la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, en la vigencia 2016, contrato No. 1175 de 2015 (agosto 06)”, por presuntas irregularidades en el objeto del contrato celebrado con el señor Barry Ángel Hawkins Manuel, cuyo fin es el servicio de alojamiento y hospedaje para los miembros de la Fuerza Pública que prestan seguridad en el Municipio, para la promoción del destino turístico y para brigadas de salud.

La apoderada manifiesta que, durante la administración del alcalde Robinson Dawkins, los contratos para la promoción de destino turístico, al igual que para las brigadas de salud y demás relacionados con hospedaje y alojamiento, con similares estudios previos y dentro del ámbito de contratación igual que los años anteriores,

supervisados por diferentes secretarías y de acuerdo al objeto de contratación específica, no hubo traslado de hallazgo alguno.

Indica que mediante Auto No. 200, de julio 15 de 2017, se declaró abierto el proceso de responsabilidad fiscal, radicado bajo el expediente No. 010277/16, avocando el conocimiento del mismo, de conformidad con el término establecido en la Ley 610 de 2000 y demás normas concordantes.

Manifiesta que luego de la supuesta recopilación de algunas de las pruebas, ordenadas en el auto que declaró abierto el proceso de responsabilidad fiscal, el 28 de diciembre de 2018, mediante Auto No. 062, la dependencia de responsabilidad fiscal de la Contraloría Departamental, imputó solidariamente responsabilidad fiscal, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, por la ocurrencia de daño patrimonial al Estado, en contra de Arturo Arnulfo Robinson Dawkins, Gozel Martina Robinson Jackson y Barry Ángel Hawkins Manuel, en calidad de Alcalde Municipal, Secretaria General y Administrativa y Contratista, respectivamente, para la fecha de la ocurrencia de los hechos, vinculando a la Compañía Aseguradora la Previsora, como garante, mediante la correspondiente póliza.

Mediante Auto No. 062, de febrero 28 de 2019, fue proferido el fallo con responsabilidad fiscal, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, a título de culpa grave y de manera solidaria, en contra de Arturo Arnulfo Robinson Dawkins, Gozel Martina Robinson Jackson y Barry Ángel Hawkins Manuel, y tercero civilmente responsable, la compañía aseguradora la Previsora, elevando a faltante de fondos públicos, la suma de cuatrocientos sesenta y seis millones ochocientos noventa mil pesos moneda legal (\$476'890.000,00).

Sostiene que el fallo fue proferido supuestamente porque no se evidenciaron las solicitudes o las órdenes de prestación del servicio por parte del supervisor al contratista, especificando nombres, tiempo de alojamiento, modo de acomodación, con o sin alimentación, gastos asociados, como tampoco los recibos a satisfacción de la prestación de los servicios. A ese respecto, manifiesta que no se tuvieron en cuenta los testimonios de los secretarios de despacho, ni los recibos, facturas e informes que confirmaron la prestación del servicio, sin los cuales no se hubiera podido presentar la cuenta de cobro ante la Tesorería Municipal para el respectivo pago. Agregó que el último pago de la prestación del servicio, se hizo en el año

2016 durante la administración siguiente, lo que – a su juicio - hace presumir y confirma que los documentos se hallaban en orden para tal fin.

Explicó que de igual manera, del Hospital Local de la isla de Providencia se expidió constancia de las diferentes brigadas de salud, lideradas por la primera dama del municipio, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, al igual que la promoción del destino turístico, liderada por la Secretaría de Turismo. Los informes, además de reposar en el expediente correspondiente, copia de los mismos deben reposar en la Secretaría de Hacienda, bajo los archivos de la oficina de tesorería, sin los cuales no se hubiera podido cumplir con el pago en la forma estipulada en el respectivo contrato.

Sostiene que dentro del término legal, fueron interpuestos los recursos de ley, reposición y en subsidio apelación, por los presuntos responsables fiscales. Explica que los argumentos defensivos se fundamentaron en el ejercicio adecuado de la gestión fiscal, en la falta de detrimento patrimonial, en la violación al derecho de defensa y, por ende, al debido proceso y en la carencia de coherencia de la decisión recurrida. No obstante, fueron confirmadas - en ambas instancias - las decisiones administrativas que determinaron la responsabilidad fiscal, con los mismos argumentos débiles y sin tener en cuenta los informes ni los recibos a satisfacción, que se encuentran en el expediente ni los que acompañaron los pagos parciales, ante la Tesorería Municipal, dando fe del cumplimiento del objetivo contractual.

Señala que el detrimento patrimonial no se ha demostrado, porque no hubo lesión al 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 la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna de los implicados; en términos generales, si se aplicó el cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, habida cuenta que no hubo daño ocasionado por acción o por omisión de los servidores públicos ni de la persona natural contratista, que en forma dolosa o culposa hubieran producido directamente o contribuyeran al detrimento del patrimonio público.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La parte demandante señala como quebrantadas las siguientes disposiciones legales y constitucionales:

- Ley 610 de 2000
- Los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- Constitución Política de Colombia

La parte actora sustenta el concepto de violación refiriéndose al debido proceso como garantía constitucional consagrada en el artículo 29 de la Carta Magna. A ese respecto manifiesta que el derecho fundamental al debido proceso no sólo se predica de los procesos judiciales, sino que también es extensivo a todas las actuaciones que realice la administración pública. Según la Corte, entre las garantías que componen el debido proceso administrativo se encuentra el derecho a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, siguiendo el procedimiento que en la ley se ha determinado previamente para ello, por lo que impone una obligación a las autoridades públicas a la hora de adoptar decisiones en ejercicio de su función.

Sostiene que, teniendo en cuenta tal desarrollo constitucional, vale la pena resaltar que es precisamente en la garantía del debido proceso que los ciudadanos encuentran protección frente a las actuaciones de la autoridad, por lo que, de una parte, no sólo se debe fortalecer el cumplimiento de dicha garantía sino, por otra, tener mucha cautela a la hora de intentar establecer distinciones en su aplicación, pues a la luz del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, sólo se podrá dictar fallo con responsabilidad fiscal, cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño del patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación, cuando menos con culpa grave del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario.

### **- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **Contraloría General del Departamento Archipiélago.<sup>1</sup>**

El apoderado de la Contraloría General del Departamento Archipiélago señaló que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y fáctico, y ser contrarios a derecho. En cuanto a los hechos, se pronunció manifestando que unos no le constan, otros son ciertos y otros no son ciertos.

Señala que conforme con el ordenamiento jurídico colombiano y por la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos administrativos que acusan firmeza, como es el caso del Auto No. 65 de marzo de 2019, junto con el Auto mediante el cual se resolvió el recurso de apelación, objeto de reproche dentro del presente proceso, goza del atributo de la presunción de legalidad, y en el presente caso el accionante no acredita, ni siquiera sumariamente, las razones de la ilegalidad que aduce. En tal sentido, sostiene que no tienen vocación de prosperidad las pretensiones de la demanda, dado que el presupuesto de hecho para ello, en manera alguna se ajusta los supuestos fácticos para que el actor sea titular de los derechos que alega le sean reconocidos, y por ello, manifiesta su oposición a las pretensiones en tanto no encuentran sustento jurídico, ni se indican razones o medio de prueba atendibles para la declaratoria de la nulidad que solicita.

Indica que el acto administrativo definitivo atacado por el extremo activo, junto con sus actos complementarios enjuiciados, se encuentran ajustados a derecho, sin que exista ninguna causal de nulidad en cuanto a su fundamentación. Al contrario, fueron proferidos siguiendo la normatividad y la jurisprudencia nacional respecto al procedimiento fiscal reglamentado por la ley.

En cuanto al control fiscal discutido por el demandante, indicó que es una actividad de exclusiva vocación pública, que tiende a proteger los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir, garantizar o aquella de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías. Por lo que, con fundamento en las normas legales que regulan el proceso de responsabilidad fiscal, se tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público,

---

<sup>1</sup> 21Memorialcontraloria cuaderno digital

como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizaron gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad.

Señala que conforme con las consideraciones planteadas en el fallo con responsabilidad y en general dentro de la investigación fiscal, se denota la existencia de irregularidades que dan cuenta de la indebida gestión fiscal, tanto del representante legal de la entidad (Alcalde Arturo Arnulfo Robinson Dawkins), como la supervisora del contrato No. 1175 de 2015, doctora Gozel Martina Robinson Jackson, quienes omitieron el cumplimiento de los deberes funcionales respecto del contrato, y de allí que se erige en detrimento la cantidad estipulada en el fallo con responsabilidad por valor de \$476.890.000.

Sostiene que en el fallo con responsabilidad fiscal se exponen los fundamentos fácticos, probatorios y jurídicos que conllevaron a la decisión tomada, y que al ser notificados y haber interpuesto los recursos como aduce, en ellos se han debido exponer los mismos argumentos que ahora exponen como violatorios de sus derechos, tales como la violación de los derechos al debido proceso al no haberse practicado las pruebas solicitadas y que de manera antelada debe decirse han debido ser objeto de recursos dentro del procedimiento administrativo, tanto contra el auto que resolvió la negativa a la práctica de las pruebas, como al hacer uso de los recursos en sede administrativa.

Manifiesta que el acto administrativo del que se solicita la nulidad se encuentra fundamentado y ajustado a derecho conforme los presupuestos fácticos demostrados en el procedimiento administrativo y se resolvió de fondo la responsabilidad fiscal, indicando las normas que fundamentan el detrimento, conforme a los hechos probados en dicho procedimiento y en el cual se garantizaron los derechos de contradicción y defensa de los investigados, quienes pudieron hacer uso de los recursos.

Concluye que “para derribar la presunción de legalidad que reviste el acto administrativo acusado es necesario demostrar la causal que fuese invocada, no basta la exposición de los motivos, por cuanto la mera inconformidad del administrado con las decisiones tomadas, no es causal para revocar el acto, y además, por cuanto el procedimiento administrativo debe sujetarse a los argumentos e inconformidades expuestas dentro del mismo proceso administrativo,

a través de los recursos y/o nulidades a las que tiene derecho el investigado le sean resueltas.”

Señala como excepciones las siguientes:

**1. Carencia de derecho sustancial. No demostración de causales de nulidad.**

La entidad demandada manifiesta que las pretensiones planteadas en la demanda carecen de sustento legal y fáctico. La Contraloría General del Departamento, en uso de las facultades y obligaciones consagradas en las normas de su competencia, resolvió de fondo sobre la responsabilidad fiscal de los actores. La actuación administrativa se encuentra revestida de legalidad, habiendo sido expedidos los actos administrativos en debida forma, con sustento en los hechos demostrados y fundamentos jurídicos aplicables al caso concreto.

**2. Mala fe de los demandantes.**

La Contraloría sostiene que el demandante al exponer argumentos que no fueron discutidos en el procedimiento administrativo, lo que genera es un desgaste a la administración de justicia, en la que se observa que lo pretendido es lograr una decisión favorable sin que existan fundamentos fácticos que se soporten jurídicamente para ello y menos si sobre ellos no se agotó la vía gubernativa o se brindó la oportunidad de haberse pronunciado sobre ello dentro del procedimiento administrativo adelantado.

**3. Principio de legalidad.**

Esta excepción fue sustentada indicando que lo solicitado por el actor desborda los límites del derecho pretendido, olvidando el principio de legalidad que recubre el acto administrativo demandado y que no ha sido desvirtuado por el actor ni en el procedimiento administrativo ni en el presente proceso.

**4. Caducidad de la acción y/o prescripción**

Solicita se resuelva así en caso de configurarse alguna de dichas figuras.

**5. Ausencia de violación normativa. Presunción de legalidad y veracidad de los actos administrativos.**

La entidad demandada señaló que es criterio decantado en la legislación nacional, el que los actos administrativos, como expresión de la voluntad de la administración, se encuentran revestidos de legalidad y veracidad, hasta tanto no se declare su nulidad por causas expresamente establecidas en las normas que regulan el asunto. Explica que en el presente caso, no se encuentra demostrada la causación de ninguno de los motivos establecidos para estimar la ausencia de legalidad y veracidad de los actos acusados.

**6. Inexistencia del derecho pretendido y cumplimiento de un deber legal.**

En relación con esta excepción, la entidad expone que consiste en que no solo los actos atacados están revestidos de los elementos propios del acto administrativo, como los de legalidad, veracidad y ejecutividad, sino que fueron proferidos conforme con el ordenamiento jurídico y en estricto cumplimiento de un deber legal.

Agrega que es deber de la Contraloría General del Departamento, velar por los intereses del Departamento Archipiélago y vigilar el cumplimiento de la gestión fiscal conforme con el artículo 267 de la CP, y en tal virtud debe establecer y verificar la responsabilidad de los servidores públicos o particulares en el manejo de los dineros del departamento Archipiélago, con el fin de recuperar y sancionar a quien incumpla con las obligaciones que le son propias.

**7. Excepción genérica del artículo 282 del Código General del Proceso.**

En virtud del alcance del principio de búsqueda de la verdad formal en materia de excepciones frente a los poderes oficiosos del juez, es necesario afirmar que lo fundamental no es la relación de los hechos que configuran una determinada excepción, sino la prueba de los mismos, por ende, si el juez encuentra probados los hechos que la constituyen deberá reconocerla oficiosamente. Con fundamento en lo anterior, solicita al señor juez declarar de oficio las excepciones que aparezcan probadas de conformidad con el ordenamiento procesal.

**Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>2</sup>.**

El apoderado del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina señaló que unos hechos no le constan, otros son ciertos o parcialmente ciertos. En cuanto a las pretensiones, manifestó su oposición a las mismas, en tanto que no se vislumbra vicio alguno que sustente la declaración de nulidad judicial pedida.

Fueron propuestas como excepciones las que a continuación se indican:

**1. Falta de legitimación en la causa material por pasiva del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

Indica que conforme la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado la Contralorías Territoriales gozan de autonomía presupuestal, administrativa y contractual. Empero, ello por sí sólo no les confiere personalidad jurídica, porque quien realmente tiene tal calidad es el Ente Territorial del cual hace(n) parte. En esas condiciones, en los procesos judiciales se vincula(n) con el ente territorial del cual hacen parte, sea del nivel departamental, distrital o municipal.

Sostiene que recientemente señaló el último inciso del artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 que la representación judicial de las Contralorías territoriales corresponde al respectivo Contralor. De esta suerte, si bien a las Contralorías territoriales les fue permitido el ejercicio de su propia representación judicial, están desprovistos aún de personalidad jurídica, situación que obliga su comparecencia al proceso judicial con la persona de derecho público de la cual forman parte.

Manifiesta que lo dicho se traduce – ni más ni menos - en la efectiva facultad que tiene el Contralor Departamental, de intervenir materialmente – como parte -, en el trámite del plenario o plenarios judiciales de los cuales hagan parte; en defensa del acto o actos de su autoría, por legitimación material.

Señala que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no es autor ni partícipe de los actos administrativos enjuiciados, no será el llamado a responder o defender el derecho o el interés objeto de controversia.

---

<sup>2</sup> 27ContestacionGobernacion cuaderno digital

Explica que por la misma razón jurídica, de haberse expedido el acto sanción con violación del debido proceso y las formas propias del juicio fiscal, la entidad territorial tampoco sería la llamada a reconocer – desde el punto de vista material - por el restablecimiento del derecho.

**2. Cumplimiento de los principios y normas que rigen el proceso de responsabilidad fiscal. Ante el cumplimiento del debido proceso, falta de causa para accionar.**

Sostiene que, no obstante, superado el examen de las pruebas documentales, y de manera particular, el auto número 062 de diciembre 28 de 2018, así también los actos administrativos que desataron desfavorablemente los recursos de reposición y de apelación de aquel, se revela una plena obediencia al ordenamiento legal y jurisprudencial vigente en materia de responsabilidad fiscal. Así también, el cumplimiento irrestricto del debido proceso por parte de la Contraloría Departamental de San Andrés y Providencia. Concluye indicando que no se advierte vicio alguno que sustente la declaración de nulidad judicial pedida, como serían la infracción de las normas en que debió fundarse la sanción fiscal, la expedición por funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

**3. Excepción genérica.**

La entidad territorial señala que en virtud del alcance del principio de búsqueda de la verdad formal en materia de excepciones, frente a los poderes oficiosos del juez, señaló que es necesario recordar que lo fundamental no es la relación de los hechos que configuran una determinada excepción, sino la prueba de estos, por ende, si el Juez encuentra probados los hechos que lo constituyen deberá reconocerla oficiosamente. En razón de ello, solicita que se proceda de conformidad.

**La Previsora S.A. Compañía de Seguros.<sup>3</sup>**

La apoderada de La Previsora S.A. Compañía de Seguros señaló que, en cuanto a las pretensiones de la demanda se opone a la prosperidad de la solicitud, en la

---

<sup>3</sup> 52MemorialPrevisora cuaderno digital

medida en que el evento carezca de cobertura temporal, exceda los límites y coberturas acordadas, y/o desconozcan las condiciones generales de la póliza y las disposiciones que rigen el contrato de seguro.

Señala como excepciones las siguientes:

**1. En cuanto a las causales genéricas de nulidad denominadas infracción de normas en que debía fundarse el acto y falsa motivación.**

Sostiene que en primera medida, al proferir fallo, no se logró probar por parte de la Contraloría dolo o culpa grave imputable a quien detentaba la calidad de alcalde del municipio de Providencia. De otra parte, señaló que la Contraloría al proferir fallo no analizó la estructura administrativa del municipio, en cuanto que no advierte que el cargo de Alcalde no tenía como función revisar y controlar de manera personal la ejecución del contrato, y que tampoco podría corresponder a dicho funcionario tal labor dado que ello desconocería los principios constitucionales y legales de desconcentración de funciones en los órganos y dependencias del municipio de Providencia, pues efectivamente ello correspondía a otras dependencias del Municipio y al interventor o supervisor del contrato.

Manifiesta que resulta escueta la mención o referencia de cada funcionario y cada sujeto implicado analizar su actuar, pues el contratista podría haber allegado soportes, los cuales reposan en los informes allegados por el contratista, los cuales acreditan que el contrato se ejecutó y cumplió y por lo tanto no habría daño, que es uno de los elementos para imputar responsabilidad fiscal, así las cosas, al no analizar la integridad de la prueba se advierte una falsa motivación por omisión de análisis probatorio.

Señala que es evidente que se configura la causal de infracción de normas en que debía fundarse el acto y falsa motivación por lo que se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y el consecuente restablecimiento de derecho, correspondiente al reembolso de los dineros pagados por La Previsora.

**2. Inexistencia de un daño patrimonial.**

Indica que se funda en que de acuerdo con los hechos que fueron base de la causa fiscal versan sobre el contrato de prestación de servicios No. 1175 del 06 de agosto

de 2015, cuyo objeto versó sobre el servicio de alojamiento y hospedaje para los miembros de la fuerza pública que prestan seguridad en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, para la promoción del destino turístico y para brigadas de salud y del que se reprocha un pago no justificado ya que presuntamente no existen soportes que den cuenta de los nombres de los militares y/o policías, su tiempo y modo de alojamiento, si se suministró o no alimentación y que por haber efectuado pagos sin tener cuenta de los soportes existe un detrimento patrimonial.

Considera que en el caso concreto, los hechos que fueron fundamento del proceso de responsabilidad fiscal no son constitutivos de daño patrimonial alguno, pues como se ha expuesto, la administración obtuvo beneficio, por lo que en consecuencia, no se dan las condiciones del riesgo amparado por La Previsora.

**3. En cuanto a la vinculación de La Previsora S.A. compañía de seguros como garante dentro del proceso de responsabilidad fiscal y la relevancia de las condiciones generales de la póliza en cuanto a la delimitación, individualización y exclusión de las coberturas otorgada, las cuales hacen parte integral del contrato de seguro.**

Afirma que como a ese tercero civilmente responsable, le son aplicables los principios y normas relacionadas con el trámite administrativo dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en especial lo relacionado con el debido proceso. Precisa que como bien lo ha establecido la doctrina, la aseguradora no es gestor fiscal, no es responsable fiscal y no es deudor solidario.

Expresa que el hecho que se vincule a un asegurador a un proceso de responsabilidad fiscal no modifica las condiciones particulares y generales previamente establecidas en el contrato de seguro, especialmente no altera el riesgo asegurado, la suma asegurada ni las demás condiciones propias del contrato de seguro. Así las cosas, no puede exigírsele a una Compañía de Seguros asumir, en términos generales, la asunción de riesgos de manera indiscriminada, y a responder por la materialización de ellos cualquiera sea su fuente, objeto, lugar o momento en que acaezcan, cuando contractualmente esta no asumido los mismos.

**4. Agotamiento del valor asegurado en la póliza de seguro manejo póliza global sector oficial No. 1001287.**

Señala que tal como se establece en la carátula de la póliza, para el amparo global de manejo se estipuló la suma asegurada de \$500.000.000.00. Igualmente, se pactó un deducible del 20%, es decir, el deducible asciende a la suma de \$100.000.000.00. Así las cosas, el valor asegurado disponible para la vigencia era de \$400.000.000.00. En ese orden de ideas, sostiene que La Previsora S.A. compañía de seguros, con cargo a la vigencia 01-01-2015 al 01-01- 2016, del seguro de manejo póliza global sector oficial No. 1001287 efectuó los pagos relacionados a continuación:

- Dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10276-16 se efectuó un pago por valor de VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SETENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$23.466.072.00).
- Dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10277-16 se efectuó un pago por valor de TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE. (\$376.533.928.00).

Indica que teniendo en cuenta lo argumentado anteriormente, el valor asegurado dentro del seguro de manejo póliza global sector oficial No. 1001287 se encuentra agotado, razón por la cual, no existe obligación alguna en cabeza de LA PREVISORA S.A. para realizar algún pago adicional.

#### **5. Prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.**

El apoderado de la compañía de seguros manifiesta que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. Explica que la prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicita se estudie la presente excepción y de encontrarse acreditada, solicita que se declare probada la misma.

**6. Cualesquiera otras excepciones perentorias que se deriven de la ley o del contrato de seguro recogido en la póliza de seguro de manejo póliza global sector oficial invocada como fundamento de la citación.**

Solicita que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 282 del Código General del Proceso, si hallare probados dentro del presente proceso hechos que constituyen una excepción que exonere de responsabilidad a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS en relación con la demanda se reconozcan oficiosamente y se declaren probadas en la sentencia.

**- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante<sup>4</sup>**

El apoderado de la parte demandante en el término del traslado señaló que para que se profiera un fallo con responsabilidad fiscal, es indispensable que exista el denominado “título de imputación”, esto es, la prueba de que el daño se generó por una conducta dolosa (cuando la persona incurre en la acción u omisión, con el ánimo consciente de inferir daño) o gravemente culposa (error, por una imprudencia o negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves).

Esto quiere decir que el principal objetivo de la responsabilidad fiscal es la recuperación de los dineros sustraídos al erario y, en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público; en otras palabras, se procura recuperar los dineros públicos malversados o extraviados como consecuencia de una inadecuada gestión fiscal.

Sostiene que no hubo prueba alguna de una conducta dolosa o gravemente culposa generadora de daño al patrimonio público, lo cual constituye una garantía procesal y de legalidad, pues aún en el supuesto negado, de encontrarse acreditada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño, para que hubiera existido declaratoria de responsabilidad fiscal, es indispensable haber probado la conducta dolosa o gravemente culposa imputable generadora de ese daño.

En ese orden de ideas, bajo los preceptos del Estado social de derecho, no deben existir fallos con responsabilidad fiscal que obliguen al resarcimiento de daños a

---

<sup>4</sup> 91 Alegatos Demandante expediente digital

## **SIGCMA**

quienes no los han generado a través de una conducta dolosa o gravemente culposa, ya que, al producirse estas decisiones así, estamos frente a una arbitrariedad del Estado y un acto viciado; lo que ha ocurrido con el presente proceso, cuya nulidad y restablecimiento de derecho se pretende.

Indica que el ente de control no tuvo en cuenta aquellas pruebas practicadas en principio, habida cuenta que no fueron evaluadas en el marco de la legalidad, y sobre este postulado fue encaminado el derecho a la defensa, resaltando que los informes, además de obrar en el expediente, copia de los mismos deben reposar en la Secretaría de Hacienda, bajo los archivos de la Oficina de Tesorería, sin los cuales no se hubiera podido cumplir con el pago en la forma estipulada en el respectivo contrato. Agrega que, el hecho de no evidenciar supuestamente, las solicitudes, conforme los supuestos lineamientos del ente de control, no significa que no se cumplió a cabalidad con cada una de las obligaciones contratadas, establecidas en los estudios previos y el contrato en sí, ejecutándose los recursos presupuestales con una correcta planeación. Lo anterior, en razón a que el hotel que prestaba sus servicios, tenía todas las dotaciones exigidas y conforme les correspondía, cumplieron el contrato dentro del término estipulado y las exigencias referidas.

Asimismo, indica que una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. Su importancia en el contexto de las garantías procesales, radica en que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo reglado.

Sostiene que las pruebas solicitadas en el ámbito del proceso de doble instancia, que culminó con el Fallo de Responsabilidad No. 062, de fecha diciembre 28 de 2018, no fueron evaluadas en el marco de la legalidad, pues no se demostró la existencia de los elementos constitutivos de la Responsabilidad Fiscal.

Considera que con estos actos administrativos se ha generado un perjuicio cierto, causado sin motivo, razón o fundamento, por la ilegalidad de los mismos y por el rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas. Y por ello, se acudió a esta acción, como un procedimiento de control, para el restablecimiento de la legalidad del ordenamiento jurídico, retirando los actos administrativos cuya nulidad se pretende.

Concluye señalando que el acto administrativo contenido en el fallo fiscal del 28 de diciembre de 2018, y los autos complementarios, se encuentran con los vicios de violación al debido proceso, traducido en que fue emitido en forma irregular, violentando el derecho de defensa y con falsa motivación (Art. 137, inciso 2º, en concordancia con el inciso 1º del Art. 138 del CPACA).

#### **Parte demandada – Contraloría General del Departamento Archipiélago.<sup>5</sup>**

El apoderado de la Contraloría General del Departamento Archipiélago señaló que las pretensiones solicitadas en la demanda carecen de fundamentos fácticos y jurídicos, por cuanto el acto administrativo definitivo, junto con sus actos complementarios enjuiciados, se encuentran ajustados a derecho, sin que los actores hayan demostrado causal alguna de nulidad dentro del presente medio de control.

En cuanto al procedimiento de control fiscal discutido por los demandantes, debe decirse que es una actividad de exclusiva vocación pública, que tiende a proteger los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir, garantizar o aquella de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las contralorías.

En razón de lo anterior, si los demandantes no pueden acreditar las falencias o vicios que ocurrieron en el proceso de responsabilidad fiscal, no puede accederse a las pretensiones incoadas, y muy por el contrario, deja en firme la legalidad del procedimiento administrativo adelantado junto con los actos que le pusieron fin, y cuya presunción sigue incólume.

---

<sup>5</sup> 93AlegatosContraloria Cuaderno digital

La entidad de control señala que lo que sí queda claro es la existencia de las irregularidades planteadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal dentro del cual fueron hallados responsables los aquí demandantes, y que se erige en el daño al patrimonio y que denota la indebida gestión de los demandantes, quienes omitieron el cumplimiento de los deberes funcionales respecto de los contratos reseñados al no verificar lo que se pagó y por cuenta de quién o quienes se pagó. Es lo que se estableció dentro del proceso de responsabilidad fiscal y que no se logró desvirtuar en el presente proceso.

Es por ello que el Acto Administrativo del que se solicita la nulidad se encuentra fundamentado y ajustado a derecho conforme los presupuestos fácticos demostrados en el procedimiento administrativo y que resolvió de fondo la responsabilidad fiscal de los demandantes, indicando las normas que fundamentan el detrimento, conforme a los hechos probados en dicho procedimiento administrativo, y en el cual se garantizaron los derechos de contradicción y defensa de los investigados, quienes pudieron hacer uso de los recursos.

Por lo tanto, solicita negar las pretensiones de la demanda por no haberse probado la causal de nulidad invocada en la demanda y que invalide el acto que dejó en firme la resolución de responsabilidad fiscal a los demandantes.

### **La Previsora S.A. Compañía de Seguros.<sup>6</sup>**

La apoderada de La Previsora S.A. indicó que reitera lo expuesto en la contestación de la demanda y señala que en el presente caso se configura claramente la nulidad del acto administrativo expedido por la Contraloría General de la República, el cual declaró bajo responsabilidad fiscal a los involucrados en este proceso, pues se encuentra demostrado en el proceso que la entidad estatal profirió dicho auto sin la motivación exigida por la norma.

Sostiene que se pudo llegar con facilidad a esta conclusión, toda vez que de conformidad con las pruebas recaudadas en el proceso se logró demostrar por los testigos Samuel Robinson Davis y Barry Ángel Hawkins que se prestaban brigadas de salud en la isla de Providencia y Santa Catalina organizado por la alcaldía de

---

<sup>6</sup> 92AlegatosPrevisora Cuaderno digital

esa ciudad y que el hospedaje, comida y demás viáticos para realizar las mencionadas brigadas era proporcionado por la administración municipal. Adicionalmente a esto, se pudo comprobar con el dicho del señor Hawkins que la administración le realizó el pago de tres (3) facturas correspondientes a estadías en el hotel “el Encanto” cuando se realizaban las brigadas de salud aludidas.

Por tal motivo, considera que es claro y evidente que el auto No. 062 de fecha 28 de febrero de 2019 se profirió sin la motivación exigida por la ley, por lo cual la condena impuesta a los responsables fiscales y, por contera, a La Previsora, debe anularse.

**- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Agente del Ministerio Público no emitió concepto dentro del término de traslado.

**III. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala, decidir el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por los ciudadanos Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson Jackson en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina- Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**- COMPETENCIA**

Este Tribunal es competente para conocer del proceso en primera instancia, en atención a la cuantía del mismo al momento de presentar la demanda y el lugar donde se expidió el acto administrativo - San Andrés, Isla -, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 152 núm. 4° y 156 núm. 2° de la Ley 1437 de 2011

**- CADUCIDAD Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN**

La Sala no habrá de referirse nuevamente a los presupuestos procesales, la caducidad del medio de control y excepciones previas, por cuanto aquellos fueron

objeto de análisis, control de legalidad y decisión de fondo en la audiencia inicial celebrada el 25 de enero de 2022<sup>7</sup>.

#### **- PROBLEMA JURIDICO**

En la audiencia inicial celebrada el 25 de enero de 2022, el litigio del caso concreto se fijó en determinar si los actos administrativos contenidos en los autos nos. 062 de fecha diciembre 28 de 2018 mediante el cual se declaró fiscalmente responsable y en forma solidaria, a título de culpa grave, a los señores Arturo Arnulfo Robinson Dawkins, Gozel Martina Robinson Jackson y Barri Ángel Hawkins Manuel, y los Autos No. 314 de diciembre 06 de 2019 y Auto de fecha febrero 27 de 2020, deben ser declarados nulos por encontrarse afectados por el vicio invalidante denominado falsa motivación, que es la causal de nulidad alegada por la parte demandante.<sup>8</sup>

#### Actos administrativos demandados

- Fallo con responsabilidad fiscal No.062 del 28 de diciembre de 2018, por medio del cual se declaran responsables fiscales a título de culpa grave y de manera solidaria a los señores Arturo Arnulfo Robinson Dawkins, Gozel Martina Robinson Jackson y Barri Ángel Hawkins Manuel.
- Auto No. 314 del seis (6) de diciembre de 2019 por medio del cual se resuelve un recurso de reposición.
- Auto de fecha febrero 27 de 2020 por medio del cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el fallo con responsabilidad fiscal.

#### **TESIS**

La Sala considera que no se demostró que los actos enjuiciados hubieren incurrido en falsa motivación – causal alegada por la parte demandante – y, por el contrario, estima que se encuentran acreditados los elementos necesarios para proferir fallo con responsabilidad fiscal en contra de los ciudadanos Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson, tal como lo realizó la Contraloría General del Departamento Archipiélago.

---

<sup>7</sup> 40 Audiencia Inicial y 41 Acta Audiencia Inicial del expediente digital.

<sup>8</sup> Al momento de fijar el litigio en la audiencia inicial ninguna de las partes manifestó su inconformidad y la decisión quedó en firme.

## - MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### Del proceso de responsabilidad fiscal: noción y elementos

El artículo 267 constitucional elevó el control fiscal a la categoría de función pública, en los siguientes términos:

“Artículo 267.- La vigilancia y el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (...)”

La Carta Política atribuye al Contralor General de la República la función de “Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal” y a las contralorías departamentales, municipales y distritales la vigilancia de la gestión fiscal de estos entes territoriales (artículos 268 y 272 C.P.).

En lo que concierne al proceso de responsabilidad fiscal, su objeto y los elementos para su configuración la Ley 610 de 2000<sup>9</sup> consagra lo siguiente:

**“Artículo 1. Definición.** 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.

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

Para el establecimiento de la responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

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

---

<sup>9</sup> Diario Oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

Como elementos de la responsabilidad fiscal, la ley consagra los siguientes:

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

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

La Corte Constitucional en sentencia SU-620 de 1996 señaló respecto al procedimiento de responsabilidad fiscal lo siguiente:

a) El proceso de responsabilidad fiscal “(...) es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. (...)”.

b) La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso “(...) es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

c) Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (...)”.

d) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal, (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993), en la medida en que lo que se persigue a través de la misma es “(...) obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal (...)”.

En este sentido, para poder emitir un fallo con responsabilidad fiscal es menester encontrar acreditados en los términos de las normas y jurisprudencia citadas, los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, es decir, una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al

Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. Todo lo anterior sin pasar por alto la determinación de gestor fiscal del sujeto responsable.

Ahora bien, teniendo en cuenta que de conformidad con la demanda el cargo por el cual se endilga la nulidad de los actos administrativos demandados es la falsa motivación, resulta necesario estudiar lo señalado por la jurisprudencia<sup>10</sup> para la configuración de esta modalidad de vicio de los actos administrativos.

### **3.1 La falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos.**

El vicio de falsa motivación se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad. Sobre el particular la jurisprudencia de esta Subsección indicó<sup>34</sup>:

Los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación son los siguientes: (a) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; (b) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y (c) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado [...]

Así las cosas, el vicio de nulidad aparece demostrado cuando se expresan los motivos de la decisión total o parcialmente, pero los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria, lo que puede suceder en uno de tres eventos a saber:

- Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración se basaron en hechos que no se encontraban debidamente acreditados;
- Cuando habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración, los que habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.
- Por apreciación errónea de los hechos, «de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo [...]».<sup>35</sup>

Hechas las anteriores precisiones, procede la Sala a verificar la existencia de **(i)** los elementos necesarios para emitir fallo con responsabilidad fiscal y **(ii)** la existencia del vicio de falsa motivación endilgados a los actos administrativos acusados.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Sentencia del 19 de marzo De 2020 Exp. No. 52001-23-33-000-2015-00155-01(3093-16).

**- HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES.**

Conforme a las pruebas allegadas al plenario, constata la Sala los siguientes hechos relevantes al proceso:

**Del proceso de responsabilidad fiscal**

Mediante Auto No. 053 del 15 de febrero de 2017<sup>11</sup> la Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dio apertura a proceso de responsabilidad fiscal de doble instancia Rad. No. 010277/16 en atención al presunto hallazgo con incidencia fiscal en el contrato No. 1175 del seis (6) de agosto de 2015, por presuntas irregularidades en el pago del servicio de alojamiento y hospedaje para los miembros de la fuerza pública que prestan seguridad en el Municipio, para la promoción del destino turístico y para brigadas de salud.

Se señala en dicha providencia lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Folios 265 al 276 del documento No. 22 Memorial contraloría-Expediente digital.

4 Que ... "se evidencia la falta de factura o cuenta de cobro para los pagos, se evidencia un primer pago por concepto de anticipo del 50% por valor de \$150.000.000,00, según egreso 0000005240 del 01 de septiembre de 2015, donde \$50.000.000,00, salen del rubro vigilancia en salud pública y 100.000.000,00, salen del rubro promocionar el destino en medios de comunicación masiva a nivel regional, nacional e internacional y \$25.000.000,00, del rubro suministro de alojamiento, manutención a las fuerzas militares y de Policía para la Seguridad en el municipio según orden 3116 del 31 de agosto (no se evidencia la amortización o el descuento realizado por la entidad estatal de la suma entregada como anticipo al contratista versus el servicio prestado) **Un segundo pago parcial del contrato adicional por valor de \$118.000.000,00** según egreso 000008220 del 30 de diciembre de 2015 que sale del rubro promocionar el destino en medios de comunicación masiva a nivel regional, nacional e internacional. Para un valor total pagado a 31 de diciembre de \$293.000.000,00. El plazo de ejecución real del contrato fue de cuatro (4) meses trece (13) días, tiempo en el cual presuntamente se prestó el servicio de alojamiento y alimentación y donde no se evidenció solicitud u orden para la prestación del servicio por parte del supervisor al contratista donde se reflejara nombres de las personas, entidad que representa, días y forma de alojamiento y alimentación, ni informe o medio de control de la prestación del servicio donde se relaciona

*"Control fiscal decente, efectivo, participativo y social"*

Avenida Francisco Newell, Edificio OCCRE piso 3 - San Andrés Isla  
Tel. 51 25190 - 51 20189 - Fax: 51 22465  
Correo Electrónico: [contraloria@contraloriasa.gov.co](mailto:contraloria@contraloriasa.gov.co)  
Página Web: [www.contraloriasa.gov.co](http://www.contraloriasa.gov.co)



**CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO**  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA  
DEPENDENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

#3

el número de personas por fuerzas militares y policía. Número de personas por promoción del destino turístico y número de personas por brigadas que fueron hospedadas, tiempo de alojamiento (cuantas noches), modo de acomodación (sencilla doble, triple, cuádruple) con o sin alimentación (desayuno, almuerzo cena, refrigerio) y sus gastos asociados u otro documento o informe claro y detallado donde el contratista deje constancia de ello, adjuntado al recibido a satisfacción que justificara el pago de conformidad con lo establecido en el numeral 1 y 2 de la cláusula segunda (obligaciones) y la cláusula quinta del contrato (forma de pago) por lo que este valor \$293.000.000,00 se constituyen en presunto detrimento al patrimonio por este hecho".

Durante el trámite del proceso fueron recopiladas sendas pruebas, entre ellas, la versión libre de los señores Arturo Arnulfo Robinson Dawkins, Gozel Martina Robinson Jackson y Barri Ángel Hawkins Manuel quienes manifestaron lo siguiente.

### **Gozel Martina Robinson Jackson<sup>12</sup>**

"PREGUNTADO. Sírvase hacer un relato de los hechos ocurridos. Especifique las circunstancias de tiempo, modo, lugar de todo lo que le conste con respecto a "traslado de hallazgo Fiscal No. H.F-16-006. Resultado de Auditoria Regular Vigencia 2016, Vigencia fiscal auditada 2015. Contrato No. 1175 (6-Agosto /2015). Presuntas irregularidades en el pago del servicio de alojamiento y hospedaje para los miembros de la fuerza pública que prestan seguridad en el Municipio, para la promoción del destino turístico y para brigadas de salud" CONTESTÓ: Este contrato, tenía el mismo procedimiento que los demás, se enviaba el formato de alojamiento y el modo de acomodación de las personas que se iban a hospedar al señor BARRY HAWKINS, indicando si era con o sin alimentación. Cada mes o cada tiempo determinado de acuerdo a la cantidad de personas alojadas, el contratista presentaba un informe indicando el cumplimiento parcial de ese contrato con una factura y el soporte de los formatos para determinar la exactitud del valor que se estaba cobrando. En el informe, el contratista relacionaba el número total de personas, el tiempo de

<sup>12</sup> Folio 298-299 del doc. 22-memorial contraloría.

alojamiento, si era con o sin alimentación y modo de acomodación, esos documentos se iban archivando en los expedientes a medida que se iban presentando, y todo se presentaba era con copia para el recibo a satisfacción y la correspondiente orden de pago a la tesorería en el expediente de ese contrato estaba toda la etapa precontractual, contractual hasta la orden de pago, de manera que se debe solicitar a la oficina de archivo esas copias y de igual manera en mi archivo personal debe existir parte de esos documentos que les haré llegar.

(...)"

El señor Arturo Robinson Dawkins, por su parte, allegó de forma escrita su versión libre<sup>13</sup> a la entidad, en la cual manifestó en síntesis que **(i)** para proferir fallo con responsabilidad fiscal el ente de control debe probar que el gestor fiscal haya ocasionado daño al patrimonio público, y haya obrado con dolo o con culpa grave y probar la existencia de un nexo causal entre el daño producido y la conducta dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal, **(ii)** no existe en el expediente una sola prueba que demuestre que en su condición de representante legal del municipio haya obrado con dolo o con culpa, **(iii)** el contrato tenía designado un supervisor fiscal con funciones asignadas legalmente de velar por la debida ejecución del contrato y **(iv)** la designación del supervisor en el cuerpo del contrato no constituye acto de delegación por parte del representante legal de la entidad, siendo estas una actividad que corresponde legalmente a unas funciones asignadas legalmente a un empleado para la vigilancia y control de la ejecución contractual.

#### **Barri Ángel Hawkins Manuel<sup>14</sup>**

"PREGUNTADO. Sírvase hacer un relato de los hechos ocurridos. Especifique las circunstancias de tiempo, modo, lugar de todo lo que le conste con respecto a "traslado de hallazgo Fiscal No. H.F-16-006. Resultado de Auditoria Regular Vigencia 2016, Vigencia fiscal auditada 2015. Contrato No. 1175 (6-Agosto /2015). Presuntas irregularidades en el pago del servicio de alojamiento y hospedaje para los miembros de la fuerza pública que prestan seguridad en el Municipio, para la promoción del destino turístico y para brigadas de salud". CONTESTÓ: Se publica la licitación del contrato y de conformidad a este presento los documentos requeridos en el pliego de condiciones, finalizando el proceso se adjunta con su respectivo supervisor y el ordenador que es el doctor Arturo. De conformidad al contrato, se recibe a las personas mencionadas (...) prestando el debido servicio, posteriormente se presentan las cuentas de cobro y recibido a satisfacción con sus debidos soportes, se procede a la liquidación de la misma. PREGUNTADO: sírvase manifestar a este despacho si la totalidad de los pagos efectuados se hicieron como resultado del servicio de alojamiento prestado en el plazo de 4 meses 13 días. CONTESTÓ: sí se alojó y se prestó el servicio a las personas relacionadas en el plazo estipulado en el contrato.

<sup>13</sup> Folio 304 al 308 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>14</sup> Folio 333 al 334 del doc. 22-memorial contraloría.

PREGUNTADO. Tiene usted el registro para los efectos del objeto del contrato de las personas alojadas con sus respectivos nombres e identificaciones, plazos y/o días de alojamiento y sitios en que fueron alojados durante el plazo de ejecución del contrato?  
CONTESTÓ: si se tienen los registros y de ser necesarios se lo requeriré a la Secretaría General y Supervisora del contrato, o en su defecto a la alcaldía municipal ya que le fue entregado a la entidad municipal como parte del proceso para poder liquidar el contrato. y tengo entendido que ellos deben tenerlos en sus archivos por un mínimo de 10 años. (...)"

El día 15 de julio de 2017<sup>15</sup> se profirió auto de imputación de responsabilidad No.200 dentro del proceso fiscal No. 010277/16. El día 30 de octubre de 2018 fue llevada a cabo visita especial<sup>16</sup> al hotel Encanto de la isla de Providencia con la finalidad de revisar los libros de registro contentivos del listado de quienes fueron objeto o utilizaron los servicios de hospedaje y/o alimentación en cumplimiento del contrato No. 1175 del seis (6) de agosto de 2015, diligencia que fue atendida por el señor Barry Angel Hawkins Manuel. En cuanto a la pregunta referente al listado personas hospedadas en relación a la ejecución del contrato respondió:

“la persona encargada de dichos libros falleció, la señora Carola Dawkins, quien era la misma que entregó acta de relación de pasajeros, y solo se tiene copia original de las mismas presentadas ante ustedes, cabe destacar que el contrato en mención no era para aplicar exclusivamente para el hotel el Encanto, puesto que estaba sujeto a disponibilidad y ocupación de los servicios resultando así con la prestación del servicio en varios establecimientos determinados por el contratista, la relación de las personas trasladadas a otros establecimientos determinados están discriminados en las mismas actas entregadas puesto que se recibían en el hotel el Encanto y se trasladaban posteriormente a otros lugares, quiero además dejar constancia de que la alcaldía municipal en el marco del contrato enviaba a agentes, refrigerios, recreación, entre otros, cabe destacar que el supervisor del contrato la Dra. Gozel, avisaba previamente las personas que llegarían para ser aplicados al contrato, cabe anotar que el listado que reposa en el expediente son los mismos de los libros, la señora Carola pasaba una relación en base de la cantidad de personas recibidas y así mismo iban facturando las personas relacionadas en el listado”.

Mediante Fallo con Responsabilidad Fiscal No.062 del 28 de diciembre de 2018<sup>17</sup>, se resolvió lo siguiente:

---

<sup>15</sup> Folio 336 al 355 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>16</sup> Folio 492 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>17</sup> Folios 505 al 562 del doc. 22-memorial contraloría.

**ARTÍCULO PRIMERO:** Fallar con responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 53 de la ley 610 de 2000 a título de Culpa Grave y de manera solidaria a las siguientes personas: Dr. Arturo Arnulfo Robinson Dawkins identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.005.458 Alcalde de Municipio de providencia para la época de ocurrencia de los hechos, año 2015, Dra. Gozel Robinson Jackson C.C. No. 23.248.835 Secretaria General y Administrativa del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, para la época de ocurrencia de los hechos materia del presente proceso; Dr. Barry Ángel Hawkins Manuel C.C. No. 1.032.439.365, contratista conforme a la parte motiva del presente fallo, en cuantía de cuatrocientos setenta y seis millones ochocientos noventa mil pesos (\$476.890.000.00) M/cte, valores actualizados.

(...)

Por Auto No. 314 del seis (6) de diciembre de 2019<sup>18</sup>, se resuelve recurso de reposición presentado por los sujetos procesales confirmando el fallo No. 064 del 28 de diciembre de 2018.

Finalmente, por auto del 27 de febrero de 2020 se resolvió recurso de apelación presentado por los sujetos procesales igualmente confirmando el fallo No. 064 del 28 de diciembre de 2018.

### **Del pago del contrato de prestación de servicio No. 1175 del 6 de agosto de 2015**

En relación con este aspecto, reposan en el plenario las siguientes pruebas:

1. Contrato de prestación de servicio No. 1175 de 6 de agosto de 2015 suscrito entre la alcaldía Municipal de Providencia Islas y el señor Barry Ángel Hawkins Manuel cuyo objeto consistió en: "SERVICIO DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA QUE PRESTAN SEGURIDAD EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, PARA LA PROMOCIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO Y PARA BRIGADAS DE SALUD DE PROCESO DE CONTRATACIÓN, de acuerdo con el pliego de condiciones, los estudios técnicos y

---

<sup>18</sup> Folios 635 al 701 del doc. 22-memorial contraloría.

## SIGCMA

especificaciones suministradas en las fichas técnicas y el contenido de la propuesta de fecha 24 de julio de 2015 presentada por EL CONTRATISTA”. Como plazo de ejecución del contrato se consignó lo siguiente: “*será hasta el 30 de diciembre de 2015 o hasta agotar recursos contados desde el cumplimiento de requisitos de legalización y ejecución previo perfeccionamiento (...)*”. Como valor de contrato se estipuló la suma de trescientos cincuenta millones de pesos (\$350.000.000.). Finalmente, la forma de pago la estipularon las partes de la siguiente manera: “*El Municipio realizará el pago de manera parcial de acuerdo al suministro efectuado por el contratista, previa expedición de constancia del supervisor, presentación de la cuenta de cobro y/o factura y la acreditación del pago de las obligaciones al sistema integral de seguridad social (ARL, EPS, Pensión) y parafiscales (ICBF, Cajas de Compensación Familiar y Sena). (...)*”. El día 18 de agosto de 2015<sup>19</sup> las partes suscribieron el acta de inicio del contrato.

2. El 24 de agosto de 2015, se modificó la cláusula de la forma de pago del contrato, la cual quedó estipulada de la siguiente manera:

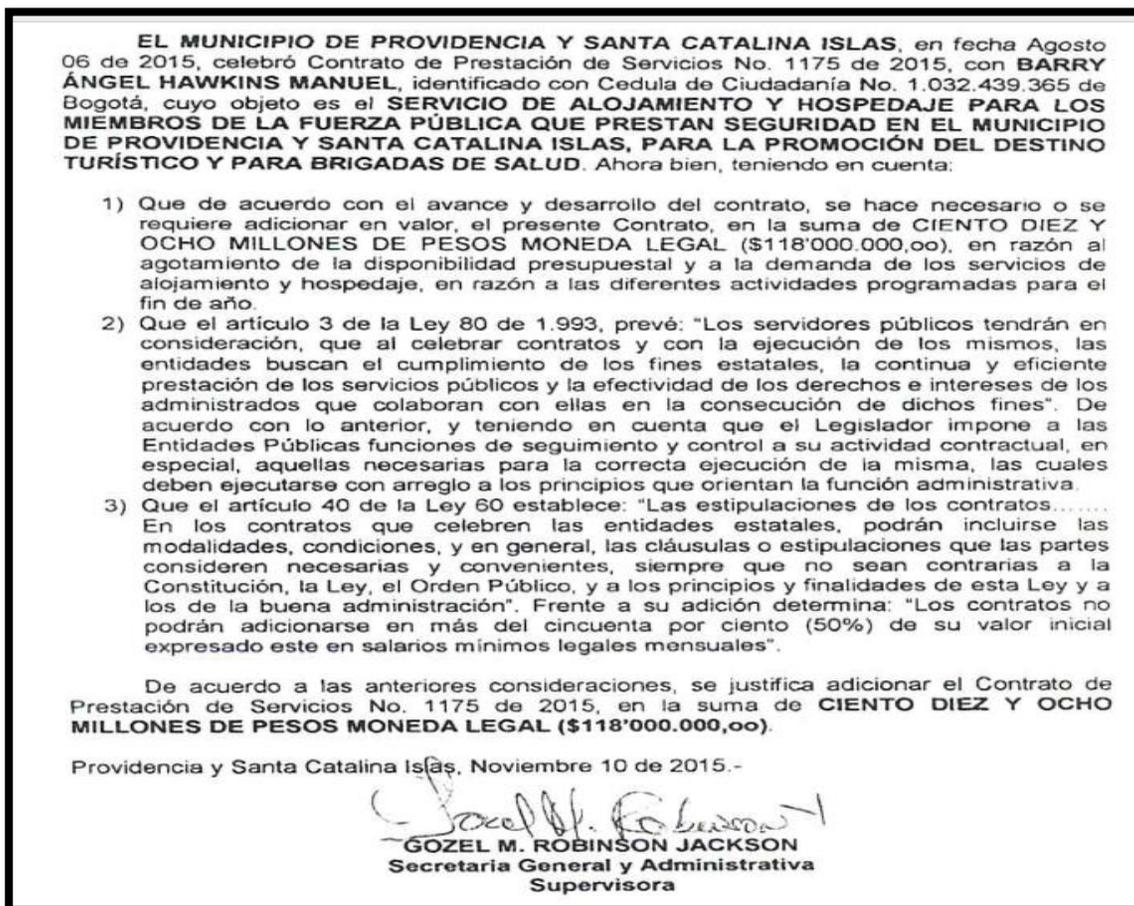
“**QUINTA-FORMA DE PAGO:** El Municipio pagará al CONTRATISTA de la siguiente manera: **UN ANTICIPO** correspondiente al **CINCUENTA POR CIENTO (50%)** del valor total de contrato, indicando el debido manejo de inversión, previas las formalidades de ley, a la firma del contrato, y el saldo restante, mediante cuotas mensuales a la correcta presentación de los documentos requeridos para cada pago, sujeto a que se cuente con el respectivo PAC, previo cumplimiento de los procedimientos legales, la presentación de las facturas correspondientes, los certificados de cumplimiento expedidos por el supervisor del contrato y copia de los documentos que prueban que ha cumplido con sus obligaciones frente al Sistema Integral de Seguridad Social y demás impuestos de conformidad con la ley, en especial los señalados en la Ley 1607 de 2012 personal utilizado para la ejecución del contrato, se encuentra al día a la fecha de presentación de la factura.  
(...)”

3. La adición del contrato fue justificada por la supervisora del contrato en los siguientes argumentos:<sup>20</sup>:

---

<sup>19</sup> Folio 89 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>20</sup> Folio 90 del doc. 22-memorial contraloría.



4. Igualmente se tiene la autorización de pago del anticipo<sup>21</sup> de fecha 28 de agosto de 2015 por valor de ciento setenta y cinco millones de pesos (\$175.000.000.) realizada por la Secretaría General y Administrativa.
5. Como soportes de los pagos realizados por el ente territorial en virtud del contrato suscrito, se tiene el oficio SH 026-2018 de fecha 31 de octubre de 2018 remitido por la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina Islas a la Contraloría General del Departamento<sup>22</sup> el cual da cuenta de los pagos realizados así

Cordial saludo:

En respuesta a su solicitud le envío copias de los pagos realizados del contrato No. 1175/15, celebrado entre el Municipio y el Dr. Barry Ángel Hawkins Manuel

DESCRIPCION	DIA PAGO	COMPROBANTE	VALOR TOTAL	VALOR A CANCELAR
PAGO 50% DEL CONTRATO 1175/15	1 SEP. 2015	Comprobante de egreso 5240	\$150.000.000	\$134.250.000
2DO PAGO DEL CONTRATO 1175/15	30 DIC. 2015	Comprobante de egreso 8220	\$118.000.000	\$105.610.000
DEFICIT VIGENCIA ANTERIOR, CPS 1175/15	13 DIC.2016	Comprobante de egreso 8105	\$175.000.000	\$156.625.000
PAGO DEL 50% DEL CONTRATO 1175/15	19 DIC 2016	Comprobante de egreso 8476	\$25.000.000	\$22.375.000

<sup>21</sup> Folio 104 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>22</sup> Folio 497 del doc. 22-memorial contraloría.

## **De la ejecución del contrato de prestación de servicio No. 1175 del 6 de agosto de 2015**

Obran dentro del expediente los siguientes documentos, además de otras pruebas que son relevantes para establecer las circunstancias relacionadas con la ejecución del contrato:

Copia del registro hotelero suministrado por la señora Gozel Robinson Jackson durante el trámite del proceso administrativo fiscal, en el cual se registra los nombres y apellidos del huésped, la fecha de entrada y salida número de identificación y lugar de expedición. El listado comprende los ingresos realizados los días 18/08/2015, 19/08/2015, 27/08/2015, 12/09/2015, 01/10/2015, 22/10/2015, 20/11/2015, 01/12/2015, 12/12/2015 y 21/12/2015.

Acta de recibo a satisfacción del contrato de prestación de servicio No. 1175 del 6 de agosto de 2015 de fecha 21 de diciembre de 2015 suscrito por la secretaria general y administrativa de la alcaldía municipal.<sup>23</sup>

Testimonio rendido por la señora Sharly Merlinda Lung Duffis, en el cual manifestó respecto a la ejecución del contrato No. 1175 de 2015 lo siguiente:

presente Investigación Fiscal. LA DOCTORA GOZEL ROBINSON JACKSON, PRESUNTA RESPONSABLE FISCAL DENTRO DEL PROCESO 010277/17. PROCEDE A INTERROGAR A LA TESTIGO SEÑORA SHARLY MERLINDA LUNG DUFFIS: Manifieste al despacho de la contraloría, el conocimiento que tiene Ud, en razón a un contrato celebrado por la alcaldía municipal de providencia con el señor Barry Ángel Hawkins para el alojamiento y el hospedaje de los miembros de la fuerza publica la promoción del destino turístico y para brigadas de Salud. **CONTESTÓ: Recuerdo que cocinaba para unos miembros de la fuerza pública, además para unos promotores de turismo, brigadas de salud, yo preparaba la cena de ellos, porque yo trabajaba en el Hotel El Encanto, en la jornada de la tarde, ellos se hospedaban en diferentes hoteles a cuenta del señor Barry, y yo les preparaba la comida interroga la doctora Gozel a la testigo si ella sabe cómo era la acomodación y que otros servicios se les brindaba. CONTESTO: Se les daba desayuno y almuerzo, a cuenta de otros trabajadores que tenían la jornada de la mañana; para las brigadas preparábamos los alimentos y los empacábamos y se los llevábamos a los médicos ya sea al Hospital, donde estaban prestando el servicio, a la sede de los adultos mayores. Con relación a la acomodación, era a veces de 3, 4 ó 5 personas, en los cuartos dependiendo del tamaño de la habitación. PREGUNTADO: Manifiéste ante el Despacho, si tiene algo más que agregar, enmendar, corregir o solicitar, a**

<sup>23</sup> Folio 130 del doc. 22-memorial contraloría.

Durante el trámite del proceso se recibieron los testimonios de los señores Dr. Samuel Robinson Davis y Barri Angel Hawkins Manuel:

**SAMUEL ROBINSON DAVIS:** Optómetra oficial de la reserva, quien manifestó que ha participado en todas las actividades de brigadas de salud de la fuerza pública como oficial de la reserva y como optómetra siempre ha ido a Providencia por muchos años a prestar ese servicio. Explicó que los responsables del alojamiento y alimentación durante el tiempo de la brigada ha sido la alcaldía de Providencia. La estadía por lo general ha sido de 2 o 3 días. Igualmente indicó que participó en brigadas de salud en el periodo del alcalde Arturo Robinson, que en todos los años que han realizado brigadas de salud ha ido y se ha alojado en el hotel El Encanto.

**BARRY ANGEL HAWKINS MANUEL,** de quien se transcriben apartes de su testimonio especialmente lo concerniente a la forma de ejecución del contrato:

Pregunta al testigo el apoderado de la parte demandante. **PREGUNTADO:** señor declarante como le hicieron los pagos la administración municipal con los servicios que usted le prestó por el contrato del que nos hemos venido refiriendo. **CONTESTÓ:** como fue convenido en el contrato periódicamente o mensual se discriminaba en un informe la cantidad de personas que llegaban, por ejemplo en el caso de las brigadas, número de habitaciones, número de personas, las brigadas requerían de una alimentación adicional llamadas meriendas, media mañana, media tarde, la gente que vivía en el hotel o en los hoteles porque no siempre era el mismo hotel, desayunaba en el hotel posteriormente se dirigían al trabajo y yo me disponía a solucionar y a organizar y a prestar el servicio de las comidas adicionales, sea merienda, almuerzo, merienda en la tarde en sus distintos lugares que estaban operando y en la noche volvían y cenaban en los hoteles y entonces se hacía la sumatoria, la discriminación y mensualmente se cobraba lo que se facturaba por ese mes. **PREGUNTADO:** señor Barri usted podría indicar cuantos pagos recibió de la administración municipal. **CONTESTÓ:** recibí tres pagos. **PREGUNTADO:** cuándo recibió usted los pagos de la administración municipal de lo que nos estamos refiriendo. **CONTESTÓ:** se recibieron finalizando septiembre, octubre y posteriormente en diciembre del mismo año – del 2016.

Pregunta al testigo el Despacho

**PREGUNTADO:** cuales eran los controles que llevaba o la manera de llevar ordenadamente el listado de los huéspedes que se recibían y la manera como los

## SIGCMA

acomodaban en las habitaciones. **CONTESTÓ:** al momento de solicitar el servicio de hospedaje ellos mandaban una lista en el (sic) cual decía cuántas habitaciones sencillas, cuantas habitaciones dobles, cuantas triples o múltiples, a raíz de eso cuadraba los vehículos para recoger a los clientes transportarlos a los distintos hoteles que se fueran a acomodar y se llevaba una bitácora adicional de los registros en dichos hoteles y los servicios prestados en cada uno. **PREGUNTADO:** de esos controles y los reportes a los que usted alude hace un momento se le entregaba al municipio de Providencia para los efectos del pago de la factura correspondiente?. **CONTESTÓ:** se le entregaba el original a la secretaria general. Posteriormente ellos verificaban y después de un tiempo cuando ellos habían verificado tanto la secretaria general y cuando todo estaba consistentemente se hacía el pago. **PREGUNTADO:** indique si en alguna oportunidad la Contraloría del Departamento en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal que se adelantó le solicitó directamente entregar información detallada sobre el tema de los alojamientos y los nombres de las personas que se alojaban en los hoteles que se proveían. **CONTESTÓ:** claro que sí y se entregaron justamente a la oficina de control interno de la Alcaldía Municipal y a los funcionarios de la Contraloría. **PREGUNTADO:** y usted respondió a los requerimientos que le hizo la Contraloría. **CONTESTÓ:** claro que sí, se los entregué físicamente en sus manos. **PREGUNTADO:** Indíquenos si había cancelaciones de reservas y si eso se presentaba con qué frecuencia ocurría, de los hoteles previamente reservados. **CONTESTA:** en todos los hoteles no funcionaba igual, todo depende de la capacidad o la necesidad de dichos hoteles. Hay hoteles que si la gente no llegaba simplemente no me cobraban, pero hay otros hoteles que si yo tenía la reserva dejaron de recibir y luego no aparecía la gente no me cobraban la comida, pero si me cobraban la habitación.”

En relación con el anterior testimonio la Sala no puede pasar por alto que fue precisamente la persona contratada para la ejecución del contrato No. 1175 del 6 de agosto de 2015, quien además resultó afectado con la decisión de la Contraloría Departamental de declararlo fiscalmente responsable, por lo que debe ser analizado con mayor rigor.

### INTERROGATORIO DE PARTE

Dentro del trámite del proceso fue realizado interrogatorio a los demandantes por parte de la entidad demandada - Contraloría General del Departamento

Archipiélago. Se transcriben apartes de los mismos en especial lo concerniente a la forma de ejecución del contrato.

**ARTURO ROBINSON HAWKINS**

**PREGUNTA:** ¿En desarrollo de ese contrato recuerda usted como se desarrolló el contrato?

**CONTESTÓ:** Normalmente se programaba las brigadas de salud, en nuestra administración siempre procuramos las autoridades se hacía con la alcaldía ofrecía toda la logística interna para que las brigadas de salud se pudieran realizar, transporte, estadía, comidas. los sitios adecuación de los sitios y la organización en general lo hacia la alcaldía. Las brigadas de salud algunas duraban entre 3 y una semana depende de las áreas que se atendían. Había algunas áreas que no tendrían mucha afluencia, o los pacientes se atendían durante un tiempo relativamente corto, había otras áreas que se atendían un poco más, una semana inclusive.

**PREGUNTA:** ¿Cómo se llevaban registros de ejecución del contrato es decir cuántas personas se alojaban, cuántos eran más o menos los gastos y cómo se iban imputando los costos a ese contrato?

**CONTESTÓ:** Ese tema lo manejaba realmente la secretaría general. Yo como alcalde lo que hacía era sentarme con las autoridades, con todos los participantes en la brigada en la alcaldía hacíamos una reunión con todas las secretarías involucradas, desarrollo y salud con secretaría general y se asignaban las tareas. Las tareas de la logística interna de salud la tenían a cargo la secretaría general, la forma y procedimiento la secretaría general era la que realizaba esos procedimientos y formalidades.

**PREGUNTA:** ¿Tiene conocimiento por qué no se aportaron los soportes de los gastos que se imputaron al contrato a la carpeta contractual?

**CONTESTÓ:** Pues lo que tengo claro es que todos los gastos inherentes a cualquier contrato inclusive de ese contrato se soportaron (...)

Yo me encargaba de hacer la reunión con las autoridades, impartir las directrices entre los trabajadores con todas la necesidades del servicio que se iban a prestar, participaba de estar pendientes de las brigadas, de estar recibiendo la atención y queja de persona, asistía a lugares donde se prestaba el servicio a ver cómo era el comportamiento de la gente si acaso había especialidades en que la gente no salía entonces tocaba hacer un esfuerzo de la administración municipal llegar a esos

hogares junto con el hospital local a esas personas y hacerles entender que había un servicio que les podía beneficiar y que asistieran y después una reunión para evaluar cómo fue la brigada, servicio y atención que hay que mejorar (...)

### **GOZEL ROBINSON JACKSON**

**PREGUNTA:** ¿Cómo se llevaba el registro del cumplimiento ejecución del contrato? Ese contrato era de alojamiento y hospedaje para las brigadas de salud, el apoyo de la fuerza pública y para lo del informe de destino de Providencia para las diversas actividades con la secretaría de turismo. (...) En principio el señor alcalde municipal para esa época señor Arturo Robinson se reunía con las diferentes entidades y luego en el consejo de gobierno o en reuniones con las secretarías de despacho nos reuníamos y planificábamos las diferentes actividades a realizarse y en ese orden de ideas la secretaría general con su personal de la misma secretaría se encargaba de reunirse con el contratista y le decíamos vienen tantas personas se van a quedar por tantos días. Normalmente el desayuno y la cena lo tomaban en el hotel, pero como las actividades se realizaban por fuera entonces el contratista se encargaba de llevarles el almuerzo y los breaks (refrigerio) una vez terminada la actividad yo supervisaba ese contrato y me reunía con el personal y mirábamos porque muchas veces mirábamos una falla para la próxima actividad, mirábamos que estuviera todo en orden y luego nos reuníamos con los diferentes secretarios de despacho que estaban involucrados. Cuando era cuestión de fuerza pública, nos tocaba reunirnos con el secretario de gobierno, cuando era brigadas de salud con el secretario de desarrollo y así etc. Luego nos reuníamos con el alcalde, mirábamos que todo estuviera bien y se expedía el recibo a satisfacción de la actividad realizada el señor contratista nos entregaba unas facturas en original de todo lo que se había hecho, las diferentes comidas, y eso con el recibo a satisfacción yo lo enviaba a tesorería y el tesorero revisaba junto con el secretario de hacienda y si todo estaba en orden se hacía el pago.

**PREGUNTA:** ¿Sobre esos servicios que se prestaba a cada una persona, por qué no se exigía la factura del hotel respecto de cada una de esas personas? La sola relación de una sola factura, la sola relación del hospedaje y alimentación en una sola factura no permitirían verificar si se cumplió o no cada uno de los servicios prestados. ¿Cómo hacían ustedes como supervisora del contrato para verificar que efectivamente el servicio se prestó?

**CONTESTÓ:** Como le dije en principio la secretaría general tenía a su cargo varias personas y nosotros nos encargábamos de verificar que se prestaba el servicio,

## SIGCMA

además si venía por decir, tomemos la brigada de salud como ejemplo, si venían por decir algo 20 especialistas entonces como ellos nos decían son 20 personas las que vienen o 30 personas los que vienen nosotros lo pasábamos al contratista son 20 personas los que viene por tres días y entonces al finalizar el contratista nos pasaba la factura de las diferentes comidas y alojamiento ya sea habitación separada o dos o tres personas por habitación y nosotros nos quedamos una copia en el expediente y el original se enviaba a hacienda al señor tesorero y ellos verificaban también y luego se hacía el pago. Pero si no llevaba el señor contratista no entregaba las facturas del alojamiento y del hospedaje decía fueron 4 habitaciones por 3 personas (...) es más cuando venían muchas personas y no tenían la capacidad el hotel El Encanto que era con quién teníamos el contrato con el señor Barry, ellos buscaban posadas cercanas para el cumplimiento de las actividades. Es que cuando venían los de la fuerza pública eran menos pero cuando venían los especialistas era un grupo grande y a veces el señor contratista para quedar bien y para realizar su actividad correctamente contrataba o subcontrataba de pronto con los hoteles o posadas cercanas en el mismo sector.”

En cuanto a la verificación que hizo la entidad demandada de las personas alojadas y las irregulares que esta encontró indicó que:

“Hubo en muchas ocasiones por ejemplo que la Fuerza Aérea decía vamos a llegar a Providencia del día por colocar un ejemplo del 2 al 4, entonces nosotros le hacíamos la solicitud al contratista para que nos tuviera las habitaciones disponibles del 2 al 4 si por x o y motivo no se llevaba a cabo esa actividad de todas maneras el alojamiento y hospedaje de esas habitaciones había que cancelarlas porque dejaba el contratista de prestarle ese servicio a otras personas para tenerlas ahí, y luego cuando ellos volvían en otras fechas ya se quedaban allí porque de todas maneras, como le explico, es como cuando usted compra un tiquete aéreo y no viaja ese día tienes que pagar la penalidad porque no viajaste en esa fecha y tenías tu cupo, la aerolínea no sabe que no vas a viajar sino en el momento que va a salir el avión se dan cuenta que esa silla quedó libre. Entonces qué pasa, nosotros solicitábamos de acuerdo a los planes o de acuerdo al registro que enviaban las diferentes entidades, entonces uno solicitaba el hospedaje para esos días, si por x o y motivo la persona no llegaba, entonces el contratista de igual manera tenía que pagar porque si de pronto todas las personas no podían hospedarse en El Encanto tenían que estar en una posada de al lado y esa persona de la posada le cobraba. De pronto en una o dos ocasiones ocurrió algo así que por el mal tiempo no llegaron

o por otras actividades a realizar por parte de la Fuerza Aérea no llegaron pero las habitaciones estaban disponibles para el momento que ellos llegaron. Ahora ellos llegaban por cuenta de la Fuerza Aérea, pero la Fuerza Aérea nunca le consignó a la cuenta del señor Barry Hawkins ni a la cuenta del Encanto, el jefe de ese grupo el de la Fuerza Aérea enviaba el nombre de la persona que llegaba y nosotros manejábamos toda la logística pero ellos nunca le cancelaron al señor Barry y a ninguna otra persona, eso era dentro del contrato de alojamiento y hospedaje que teníamos con ellos, por eso de pronto ellos a quienes se le preguntó dijeron que fueron por parte de la Fuerza Aérea porque la Fuerza Aérea los mandó, pero la Fuerza Aérea nunca pagó.

El jefe de la Fuerza Aérea con el alcalde municipal cuadraba que iban a llegar tantas personas tal día y el señor alcalde en la reunión o en el consejo de gobierno me decía y yo manejaba la situación de acuerdo a los datos que me daban, si por x o y motivo ellos decían que venían por cuenta de la fuerza aérea si fue por cuenta de la fuerza aérea pero la fuerza aérea nunca canceló. Siempre era por cuenta de la alcaldía ellos de pronto no sabían cómo se estaba manejando.

**PREGUNTA:** ¿Cómo hace usted como supervisora en su momento para determinar si hubo el hospedaje o lo que hubo fue una sanción por perder la reserva y para esos efectos hay tiempos de aviso para la cancelación o no de la reserva?

**CONTESTÓ:** No, no avisaban, nosotros cuadrábamos o arreglábamos de acuerdo a la solicitud que nos hacían. En el caso de la Fuerza Aérea nos decían van a ir tantas personas a realizar una actividad nosotros no preguntábamos cual era la actividad que iban a realizar los de la Fuerza Aérea porque obviamente nosotros no podemos saber qué actividad iba a realizar los de la fuerza aérea porque son cuestiones de seguridad, solamente nos pedían la habitación por intermedio del alcalde y yo le hacía la solicitud al contratista por esos días. Entonces si por x o y motivo no llegaban la habitación estaba allí porque ya se había cuadrado que iban a estar esos días allí. Entonces el contratista ya tenía o todo arreglado para ellos la habitación el transporte porque la Fuerza Aérea en este caso en el avión los traían al aeropuerto y, pero desde el aeropuerto para acá teníamos que responder por ellos, entonces el contratista iba al aeropuerto a recogerlo y de pronto hay no llegaron 4 o no llegaron los 5 pero estaba la habitación ahí. (...)

Porque si ellos avisaban con tiempo uno cancelaba, pero ellos nunca avisaban con tiempo uno como 8 días antes uno hacia la logística. Lo mismo con los de la brigada

## SIGCMA

de salud, a veces no llegaban todos o el personal que decían nos decían viene 40 especialista por decir un número resulta que llegaba no 40 sino 50 o a veces llegaban menos entonces nosotros planificábamos de acuerdo a lo que ellos nos decían. Pero de igual manera nosotros verificábamos que sí se llevara a cabo la actividad (...) si se llevaba a cabo la actividad y se daba el recibo a satisfacción porque de acuerdo al personal que venía o que ellos notificaban que venían cuadrábamos y se pagaba de acuerdo a las personas que llegaban, porque la habitación quedaba disponible

**PREGUNTA:** ¿Al momento de efectuar y autorizar el pago usted no sabía si la habitación se había utilizado o no?

**CONTESTÓ:** Si, si le estoy diciendo que sí, le estoy diciendo lo que en algunas ocasiones ocurría, pero cuando el señor contratista nos llevaba eso nosotros verificábamos con la lista que mandaban de la Fuerza Aérea, de la brigada de salud o de la promoción del destino turístico nosotros verificábamos que esas personas estuvieran. Es que el contrato era por un valor y de acuerdo a los servicios que se daban se iba descontando. Por ejemplo, si el contrato es de 400 millones por decir un valor y en esa actividad llegaron 20 personas y si por cada habitación cada persona se cobraba \$2000 se multiplicaba ese valor por 20 y se hacía el recibo a satisfacción por ese valor y automáticamente se pagaba ese valor. Es que no se pagó toda la plata, se iba pagando a medida que se iba prestando el servicio y de acuerdo a lo que nosotros verificábamos, es más, ese valor de ese contrato no se canceló durante la administración de Arturo Robinson, nosotros salimos en el 2015 y en el 2016 eso se fue para vigencia futura y los de la secretaria de hacienda verificaron la veracidad de los documentos que habíamos presentado en el 2015 y ellos lo pagaron. En el 2016 se terminó de pagar el contrato quiere decir que todos los soportes estaban allí. (...)

**PREGUNTA:** ¿En la relación que usted presentó no dice cuales se pagaron por sanción y cuales se pagaron por efectiva reserva?

**CONTESTÓ:** En el acta de recibo a satisfacción se relacionaba todo (...)

La declarante también precisó que para el mes de enero de 2016 no tenían contrato con el Sr. Barry Hawkins, por lo que si alguna persona de la Fuerza Aérea estuvo en Providencia en ese mes fue por cuenta de otra persona no por cuenta de la alcaldía municipal.

**- CASO CONCRETO**

Luego del estudio de los elementos normativos, jurisprudenciales y probatorios, procede la Sala a verificar si los actos administrativos por medio de los cuales se declaró responsables fiscalmente a los ciudadanos Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson Jackson dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 010277/16 adelantado por la Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se encuentran viciados de nulidad en los términos indicados en la demanda o, si por el contrario, los mismos se encuentran ajustados a la normatividad constitucional y legal vigente a la fecha de su expedición.

Para ello es necesario tomar en consideración las normas que la parte demandante señala como violadas, pero especialmente, analizar el concepto de violación propuesto en la demanda. A ese respecto debe señalarse que, a juicio de la parte demandante: (i) durante el curso del proceso de responsabilidad fiscal no existió prueba alguna que conduzca a la certeza de la existencia de daño al patrimonio público y su cuantificación, (ii) las pruebas solicitadas por ellos en su gran mayoría no fueron practicadas y las pocas recopiladas no fueron evaluadas en el marco de la legalidad, (iii) el hecho de no haber tenido en cuenta las pruebas indicadas por los actores contractuales y los requisitos exigidos en los estudios previos que sirvieron de base a la contratación y el cumplimiento del objetivo contractual conllevan a una decisión arbitraria, injusta y huérfana de argumentación jurídico-probatoria, (iv) no existe nexo causal entre la conducta imputada y los deberes funcionales, (v) los elementos de la responsabilidad fiscal no fueron demostrados por el ente fiscal y (vi) hubo un alteración de la calificación dada en la fase investigativa a los sujetos sancionados.

En este punto la Sala procede a verificar si se encuentran estructurados los elementos de la responsabilidad fiscal, lo cual es medular en el asunto a estudio de esta Corporación. Para abordar el estudio de la responsabilidad fiscal, lo primero que se debe determinar es si los demandantes, es decir, los ciudadanos Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson Jackson ostentaban o no la calidad de gestores fiscales.

## **Gestor fiscal**

El señor Arturo Arnulfo Robinson Dawkins conforme a las pruebas allegadas al plenario<sup>24</sup>, se desempeñó como Alcalde Municipal de Providencia y Santa Catalina islas por el periodo constitucional 2012-2015. Los alcaldes municipales tienen la condición de representantes legales del Municipio y, por ende, de ordenador del gasto del ente territorial<sup>25</sup> ya que en su cabeza radica la facultad de disponer el presupuesto de la entidad, lo que lo hace sujeto pasivo del control fiscal.

En cuanto a la señora Gozel Martina Robinson Jackson se encuentra igualmente acreditado dentro del plenario, que la misma desempeñó el cargo de Secretaria General y Administrativa<sup>26</sup> a órdenes de la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina islas durante el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015. De acuerdo al Manual de funciones y competencias laborales para los empleados de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina islas-Decreto 029 del 2014<sup>27</sup>, le corresponde a los secretarios de despacho dentro de sus funciones la de administración de bienes de la entidad. Específicamente en el área de contratación se señala: “12. Controlar y supervisar las obras que ejecute la administración, los servicios que preste y/o los contratos en materia de bienes social para su cumplimiento a satisfacción.”

Adicionalmente a lo expuesto, está demostrado en el proceso y nunca fue objeto de debate que la señora Gozel Martina Robinson Jackson se desempeñó como supervisora del contrato de prestación de servicio No. 1175 de 6 de agosto de 2015<sup>28</sup>.

En este orden, queda establecido que los demandantes ostentaron en su momento la calidad de gestores fiscales lo que los hace sujetos pasivos del control fiscal.

## **Del daño patrimonial: pago del contrato de prestación de servicio No. 1175 de 6 de agosto de 2015.**

---

<sup>24</sup> Folios 165 al 173 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>25</sup> Folio 175 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>26</sup> Folio 153 al 161 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>27</sup> Folio 162 al 165 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>28</sup> Folio 84 del doc. 22-memorial contraloría.

## SIGCMA

De acuerdo con las pruebas que obran dentro del expediente, se encuentra demostrado que inicialmente se pactó una forma de pago respecto del contrato de prestación de servicios No. 1175 de 6 de agosto de 2015, consistente en cancelar una vez fuera prestado el servicio, previa expedición de constancia del supervisor, presentación de la cuenta de cobro y/o factura y la acreditación del pago de las obligaciones al sistema integral de seguridad social y parafiscales. Posteriormente, se modificó la cláusula pertinente del contrato en este aspecto estableciendo el pago de un anticipo del 50% del valor total de contrato y el saldo restante, mediante cuotas mensuales a la correcta presentación de los documentos requeridos para cada pago, sujeto a la disponibilidad del PAC y otros requisitos como son la presentación de las facturas correspondientes, los certificados de cumplimiento expedidos por el supervisor del contrato y copia de los documentos que prueban el cumplimiento de las obligaciones frente al Sistema Integral de Seguridad Social.

La Sala debe manifestar que si bien de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 en los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato, no deja de llamar la atención la determinación de esta cláusula en un contrato cuyo objeto era la prestación de servicio de alojamiento y hospedaje en los eventos solicitados por la entidad contratante. Entonces, es cierto que legalmente no había restricción de la estipulación contractual, pero también lo es que este tipo de acuerdos contractuales se establecen para otro tipo de contratos.

En el expediente se encuentra acreditado y no fue objeto de debate durante el proceso, los pagos que se realizaron en razón a la ejecución del contrato No. 1175 de 2015, los cuales fueron:

Descripción	Valor a cancelar
Pago 50% del contrato 1175/15	\$ 134.250.000
2do pago del contrato 1175/15	\$ 105.610.000
Déficit vigencia anterior CPS 1175/15	\$ 156.625.000
Pago del 50% del contrato 1175/15	\$ 22.375.000

Las sumas canceladas arrojan un total de cuatrocientos dieciocho millones ochocientos sesenta mil pesos (\$418.860.000).

En cuanto a los documentos que soporten la ejecución contractual y por ende los pagos realizados se tienen los siguientes:

Copia del registro hotelero suministrado por la señora Gozel Robinson Jackson durante el trámite del proceso administrativo fiscal, en el cual se registra la siguiente información: nombres y apellidos del huésped, fecha de entrada y salida, número de identificación y lugar de expedición. Este listado comprende los ingresos realizados los días 18/08/2015, 19/08/2015, 27/08/2015, 12/09/2015, 01/10/2015, 22/10/2015, 20/11/2015, 01/12/2015, 12/12/2015 y 21/12/2015.

Evidencia la Sala que en el trámite del proceso administrativo de responsabilidad fiscal, el listado mencionado fue remitido por parte de la Contraloría General del Departamento Archipiélago al Comando de Policía Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Ejército Nacional, Municipio de Providencia-Secretaría de Salud y de Turismo, con la finalidad que dichas entidades certificaran si algunas de las personas que aparecen en dichos listados participaron durante las fechas comprendidas entre el 1° de agosto al 31 de diciembre de 2015, en la promoción del destino turístico de la isla de Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente solicitaron informar donde estuvieron alojados, el tipo de acomodación y si el municipio les brindó el servicio de alimentación.<sup>29</sup>

De las entidades anotadas, dieron respuesta a la solicitud de información la Fuerza Aérea, Policía Nacional y el Municipio de Providencia en los siguientes términos:

La Policía Nacional-Departamento de Policía San Andrés, Providencia y Santa Catalina <sup>30</sup> envió el listado del personal vinculado a la institución que aparece en el documento que les remitió la Contraloría. No obstante, la entidad no especifica los periodos en que estos servidores estuvieron en la isla de Providencia, el lugar de alojamiento y el objeto del mismo.

La Fuerza Aérea Colombiana, por su parte, indicó: (i) el personal vinculado a la institución que se desplazó durante el año 2015 a la isla de Providencia en los

<sup>29</sup> Folios 456 al 461 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>30</sup> Folios 483 al 484 del doc. 22-memorial contraloría.

siguientes periodos<sup>31</sup>: del 30 al 31 de enero de 2015; del 6 al 8 de marzo de 2015; del 3 al 5 de octubre de 2015 y del 19 al 20 de diciembre de 2015. De las respuestas dadas se manifiesta que los desplazamientos fueron con ocasión al disfrute de un plan de bienestar otorgado por el comandante de la unidad, siendo alojados en el hotel El Encanto y (ii) el personal civil que visitó la isla de Providencia en jornadas de apoyo durante los días 12 y 13 de septiembre de 2015<sup>32</sup>.

Igualmente se evidencian los oficios: (i) No. 20181990134683 del 26 de septiembre de 2018<sup>33</sup>, por medio del cual el comandante Elementos de Redes de Contrainteligencia Teniente Rodríguez Mayorga indica que desde el 1° de agosto al 31 de diciembre de 2015 voló hacia el aeródromo de Providencia en repetidas ocasiones en cumplimiento de requerimientos y nunca pernoctó en Providencia y (ii) el oficio 20185290130573 del 27 de septiembre de 2018<sup>34</sup> por medio del cual el Teniente Cárdenas Ruiz Jorge Leonardo, Comandante Escuadrilla Análisis y Producción GRUIA 82 CATAM, indica que en el periodo comprendido del 27/08/2015 al 08/09/2015 no realizó desplazamiento alguno al Municipio de Providencia.

Finalmente, se tiene que el Secretario de Desarrollo Social y Comunitario del municipio de Providencia y Santa Catalina en oficio de fecha 16 de octubre de 2018<sup>35</sup>, indicó que *“(...) luego de realizar una búsqueda entre los contratos realizados durante el periodo 2012-2015, es mi responsabilidad informarle, que en los archivos municipales no reposa listado alguno contra el cual cotejar la identidad de los profesionales y personal de apoyo que prestaron sus servicios en las brigadas de salud lideradas por la fuerza aérea (sic) y apoyadas por la alcaldía municipal durante el año 2015.”*

### **Inexistencia de soporte documental de los servicios prestados**

En este orden, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso y recaudadas en el mismo, considera la Sala que no se evidencia soporte documental alguno de la efectiva ejecución del contrato No. 1175 de 2015 que sustente los pagos realizados por el ente territorial. De los registros hoteleros allegados en sede

<sup>31</sup> Folios 463, 464, 468, 469, 470, 471 al 475, 487 al 490 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>32</sup> Folios 464 al 465 y 476 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>33</sup> Folio 487 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>34</sup> Folio 495 del doc. 22-memorial contraloría.

<sup>35</sup> Folio 504 del doc. 22-memorial contraloría.

administrativa, se evidencia la falta de organización por parte del contratista respecto de los presuntos servicios de alojamiento y de alimentación prestados, dado que el hospedaje de la gran mayoría de personas que se encuentran relacionadas en dicho listado, estuvo a cargo de otra entidad. Es por ello que resulta evidente que tal listado no puede ser considerado como prueba de la ejecución del contrato y menos aún soporte del pago del mismo.

#### **Falta de acreditación de amortización del anticipo**

No se evidencia la forma en que el contratista amortizó el anticipo, puesto que no fue allegado al plenario documento que soporte el mismo, como tampoco fueron allegadas las facturas expedidas por el contratista por los servicios prestados, los certificados de cumplimiento expedidos por la supervisión del contrato que dé cuenta del estado de cumplimiento del objeto contractual documento necesario según el mismo contrato para proceder a los pagos parciales del mismo.

#### **Ausencia de tarjetas de registro hotelero**

Se evidencia que durante el procedimiento administrativo adelantado por la Contraloría Departamental, en múltiples ocasiones, se solicitó tanto al ente territorial como al contratista allegar los listados del registro hotelero que dieran cuenta del servicio prestado por aquél en cumplimiento de lo pactado en el contrato No. 1175 de 2015, sin embargo no fueron aportados los listados mencionados.

Respecto del registro hotelero es importante señalar que se trata de un documento que permite constatar el ingreso y salida del huésped, el servicio prestado por el establecimiento con la indicación del tipo de acomodación brindado y la alimentación que se le brindó al huésped. Es entendido que este documento se diligencia en el momento en que el huésped ingresa al hotel, por lo que se colige que la primera persona que debe tener en su poder estos documentos es el contratista, por ser quien brindaba el servicio de alojamiento. De igual manera es dable concluir que la entidad territorial debía tener copia de estos documentos en tanto que eran soportes relevantes – inclusive necesarios - para acreditar la prestación del servicio contratado con la especificación del número de huéspedes y la acomodación.

A ese respecto debe precisarse que tal como lo señaló la Contraloría Departamental, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 300 de 1993<sup>36</sup> aplicable para la época, el contrato de hospedaje se prueba con la tarjeta de registro hotelero. No obstante, tales documentos que brillaron por su ausencia tanto en el proceso de responsabilidad fiscal como en este expediente.

Respecto al contenido de las tarjetas de registro, el Decreto 2590 de 2009, igualmente aplicable para la época de ejecución del contrato No. 1175 de 2015 disponía lo siguiente:

**Artículo 4°. Tarjetas de Registro.** Los propietarios o administradores de los edificios, conjuntos residenciales y demás inmuebles destinados, en todo o en parte, a la prestación permanente u ocasional de servicios de vivienda turística, deberán diligenciar, por cada hospedado, una tarjeta de registro que contenga mínimo la siguiente información:

**DEL APARTAMENTO O VIVIENDA TURÍSTICA**

1. Nombre del edificio, conjunto residencial o inmueble destinado a vivienda turística.
2. Dirección.
3. Identificación del inmueble (apartamento, casa o habitación que se ocupa).
4. Nombre del propietario del inmueble.
5. Valor de la tarifa diaria del servicio de hospedaje.
6. Número de habitaciones y cupo máximo de personas a ocupar el inmueble.

**DE LOS HUÉSPEDES**

1. Identificación del huésped y de sus acompañantes.
2. Nacionalidad.
3. Dirección y teléfono del lugar de residencia.
4. Lugar de procedencia.
5. Lugar de destino.
6. Fecha de entrada.
7. Fecha de salida.
8. Forma de pago.
9. Firma del huésped.

**Parágrafo.** En los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, las tarjetas de registro debidamente diligenciadas, deberán permanecer en la administración del edificio o conjunto residencial, para efectos de control. En los inmuebles que no se encuentren sometidos al régimen de propiedad horizontal, las tarjetas de registro deberán ser conservadas por el propietario de la vivienda turística o por la persona designada como administrador o tenedor del inmueble.

En cualquier caso, las tarjetas de registro deberán ser conservadas en archivo por un tiempo mínimo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de salida de cada uno de los huéspedes. (Subrayas fuera del texto original)

Conforme a las normas anotadas el registro que deben llevar los prestadores del servicio de vivienda turística debe contener un mínimo de información tendiente a

<sup>36</sup> ARTÍCULO 81. El contrato de hospedaje se probará mediante la Tarjeta de Registro Hotelero, en la cual se identificará el huésped y sus acompañantes quienes responderán solidariamente de sus obligaciones.

## **SIGCMA**

tener un control y registros de los respectivos huéspedes y de los servicios ofrecidos. En tal sentido, debe señalarse que ninguno de estos datos se evidencia en los registros allegados por la parte en sede administrativa puesto que estos solo dan cuenta del nombre y la identificación del huésped.

Ahora bien, la prueba testimonial recaudada dentro del proceso, es decir los testimonios del Dr. Samuel Robinson Davis y el señor Barri Angel Hawkins Manuel si bien dan cuenta de la realización de las actividades de brigadas de salud y suministro del servicio de hospedaje y alimentación en el hotel el Encanto de la isla de Providencia, los mismos no son suficientes y determinantes para considerar debidamente soportada tanto la ejecución del contrato como la autorización de pago del mismo. Ello es así puesto que al indicar que se brindaba el hospedaje para la realización de las brigadas de salud, por ejemplo, no permite establecer las cifras o datos del total de huéspedes atendidos, como tampoco el tipo de acomodación - como mínimo - para poder establecer los valores facturados y en consecuencia, la imputación al contrato.

Para la Sala resulta totalmente evidente la falta de vigilancia y control sobre la ejecución del contrato No. 1175 de 2015. En primer lugar, de la supervisión del contrato, la cual en principio tiene a su cargo la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones contractuales. En este punto, cabe cuestionarse ¿cómo fueron autorizados y desembolsados los pagos realizados sin la verificación mínima del número de huéspedes que ingresaron en el periodo, el lugar de hospedaje y los tiempos de estadía? Más, resulta totalmente inadmisibles que ninguna de las partes contractuales de cuenta de los soportes documentales mínimos necesarios para la verificación del cumplimiento del objeto contractual.

En cuanto a la responsabilidad del ordenador del gasto, es decir, el Alcalde del municipio de Providencia, si bien no existió la figura de delegación de funciones respecto a la función de supervisión del contrato que explícitamente recaía en cabeza de la Secretaria General y Administrativa, en atención a su condición de ordenador del gasto, su obligación legal de vigilancia y control de los contratos que suscribía la entidad no puede ser desligada en virtud de la existencia de un funcionario de la entidad que debía realizar la supervisión del contrato. En este punto, es de anotar que no se evidencia dentro del proceso prueba alguna de la cual pueda inferirse que el señor Arturo Arnulfo Robinson Dawkins en su calidad de alcalde municipal ejerciera algún acto que evidenciara la vigilancia y el control de

## **SIGCMA**

este contrato. Lo anterior es reprochable por dos razones básicamente: 1. Se trataba de un contrato mediante el cual se hacía llegar personal para efectos de realización de brigadas de salud, de promoción turística del municipio y para cuestiones de seguridad. 2. Por la cuantía del contrato.

En este orden, se tiene claro que la erogación realizada por concepto de pagos del contrato de prestación de servicios No. 1175 de 6 de agosto de 2015, no contaba con fundamento jurídico válido, puesto que no se aportaron los documentos que soportaran la ejecución del mismo, como tampoco los documentos requeridos en el contrato para la aprobación de los pagos. Es por ello que, con sólidas razones jurídicas y probatorias, la Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina concluyó que los pagos realizados al contratista Barry Angel Hawkins Manuel, con ocasión al contrato de prestación de servicio 1175 de 6 de agosto de 2015 conllevó a un detrimento al erario, es decir, un daño al patrimonio público, el cual es generador de responsabilidad fiscal cuando la conducta del gestor fiscal es calificada como dolosa o gravemente culposa.

En este punto cabe recordar el concepto de daño patrimonial al Estado, primer elemento de la responsabilidad fiscal, el cual consiste en la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, se tiene que los actos acusados calificaron la conducta de los ciudadanos Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson Jackson a título de culpa grave. En consideración de la Sala la calificación realizada por la entidad demandada se encuentra debidamente fundada, puesto que la conducta prudente exigible en todo caso a los demandantes, en su momento – sería por una parte el seguimiento periódico de la ejecución del contrato y, por otra, la verificación efectiva y detallada del objeto contractual-prestación del servicio de hospedaje- y la realización de los informes mensuales o certificados de cumplimiento con los soportes documentales respectivos.

El hecho de haber autorizado el pago de los precitados emolumentos contrariando lo dispuesto en las normas jurídicas, es una conducta negligente puesto que debido

a su falta de cuidado en la administración de recursos públicos se ocasionó un menoscabo y un detrimento injustificado en el patrimonio de la entidad territorial.

Finalmente, en lo que atañe al tercer elemento, es decir, la relación de causalidad, se tiene que el detrimento al erario que se imputó a los ciudadanos Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson Jackson, es consecuencia directa de su propio actuar que contrarió la ley conforme a lo explicado previamente y que tuvo materialización en el pago de sumas que no contaban con el soporte correspondiente para su reconocimiento y pago.

Teniendo en cuenta la argumentación expuesta, en consideración de esta Corporación, la causal de nulidad alegada, esto es, la falsa motivación, no se encuentra estructurada toda vez que las decisiones adoptadas en los actos administrativos demandados se encuentran plenamente soportados y fundamentados en las normas y jurisprudencia previamente citada.

Así que, para esta Corporación, fue la omisión de la debida diligencia lo que hizo incurrir a los hoy demandantes a la autorización del pago de un contrato sin soporte documental alguno respecto a la prueba efectiva de la ejecución a satisfacción, circunstancia que en una auditoría fue calificada como hallazgo fiscal, dando lugar al proceso de responsabilidad fiscal con las consecuencias ya conocidas. Tales circunstancias, sin duda que le resultan adversas a los demandantes, pero deben asumirlas, en tanto que están debidamente fundadas y los actos administrativos demandados no incurrieron en las causales de nulidad alegadas por la parte actora en este juicio.

#### **De la Póliza Global Sector Oficial No. 1001287.**

Se encuentra acreditado dentro del plenario y no es objeto de debate por las partes que el municipio de Providencia suscribió contrato de seguro-póliza global del sector oficial- con la sociedad La previsor S.A. Compañía de Seguros, estableciéndose como tomador, asegurado y beneficiario el Municipio de Providencia. La fecha de vigencia de dicha póliza correspondió el periodo comprendido entre el primero (1°) de enero de 2015 y el primero (1°) de enero de 2016.

## SIGCMA

Igualmente se tiene que los amparos que cubre la respectiva póliza corresponden a: (i) alcances fiscales, (ii) delitos contra la administración pública, (iii) amparo de persona no identificada, (iv) delitos contra el patrimonio económico, (v) gastos de reconstrucción de cuentas, (vi) gastos de rendición de cuentas y (vii) juicios de responsabilidad fiscal. El valor asegurado corresponde a la suma de \$5000.000.000. con un deducible del 20% sobre el valor del siniestro - mínimo 4 SMMLV sobre el valor de la pérdida.

Ahora bien, revisada la demanda y la póliza allegada se tiene que (i) los hechos por los cuales se declaró fiscalmente responsable a los actores corresponden a la vigencia fiscal 2015, la cual coincide con el periodo de vigencia de la póliza No. 1001287 y (ii) el amparo asegurado corresponde a la situación fáctica y jurídica debatida en el proceso, es decir, juicio de responsabilidad fiscal. Por ende, en principio, considera la Sala que es totalmente viable exigir a la aseguradora el pago de la sanción pecuniaria impuesta a los demandantes en los términos del contrato de seguro suscrito. No obstante, comoquiera que la aseguradora alega el agotamiento del valor asegurado en la Póliza Global Sector Oficial No. 1001287, procederá la Sala a analizar la viabilidad de la excepción impetrada así:

En lo que concierne al agotamiento del valor asegurado en la Póliza Global Sector Oficial No. 1001287, manifiesta la compañía de seguros que con cargo a la vigencia 01-01-2015 al 01-01- 2016, del seguro de manejo póliza global sector oficial No. 1001287 se efectuaron los siguientes pagos:

- Dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10276-16 se efectuó un pago por valor de veintitrés millones cuatrocientos sesenta y seis mil setenta y dos pesos m/cte (\$23.466. 072.00).
- Dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 10277-16 se efectuó un pago por valor de trescientos setenta y seis mil quinientos treinta y tres mil novecientos veintiocho pesos m/cte. (\$376.533. 928.00).

Los pagos referenciados dan un total de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000)

Tal como lo explica la compañía de seguro en su contestación, teniendo en cuenta que el valor asegurado corresponde a la suma de quinientos millones de pesos (\$500.000.000), el deducible pactado del 20% equivale a la suma de \$100.000.000, el valor asegurado disponible para la vigencia consistía en la suma de cuatrocientos

millones de pesos (\$400.000. 000) los cuales fueron efectivamente agotados con los pagos citados, puesto que el certificado de fecha 28 de octubre de 2020, expedido por el Subgerente de Procesos de responsabilidad Fiscal y Procedimientos Administrativos de la Previsora S.A. Compañía de Seguros da cuenta no solo de la vigencia de la Póliza Global Sector Oficial No. 1001287, sino también de los pagos realizados a su cargo. Es así que en consideración de la Sala la excepción alegada tiene vocación de prosperar.

De conformidad con lo antes expuesto, la Sala concluye que las pretensiones de la demanda deben ser negadas, toda vez que la presunción de legalidad de los actos no fue derrotada, por cuanto se encuentran reunidos los elementos para declarar responsables fiscales a la parte demandante Arturo Arnulfo Robinson Dawkins y Gozel Martina Robinson Jackson, por ende, la actuación de la entidad demandada se encuentra ajustada a derecho.

#### **- CONDENA EN COSTAS**

La Sección Segunda, Subsección A del H. Consejo de Estado, en providencia del 7 de abril de 2016, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas, con base en los siguientes argumentos:

1. El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.
2. Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
3. Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

4. La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

5. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

6. La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP14, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

7. Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Teniendo en cuenta las anteriores reglas, en el presente caso no se condenará en costas a la parte demandante, toda vez que, si bien resultó vencida en el proceso de la referencia, se trata del extremo vulnerable, además de que la participación de la entidad demandada si bien fue oportuna, no revistió mayor complejidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **IV. FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción denominada “Agotamiento del valor asegurado en la póliza de seguro manejo póliza global sector oficial No. 1001287.”, de conformidad con lo razonado en esta sentencia.

**SEGUNDO: NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda por los motivos antes expuestos.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00001-00  
Demandante: Arturo Arnulfo Robinson y otros  
Demandado: Contraloría Departamental de San Andrés Isla  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**

Se deja constancia que la presente sentencia fue discutida y aprobada en Sala, en sesión realiza en esta fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2021-00001-00)

Código: FCA-SAI-06

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

Firmado Por:

Noemi Carreño Corpus  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 003 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 001 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

**Jose Maria Mow Herrera**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 002 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **16f0cb6e1f7d72dd193525afe68436522a6076b8f35ec22ac95e86bce2921deb**

Documento generado en 20/01/2023 04:25:15 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**