



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA COMÚN DE PROCESOS FISCALES

ESTADO No. 37

Fijado el seis (6) de julio de 2023 - 7:30 A.M

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

No.	NÚMERO DE EXPEDIENTE	NATURALEZA DE PROCESO	IMPLICADOS	FECHA DE LA PROVIDENCIA	ASUNTO DE LA PROVIDENCIA
1	RF-212-296-2018	Responsabilidad Fiscal	Ernesto Ruiz Dussan Sandra Erika Burgos Mena Magna Consuelo Chequemarca García Rolando Castro Falla Edgar Garavito Jorge Arturo Galvis Arias Rafael José Pérez Erazo Nelson Armando Ortiz Sanclemente Wilmer Alberto Orjuela Lozano Miller Alejandro Rojas Ortega César Augusto Calvo Borrero Juan Carlos Reyes Rojas Sandra Carolina Chacón Granados Sandra Patricia Vargas Vargas Sergio Antonio Castro Rey	22/06/2023	"Por medio del cual se resuelve un grado de consulta"
2	RF-212-309-2018	Responsabilidad Fiscal	Indira María Gutierrez Acuña Ana María Araujo Castro Nicolás Pineda Fernández Consorcio Consultoría y Diseños A&P	5/07/2023	"Por medio del cual se decreta prueba de oficio"
3	RF-180000-003-18	Responsabilidad Fiscal	Luis Guillermo Ramos Vergara Edson Enrique Torres Navarrete Oscar Julián Sánchez Casas	5/07/2023	"Archivo proceso responsabilidad fiscal"

MANUEL JOSE GARCIA CASTANO

SECRETARIO COMÚN DE PROCESOS FISCALES

"La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016.

Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo"

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

22 JUN 2023

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Radicado: RF-212 -296-2018

Implicados: Ernesto Ruiz Dussan, Contralor Departamental del Vaupés.
Sandra Erika Burgos Mena, Auditor Técnico – Tesorero.
Magna Consuelo Chequemarca, Jefe Administrativo y Financiero.
García Rolando Castro Falla, Jefe Administrativo y Financiero.
Edgar Garavito, Jefe Administrativo y Financiero.
Jorge Arturo Galvis Arias, Contralor Departamental del Vaupés.
Rafael José Pérez Erazo, Contralor Departamental del Vaupés.
Nelson Armando Ortiz Sanclemente, Contralor Departamental.
Wilmer Alberto Orjuela Lozano, Técnico Operativo Grado 12 Tesorero.
Miller Alejandro Rojas Ortega, Técnico Operativo Grado 12 – Tesorero.
César Augusto Calvo Borrero, Contralor Departamental del Vaupés.
Juan Carlos Reyes Rojas, Contralor Departamental del Vaupés
Sandra Carolina Chacón Granados, Profesional de la Contraloría Departamental del Vaupés.
Sandra Patricia Vargas Vargas, Contralor Departamental del Vaupés.
Sergio Antonio Castro Rey, Profesional universitario Grado 06 – Tesorero de la Dirección Administrativa y Financiera.

Entidad Afectada: CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE VAUPES

Garante: LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política de

Colombia modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 que dispuso que “(...) La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República (...)”, el Decreto Ley 272 de 2000, artículo 23, numeral 4, la Resolución Orgánica 08 de 2011, artículo 3, numeral 2 y la Resolución Orgánica 02 de 2020, artículos 1 y 2, expedidas por la Auditoría General de la República – AGR; la Auditoría Delegada para la Vigencia de la Gestión Fiscal sería la competente para conocer y decidir el Grado de Consulta, porque la primera instancia se encuentra a cargo de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

No obstante, el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal mediante comunicación No. 2013-202301041 del 08 de mayo de 2023, se declaró impedido para conocer el asunto ante la señora Auditora General de la República, razón por la que, mediante Resolución Ordinaria No. 0370 del 15 de mayo de 2023, se designó como Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal *Ad Hoc* al suscrito, quien se desempeña como Gerente Seccional III de la Auditoría General de la República.

II. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

Resolución Reglamentaria N° 003 de 2020 mediante la cual se ordena la suspensión de términos en procesos fiscales; y Auto N° 0046 del 17 de marzo de 2020 proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva ordenó la suspensión de términos en los hallazgos, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal a partir del día 17 de marzo de 2020 inclusive hasta tanto no se decida otra cosa al interior de la entidad.

Resolución Reglamentaria N° 006 del 1 de junio de 2021 se ordena la reanudación de términos respecto de las indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal, administrativos sancionatorios fiscales y de jurisdicción coactiva.

III. ANTECEDENTES

La Gerencia Seccional IX – Villavicencio de la Auditoría General de la República, practicó auditoría regular a la Contraloría Departamental de Vaupés – vigencia 2015, como producto del proceso auditor se trasladó el hallazgo fiscal núm. 2017-GS-IX-HF-001, bajo memorando interno radicado nro.20172210016253 del 19 de mayo de 2017.

Conforme a lo consignado por el equipo auditor en el formato de hallazgo, el detrimento patrimonial se originó por la falta de liquidación y pago oportuno de aportes pensionales de tres de sus funcionarios durante las vigencias 2001, 2002, 2003, 2004 y 2006, causando el pago de intereses moratorios, por la suma de cinco millones novecientos cuarenta mil doscientos diez y ocho pesos mda/cte (\$ 5.940.218).

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

Las principales actuaciones surtidas en el proceso, se resumen así:

- Auto Nro. 0299 del 8 de agosto de 2017, mediante el cual se abrió indagación preliminar y se decretaron unas pruebas.
- Auto Nro. 0299 del 8 de agosto de 2017, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva procedió a abrir el proceso de responsabilidad fiscal RF-212-296-2018.
- Auto Nro. 0032 del 8 de febrero de 2018. De vinculación de posibles responsables.
- Auto Nro. 0290 del 04 de mayo de 2013 Mediante el cual se profiere el archivo del proceso y se desvincula algunos procesados.

IV. FUNDAMENTOS LEGALES

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, señala que el Grado de Consulta se estableció "en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales".

El mismo artículo determina que procede la consulta entre otros casos "(...) **cuando se dicte auto de archivo.** (...)".

Frente al grado de consulta la Corte Constitucional ha expresado qué:

"La Consulta es una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en la primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo. La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la ley, y por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquella. (...)”¹.

Igualmente, la Corte Constitucional, respecto del grado de consulta precisó:

*"(...) no es un medio de impugnación, sino una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para **revisar o examinar oficiosamente**, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional superior que conoce la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del*

¹ Sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997, MP: Carlos Gaviria Díaz

asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida.”²

El grado de consulta, en el ordenamiento jurídico colombiano, se concibe como una competencia funcional que opera de manera oficiosa, con el objeto de asegurar el máximo acierto en la decisión adoptada, “(...) *en orden a proteger los intereses de determinados sujetos de derecho que actúan en un proceso y que con ella reciben especial tratamiento.*”³

V. ANTECEDENTES DEL ARCHIVO DEL PROCESO

Según obra en el expediente a folios 245 al 270 del cuaderno principal N° 4, la primera instancia fundó su decisión de archivo en dos circunstancias a saber:

- **“AUSENCIA DE CARÁCTER DE GESTORES FISCALES DE LOS SRS. SANDRA ERIKA BURGOS MENA, NELSON ARMANDO ORTIZ SANCLEMENTE, WILMER ALBERTO ORJUELA LOZANO, MILLER ALEJANDRO ROJAS ORTEGA, CÉSAR AUGUSTO CALVO BORRERO, JUAN CARLOS REYES ROJAS, SANDRA CAROLINA CHACÓN GRANADOS, SANDRA PATRICIA VARGAS VARGAS Y SERGIO ANTONIO CASTRO REY”**

Conforme a los argumentos de la primera instancia la inexistencia de calidad de gestores fiscales de los citados implicados radica en que, si bien, los procesados estuvieron vinculados a la entidad durante las vigencias en que se causaron los intereses moratorios, los funcionarios no tuvieron relación con la omisión y errores en la liquidación y pago de los aportes pensionales, además que durante su vinculación en la Contraloría Departamental del Vaupés no ejercieron actuaciones económicas o jurídicas que ocasionaran el detrimento patrimonial.

“AUSENCIA DE DOLO O CULPA GRAVE”

La primera instancia aborda el fundamento de la ausencia de dolo y culpa grave desde dos eventos; el primero en lo referente los procesados que se encontraban vinculados y tenían la función de realizar la liquidación y el pago oportuno de aportes pensionales de tres funcionarios durante las vigencias 2001, 2002, 2003, 2004 y 2006, al considerar que durante la investigación fiscal no se identificaron elementos probatorios que demostraran la intención de causar daño patrimonial.

El segundo evento se refiere a los implicados que no participaron de la liquidación de la nómina, y que ejercieron sus cargos entre las vigencias 2007 a 2016 en las que se generaron los intereses moratorios, expresando que ante la falta de requerimientos de cobro por parte del Fondo de Pensiones Protección no era posible que los implicados conocieran de los dineros adeudados al fondo de

² Sentencia C-968 de 2003 y C-153 de 1995.

³ DERECHO PROCESAL CIVIL COLOMBIANO. Parte General. Hernán Fabio López Blanco. Dupré Editores. Página 841.

pensiones, enfatizando que se logró comprobar que solo se conoció de los errores de la liquidación a través del Informe Final de Auditoría.

V. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a analizar los supuestos facticos y jurídicos que soportan la el Archivo del proceso de responsabilidad fiscal procedimiento ordinario **RF-212 - 296-2018** el cual fue ordenado a través del Auto No. 0392 del 16 de mayo de 2022.

1. ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD

Conforme al acervo probatorio recaudado en la presente acción fiscal, comprobó que los hechos dañosos se iniciaron al omitir la liquidación y pago de los aportes pensionales al Fondo de Pensiones Protección de tres de los funcionarios de la Contraloría Departamental de Vaupés en el mes de agosto de 2001 y que el daño continuo de manera consecutiva hasta el pago de los intereses moratorios por cinco millones novecientos cuarenta mil doscientos diez y ocho pesos mda/cte (\$ 5.940.218), hasta el 21 de noviembre de 2016.

Así las cosas, los hechos se enmarcan en la definición legal de hechos de tracto sucesivo a la luz de lo consagrado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2010, por lo que el cómputo de términos se realiza a partir del último hecho o acto generador del daño, siendo la fecha de caducidad el 21 de noviembre de 2021, por lo que se concluye que la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República decretó dentro de los términos legales el auto de apertura de proceso fiscal.

2. AUSENCIA DE CARÁCTER DE GESTORES FISCALES

Resulta pertinente aclarar que es equivocada la conclusión a la que llega la primera instancia al indicar que los implicados Sandra Erika Burgos Mena, Nelson Armando Ortiz Sanclemente, Wilmer Alberto Orjuela Lozano, Miller Alejandro Rojas Ortega, César Augusto Calvo Borrero, Juan Carlos Reyes Rojas, Sandra Carolina Chacón Granados, Sandra Patricia Vargas Vargas y Sergio Antonio Castro Rey, no poseían la calidad de gestores fiscales por no estar vinculados a la entidad al momento de omitir la liquidación y pago de los aportes pensionales de los tres funcionarios durante las vigencias 2001, 2002, 2003, 2004 y 2006. Lo anterior en consideración a:

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 definió la gestión fiscal como:

“..el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado **que manejen o administren recursos o fondos públicos**, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración,

custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Téngase en cuenta que conforme a la definición legal los funcionarios si tenían actividades propias de gestores fiscales, ya que en su momento podían haber adelantado las gestiones administrativas que permitieran identificar y pagar los valores adeudados por concepto de pago de aportes pensionales de vigencias anteriores.

Ahora bien, otra cuestión es que el detrimento patrimonial no se generó por ejercicio de las actividades como gestores fiscales, sino con ocasión a la gestión fiscal de los funcionarios que ostentaban la calidad de tesoreros y contralores al momento de omitir los referidos aportes pensionales.

Al respecto se tiene que la Corte ha sido precisa en diferenciar la responsabilidad fiscal derivada del ejercicio propiamente de la gestión al de con ocasión a la gestión fiscal, señalando:

“PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ejercicio de la gestión fiscal

*El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que **la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal**. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado. La locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del marco de la tipicidad administrativa”⁴*

Lo anterior permite colegir que los funcionarios Sandra Erika Burgos Mena, Nelson Armando Ortiz Sanclemente, Wilmer Alberto Orjuela Lozano, Miller Alejandro Rojas Ortega, César Augusto Calvo Borrero, Juan Carlos Reyes Rojas, Sandra Carolina Chacón Granados, Sandra Patricia Vargas Vargas y Sergio Antonio Castro Rey, conforme a sus funciones si ejercieron gestión fiscal, sin embargo este ejercicio no guarda conexidad con el hecho dañoso, por cuanto el detrimento se originó con

⁴ Sentencia C-840/01. Corte Constitucional. MP JAIME ARAUJO RENTERIA

ocasión a la gestión fiscal de los tesoreros y contralores que fungieron al momento de omitir la liquidación y pago de los aportes pensionales, criterio factico que a su vez descarta que el actuar de éstos hayan sido a título de culpa grave o dolo, elemento esencial de la responsabilidad fiscal.

Ahora bien, respeto a la responsabilidad fiscal de la señora Sandra Erika Burgos Mena quedó comprobado que la misma no tuvo ningún nexo de causalidad con los hechos investigados en el presente proceso, por lo que las conclusiones que realiza la primera instancia son de recibo por este despacho.

3. INEXISTENCIA DE DOLO O CULPA GRAVE

Considerando que el fundamento central del archivo del proceso se centra en la inexistencia de dolo o culpa grave en la conducta de los implicados este despacho procede a realizar el análisis en los siguientes términos:

En primer lugar, según el artículo 4º de la Ley 610 de 2000,

*"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 (...)"*; ahora el artículo 5º de la misma ley, al enumerar los elementos de la responsabilidad fiscal incluye expresamente *"una **conducta dolosa o culposa** atribuible a una persona que realiza gestión fiscal"*. Resaltado y subrayado fuera de texto.

Se tiene entonces que la culpa grave o dolosa es un elemento esencial para determinar la responsabilidad fiscal, por cuanto solo será imputable cuando se haya comprobado su existencia.

En este sentido se tiene que el artículo 63 del Código Civil definió el sistema de graduación de la culpabilidad: (i) culpa grave, negligencia grave o culpa lata, que en materia civil equivale al dolo; (ii) culpa leve, descuido leve o descuido ligero (iii) culpa o descuido levisimo; y (iv) el dolo. Para el caso examinado se observa que si bien se presentaron errores a la hora de liquidar la nomina omitiendo el pago oportuno de los aportes pensionales, tal omisión conforme al acervo probatorio no se ejecutó de manera intencional, como se ha expresado; entonces no solo basta con la existencia de una conducta culposa sino que la misma deba responder a una culpa grave, derivada de una grave negligencia o imprudencia que haya implicado no ejercer las funciones públicas encomendadas con un natural cuidado.

De allí que la responsabilidad fiscal sea de carácter subjetiva y no objetiva, por cuanto, para deducirla, es necesario determinar que los implicados obraron con dolo o con culpa grave.

En cuanto a la carga probatoria en concordancia con la garantía procesal que irradia el proceso de responsabilidad fiscal es la presunción de inocencia, en virtud de la cual, por regla general (salvo en las presunciones graves del artículo 118 de la Ley 1474 del 2011, que deben ser objeto de un análisis detallado), en todo proceso de responsabilidad fiscal la prueba estará a cargo del Estado, esto es, la Auditoría General de la República, evento que no se configura para el caso examinado, por lo que este despacho asiente lo concluido por la primera instancia.

Ahora, conforme a los fundamentos de derecho, los medios de prueba recepcionados, en conjunto e integralmente con las versiones libres, esta instancia concluye que si bien, se omitió el pago oportuno de los aportes parafiscales, esta omisión obedeció a errores en la liquidación de los aportes sin que tales errores hayan sido con dolo o culpa grave, por lo que este despacho confirma el archivo del proceso y la desvinculación del tercero civilmente responsable del proceso de responsabilidad fiscal.

En mérito de lo expuesto, el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal *Ad-hoc* de la Auditoría General de la República,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en grado de consulta y, resuelto por el *a quo* en el auto de archivo del proceso de responsabilidad fiscal Nro. 0392 del 16 de mayo de 2022, proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en el proceso de responsabilidad fiscal tramitado por el procedimiento ordinario RF-212 - 296-2018, adelantado en contra de los señores **Ernesto Ruíz Dussan** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.142.485 de Bogotá D.C., **Sandra Erika Burgos Mena** identificada con cédula de ciudadanía No. 29.307.567 de Bugalagrande (Valle del Cauca), **Magna Consuelo Chequemarca García** identificada con cédula de ciudadanía No. 21.246.807 de Mitú (Vaupés), **Rolando Castro Falla** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.969 de Bogotá D.C., **Edgar Garavito** identificado con cédula de ciudadanía No. 17.413.523 de Acacias (Meta), **Jorge Arturo Galvis Arias** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.426.642 de Facatativá (Cundinamarca), **Rafael José Pérez Erazo** identificado con cédula de ciudadanía No. 8.533.002 de Barranquilla (Atlántico), **Nelson Armando Ortiz Sanclemente** identificado con cédula de ciudadanía No. 9.655.011 de Bogotá D.C., **Wilmer Alberto Orjuela Lozano** identificado con cédula de ciudadanía No. 86.071.822 de Villavicencio (Meta), **César Augusto Calvo Borrero** identificado con cédula de ciudadanía No. 18.202.200 de Mitú (Vaupés), **Juan Carlos Reyes Rojas** identificado con cédula de ciudadanía No. 17.345.843 de Villavicencio (Meta), **Sandra Carolina Chacón Granados** identificada con cédula de ciudadanía No. 40.341.084 de Villavicencio (Meta), **Sandra Patricia Vargas Vargas** identificada con cédula de ciudadanía No. 40.387.809 de Villavicencio (Meta), **Sergio Antonio Castro Rey** identificado con cédula de ciudadanía No. 17.338.137 de Villavicencio (Meta). de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONFIRMAR en grado de consulta, la desvinculación del tercero civilmente responsable.

TERCERO: Desvincular a La Previsora S.A Compañía de Seguros, que fungía como tercero civilmente responsable, de acuerdo con las Pólizas Nros. 1001089, 1001449, 1001767, 3000038, 3000181 y 1000136, conforme a lo previsto en la parte motiva del presente proveído.

Por Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, librense las comunicaciones a que hubiere lugar.

CUARTO: Notificar por estado esta decisión, conforme al procedimiento y término que regla el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, diligencia a cargo de Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

QUINTO: Remitir el expediente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para que continúe el trámite en su competencia.

SEXTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno, en sede administrativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSE ANTONIO MEDINA VANEGAS
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal Ad-hoc