



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA COMÚN DE PROCESOS FISCALES

ESTADO No. 41

Fijado el diecisiete (17) 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-212-329-2020	Responsabilidad Fiscal	Faber Enrique Álzate Martínez Luis Eduardo Alvarez Vera Elkin de Jesús Arteaga Gonzalez Leticia Urrego Pérez	13/07/23	"Por medio del cual se resuelve un grado de consulta"
2	JC-212-160-2023	Jurisdicción coactiva	William Abel Penagos Sinesterra	13/07/23	"Auto por medio del cual se ordena efectuar un cobro persuasivo"
3	RF-212-332-2022	Responsabilidad Fiscal	Carlos Adolfo Rodríguez Navarro	14/07/23	"Auto fija fecha y hora para versión libre y espontánea"
4	RF-212-337-2022	Responsabilidad Fiscal	Paz Leyda Murillo Lema Gladys Lemos Lozano Inefina Ramírez Palacios	14/07/23	"Archivo proceso de 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

Bogotá D.C., 13 JUL 2023

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Radicado: **RF-212-329-2020**
Implicados: Faber Enrique Álzate Martínez
Luis Eduardo Álvarez Vera
Elkin de Jesús Arteaga González
Leticia Urrego Pérez
Presunto daño: \$12.102.335
Garante: AXA Colpatria Seguros S.A
Entidad Afectada: **CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN**

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 es competente para conocer y decidir el Grado de Consulta de la decisión de archivo proferida por el *a quo* teniendo como fundamento el siguiente sustento:

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 ordeno 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

El proceso de responsabilidad fiscal tiene su origen en los hallazgos números 2018-GSI-HF-003 y 2019-GSI-R-HF-01, producto de la auditoría regular efectuada por la Gerencia Seccional I – Medellín a la Contraloría General de Medellín a la Contraloría

General de Medellín, los cuales fueron trasladados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva el 4 de julio de 2018 y 3 de julio de 2019 respectivamente, relacionados con presuntas irregularidades en el cobro de incapacidades médicas.

Las principales actuaciones surtidas en el proceso se resumen así:

Auto nro. 0045 del 16 de marzo de 2020, por el cual se apertura el proceso de responsabilidad fiscal.

Auto nro. 0169 del 9 de marzo de 2023, por medio del cual se fija fecha y hora para recepcionar versión libre y espontánea de los vinculados LETICIA ORREGO PÉREZ, en calidad de Contralora Auxiliar de Talento Humano, FABER ENRIQUE ALZATE MARTÍNEZ, LUIS EDUARDO ÁLVAREZ VERA y ELKIN DE JESÚS ARTEAGA GONZÁLEZ, en calidad de Contralores Auxiliares de Recursos Físicos y Financieros, para la época de los hechos.

Auto nro. 0170 del 9 de marzo de 2023, por el cual se vincula a un tercero civilmente responsable, a la Compañía de Axa seguros Colpatria.

Auto nro. 0205 del 30 de marzo de 2023 por el cual se fija nueva fecha y hora para recepcionar versión libre y espontánea de la señora LETICIA URREGO PÉREZ, en calidad de Contralora Auxiliar de Talento Humano, para la época de los hechos

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 (...)”, al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado 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, respecto del grado de consulta se 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 asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida (...)”²

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

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

El Grado de Consulta desarrollado en nuestro derecho procesal, se concibe como una competencia funcional que opera de manera oficiosa ante la ausencia de recurso de apelación, 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

DECISIÓN DE INSTANCIA

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República mediante auto nro. 0383 del 09 de junio de 2023 decidió archivar el proceso de responsabilidad fiscal **RF-212-329-2020** a favor de los presuntos responsables, en consideración al resultado del análisis de la documentación recaudada durante la etapa probatoria y los documentos aportados por los presuntos responsables en la diligencia de exposición libre y las pruebas allegadas al expediente, conforme los siguientes argumentos esgrimidos por el a quo así:

*"(...) Para el caso concreto, constatada la inexistencia probada de los tres elementos exigidos en el artículo 5º de la Ley 610.00, este Despacho encuentra que con la gestión administrativa de los implicados no se perjudicó el interés patrimonial de la Contraloría General de Medellín, hoy Distrital, toda vez que obra en el expediente la gestión realizada por la señora **LETICIA ORREGO PÉREZ**, en calidad de Contralora Auxiliar de Recursos Humanos, **FABER ENRIQUE ALZATE MARTÍNEZ**, **LUIS EDUARDO ÁLVAREZ VERA** y **ELKIN DE JESÚS ARTEAGA GONZÁLEZ**, en calidad de Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros; además, que este despacho decreto y practicó pruebas de oficio con el fin de recaudar soportes de las actividades de re cobro realizadas antes las distintas EPS y ARL, que obran relacionadas y glosadas al expediente.*

Resta afirmar que en el caso de autos no existe el hecho reportado y por sustracción de materia el valor estimado del daño, cimentado en unos registros contables, por tanto, no es dable procesalmente continuar con el trámite de este radicado, sino proceder a la opción de archivo, de conformidad con lo glado en el artículo 47 de la ley 610.00 (...)"

TRAMITE EN GRADO DE CONSULTA

Este Despacho procede a analizar los hechos materia de investigación, respecto de las pruebas analizadas y las que reposan en el expediente, frente a los argumentos que sirvieron de soporte para proferir archivo del proceso de responsabilidad, con el fin de tomar la decisión en grado de consulta que corresponda.

El proceso de responsabilidad fiscal tiene su origen en los hallazgos números 2018-GIS-R-HF-03 por incapacidades generadas en la vigencia 2014 a la 2017 sub que fueran recuperadas y 2019-GIS-R-HF-01 por incapacidades generadas en la vigencia 2015 a la 2018, producto de las auditorías regulares efectuadas por la Gerencia Seccional I – Medellín a la Contraloría General de Medellín a la Contraloría General de Medellín, hoy Distrital, en las vigencias 2018 y 2019, los cuales fueron trasladados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal.

El 5 de diciembre de 2018 se realizó el análisis de viabilidad de apertura del proceso de responsabilidad fiscal concluyendo que el hallazgo contenía los fundamentos

³ Derecho Procesal Civil Colombiano. Parte General. Hernán Fabio López Blanco. Dupré Editores. Página 841.

fácticos y material probatorio suficiente con los cuales se pudo determinar la existencia del daño y su cuantificación.

El 20 de febrero de 2019, se profirió acto administrativo para la modificación del análisis de viabilidad de apertura del proceso de responsabilidad fiscal anteriormente mencionado por indagación preliminar en cuantía de \$10.070.948 basándose en lo siguiente:

“(...) Se hace necesario proceder a modificar el análisis de viabilidad proferido el 5 de diciembre de 2018, en razón a que si bien el hallazgo fiscal trasladado contiene unos fundamentos fácticos y un material probatorio a través de los cuales inferir (sic) la posible existencia del daño se requiere precisar aspectos como la existencia real de las incapacidades y su pago, así como el trámite de cobro realizado ante la EPS, los cuales no acompañan el hallazgo fiscal.

Adicionalmente, debe precisarse los responsables fiscales, de realizar cobros para cada una de las vigencias en que era posible efectuarlo.

Por tal razón, se procede a modificar el estudio de viabilidad, en el sentido de ordenar la apertura de una indagación preliminar (...)”

Se inicia la indagación preliminar 212-203-2019 el 25 de febrero de 2019 (folio 17 al 19) y culminó el 14 de enero de 2020 (folio 155 al 157), estableciendo la cuantía del presunto detrimento por \$5.327.510.

Mediante auto 0004 del 14 de enero de 2002 se agrega el hallazgo 2019-GSI-R-HF-01 en cuantía de \$6.774.825 para que haga parte del proceso de responsabilidad fiscal que se abra con base en las conclusiones de la IP 212-203-2019.

En este punto es necesario indicar que el grupo auditor traslado el hallazgo 2018-GSI-HF-003 por una cuantía de \$10.104.252, en el auto 0003 del 14 de enero de 2020 por medio del cual se culminó la IP-212-203-2019, se estableció la cuantía final por \$5.327.510, sin embargo, en el auto de apertura del proceso no se indicó el valor que se determinó en la indagación preliminar, a continuación, se transcribe el aparte correspondiente:

“(...) Respecto del Hallazgo Fiscal No. 2018-GSI-R-HF-03, arrojó como resultado que la Contraloría General de Medellín, no tramitó oportunamente la solicitud de reembolso del valor de las prestaciones económicas por incapacidades causadas, a partir del momento en que realizó el pago de cada una de las incapacidades, omisión que conllevó a que operara la prescripción para exigir dicho cobro, ocasionando con ello la afectación al patrimonio público, estimándose en la suma de DIEZ MILLONES SETENTA MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS MCE (\$10.070.948), dicho valor discriminado así:

Entidad Promotora de Salud	Valor
NUEVA EPS	\$860.443
COMFENALCO	\$3.329.334
SURA	\$4.127.438
COOMEVA	\$1.753.733
TOTAL	\$10.070.948

Fuente: La cuenta 14706401 Incapacidades por cobrar

Estos saldos presentan prescripción por ser incapacidades generadas en el año 2014 y se

evidenció que, al 31 de diciembre de 2017, no fueron recuperados, de conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011.

2.- En relación con el Hallazgo Fiscal No. 2019-GSI-R-HF-01, igualmente se evidencia que la Contraloría General de Medellín, no tramitó oportunamente la solicitud de reembolso del valor de las prestaciones económicas por las incapacidades causadas, a partir del momento de la realización de los pagos de cada una de las incapacidades, omisión que conllevó a que operara la prescripción para exigir dicho cobro, ocasionando la afectación al patrimonio público, en la suma estimada de SEIS MILLONES SETESCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL OCHOSCIENTOS VEINTICINCO PESOS MCTE.- (\$6.774.825), valor discriminado así:

Entidad Promotora de Salud	Valor
Cruz Blanca	\$ 1.502.651
Sura	\$ 304.193
ARL Positiva	\$ 4.967.981
TOTAL	\$6.774.825

Fuente: La cuenta 13842601 Incapacidades por cobrar

Estos saldos presentan prescripción por ser incapacidades generadas en el año 2015 y se evidenció que, al 31 de diciembre de 2018, no fueron recuperados, de conformidad a lo señalado en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011.

Se considera que los hechos expuestos, se ocasionaron por omisión por parte de los funcionarios responsables de ordenar la ejecución del cobro oportuno, situación que pudo presentarse por falta de seguimiento y control en los procedimientos y plazos en los que se debió tramitar la gestión del cobro ante las EPS, lo que ocasionó un presunto detrimento patrimonial para la entidad, en concordancia con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En tal sentido la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, deberá adelantar las actuaciones pertinentes, a fin de establecer la certeza de la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial y la determinación de los presuntos responsables fiscales.

Por lo cual, se ocasionó un presunto daño patrimonial de DOCE MILLONES CIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$12.102.335) M/cte.- (...)"

Dicha situación se mantuvo en el auto 0383 del 9 de junio de 2023 por medio del cual se ordenó el archivó del proceso tal y como se evidencia a continuación:

"(...) El equipo auditor describe los hechos y los elementos del hallazgo de la siguiente manera;

Hallazgos nro.	Nro. 2018-GSI-R-HF-03	Nro. 2019-GSI-R-HF-01
Condición	Saldos prescritos por incapacidades generadas en 2014, el plazo máximo otorgado por la ley para gestionar el recobro ante las EPS, vencía a los 3 años, es decir en la vigencia 2017, en este caso la Contraloría General de Medellín, no realizó la gestión oportuna de cobro, así;	Saldos prescritos por incapacidades generadas en 2015, el plazo máximo otorgado por la ley para gestionar el recobro ante las EPS vencía a los 3 años, es decir en la vigencia 2018, en este caso la Contraloría General de Medellín, no realizó la gestión oportuna de cobro, así:
	Nueva EPS \$ 860.443	Cruz Blanca \$ 1.502.651
	Comfenalco \$ 3.329.334	Sura \$ 304.193
	Sura \$ 4.127.438	ARL Positiva \$ 4.967.981

	Coomeva \$ 1.753.733	
Cuantía	\$10.070.948	\$6.774.825
Responsables	1.Faber Enrique Álzate Martínez Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros 2.Luis Eduardo Álvarez Vera Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros	1.Faber Enrique Álzate Martínez Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros 2.Luis Eduardo Álvarez Vera Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros 3.Elkin de Jesús Arteaga González - Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros
Criterio	Artículo 1 de la Ley 610 de 2000	Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo

Fuente: Formato de hallazgos nro. 2018-GSI-R-HF-03 y. 2019-GSI-R-HF-01

Con base en los hechos expuestos, la Dirección de Responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, el **25 de febrero de 2019 abre Indagación Preliminar - IP-212-203-2019**, dentro de la cual se requiere al organismo de control, copia de incapacidades médicas, copias de los soportes de pago de las incapacidades a los funcionarios públicos y del trámite de cobro ante las EPS respectivas, para establecer el daño fiscal.

El **14 de enero de 2020** se cerró la indagación preliminar y se ordena la apertura del proceso de responsabilidad fiscal mediante auto nro. 0045 del **16 de marzo de 2020**, en contra de los presuntos responsables **FABER ENRIQUE ALZATE MARTÍNEZ, LUIS EDUARDO ÁLVAREZ VERA** y **ELKIN DE JESÚS ARTEAGA GONZÁLEZ**, en calidad de Contralores Auxiliares de Recursos Físicos y Financieros, en periodos diferentes, y la señora **LETICIA ORREGO PÉREZ**, en calidad de Contralora Auxiliar de Talento Humano, para la época de los hechos.

La cuantificación del daño fiscal se determinó en la suma de **DOCE MILLONES CIENTO DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS Mcte (\$12.102.335) (...)**

Como se puede apreciar, el a quo en ninguna de las actuaciones procesales (auto de apertura, ni auto de archivo del proceso) explica cómo se obtiene la cuantía definitiva de \$12.102.335, situación que debe quedar completamente clara dentro de éstas, por tanto, se insta a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Auditoría General de la República para que en adelante determine exactamente la cuantía del presunto daño al patrimonio en cualquiera de los procesos que tramite dicha dependencia.

Ahora bien, dentro de los planteamientos esbozados por el a quo y que soportan la decisión de archivo tenemos los que se relacionan a continuación:

"(...) Es necesario precisar que los hallazgos se originaron en registros contables sobre saldos pendientes por cobrar, según la cuenta 14706401 y 13842601 de incapacidades

por cobrar, sin embargo, corresponde al Despacho determinar la gestión de recobro adelantada por los funcionarios responsables del recobro ante los mismos.

En este aspecto también es preciso mencionar que el equipo auditor omitió anexar los actos administrativos debidamente ejecutoriados de declaratoria de prescripciones de responsabilidad funcional de los señalados como presuntos responsables fiscales, es decir, que el equipo auditor, realizó tales cuestionamientos de manera subjetiva, porque no evidenció sus inferencias con soportes probatorios idóneos.

De esta manera, de acuerdo al problema jurídico planteado, cimentado en la existencia de prescripción del término de recobro de incapacidades, sustentado erróneamente con definiciones de la Ley 610.00, entra el Despacho a determinar, si se dan los supuestos que exige el procedimiento reglado de la Ley 610 de 2000, artículos 47 y 48 para proferir decisión de archivo o auto de imputación de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 define la «Gestión fiscal» como las actividades que realizan los servidores públicos, personas de derecho privado contratistas y particulares que manejen o administren recursos o fondos públicos quienes en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, generan o contribuyen al daño patrimonial público, por una indebida o irregular 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 los recursos Estatales; por lo que al confrontar esta definición con los **referidos registros contables**, sin la existencia de ningún acto administrativo de declaratoria de prescripciones por omisión de la acción administrativa de recobro de incapacidades, indudablemente, no estamos frente a actos de gestión fiscal, sino de cara a unas actuaciones administrativas y **contables** que escapan de la competencia de los órganos de control fiscal, mismas que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴, orienta como de competencia de la Contaduría General de la Nación; del cual extracto el siguiente aparte:

Lo anterior permite advertir la necesidad de establecer si las actuaciones contables entrañan o no ejercicio de gestión fiscal o actividades con incidencia económica o con efectos mensurables en las finanzas públicas, y por tanto la procedencia y alcance del control fiscal que conduzca a establecer responsabilidad de esta o de otra índole.

Es pertinente la conclusión de la Corte Constitucional en la providencia citada cuando precisó en relación con esta función pública:

"La vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración" (C-529, 11 de nov/93).

La jurisprudencia transcrita es amplia en la determinación del concepto gestión pública; para los efectos de la consulta lo que debe analizarse es si las actuaciones administrativas de elaboración y presentación de los estados financieros están comprendidas en ella a fin de determinar acerca de la existencia de responsabilidad fiscal.

⁴ CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Santafé de Bogotá, D.C., julio treinta y uno de mil novecientos noventa y siete.

Ref: Radicación No. 973 Estados Contables. Responsabilidad de los representantes legales de las entidades públicas que los presentan, y de los contadores públicos que los certifican.

El Ministerio del Interior, por petición del Contralor de Santafé de Bogotá, formula la siguiente consulta, previa exposición de algunos antecedentes normativos y fácticos,

...
Consecuencias de la certificación contable.

La información contable que emite un representante legal de un organismo público, la cual es certificada por contador público, no constituye actuación que incluya ejercicio fiscal de la administración de la cual pueda derivarse gestión fiscal que genere responsabilidad de esta naturaleza, o sea fiscal.

Lo anterior significa que no existiendo responsabilidad fiscal por la sola actuación técnico-contable, hay lugar a consecuencia disciplinaria o penal contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

Una contraloría puede formular observaciones a la información presentada por el representante legal de una entidad pública, certificada por el correspondiente contador, cuando los respectivos informes contables, no reflejan razonablemente el resultado de las operaciones ni los cambios de la situación financiera de la entidad o si con ellos se evita realizar cualquier inferencia lógica o prueba de auditoría para verificar su validez sin que por ello pueda abrir proceso de responsabilidad fiscal.

...
En conclusión, la presentación por el representante legal y la certificación que de los estados financieros de una entidad pública hace un contador, no se enmarcan dentro de las funciones de gestión fiscal, ni hacen parte de las actividades descritas por el Estatuto Orgánico de Presupuesto como susceptibles de generar responsabilidad fiscal; por tanto, dichas actuaciones no pueden generar este tipo de responsabilidad.

No debe perderse de vista el hecho de que la pura actuación contable no es gestión fiscal en sí misma sino una función de administración, de manera que tal situación no ha de ser tenida en cuenta para efecto de determinar responsabilidad fiscal. (Negritas fuera de texto)

Ahora bien, si estuviéramos frente a actos administrativos de declaración de prescripciones por omisión del término de transcripción y de la acción administrativa de recobro de incapacidades, podríamos limitar en la acción de responsabilidad fiscal, pero sin la existencia de esos medios de prueba documentales, no es posible obtener certeza probatoria del valor del daño reportado por concepto de unos registros contables.

En el mismo sentido la Ley 610 de 2000, prevé que en el evento en que no se logre demostrar la existencia de los tres elementos estructurales de la acción de responsabilidad fiscal, la conducta dolosa o gravemente culposa, el daño patrimonial y el nexo causal, procede dar alcance al artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y en caso contrario, si se confirman los hechos reportados y se acreditan probatoriamente dichos elementos, se procede según el procedimiento reglado del artículo 48 ibídem.

Conocidos los presuntos hechos, procede el Despacho, a determinar si están dadas las causales para adoptar decisión de archivo o acreditados los elementos de conducta, daño y nexo causal para imputar, según los artículos 47 y 48 de la Ley 610 de 2000 (...)"

De lo anterior se concluye que el mero registro contable de los movimientos financieros por parte de la contraloría por sí solos no significan, ni se entienden como gestión fiscal, pues los mismos deben respaldarse con documentos tales como la declaración de prescripciones o actividades que demuestren la acción de recobro de incapacidades, que permitan inferir el cumplimiento o no en el cobro de estas.

Indica el *a quo* que dentro del acervo probatorio los presuntos responsables allegaron documentos que permiten evidenciar la gestión desplegada por ellos en el cumplimiento de sus funciones con el fin de obtener el pago de las incapacidades médicas:

"(...) Frente a los hechos reportados por el equipo auditor dentro de los Hallazgos fiscales nro. 2018-GSI-HF-003 y 2019-GSI-R-HF-01, advierte este despacho de los medios de prueba y argumentos de defensa antes relacionados, que los funcionarios vinculados a este

radicado: LETICIA ORREGO PÉREZ, Contralora Auxiliar de Recursos Humanos, FABER ENRIQUE ALZATE MARTÍNEZ, LUIS EDUARDO ÁLVAREZ VERA y ELKIN DE JESÚS ARTEAGA, en calidad de Contralores Auxiliares de Recursos Físicos y Financieros, para la época de los hechos investigados, cada uno en su respectivo periodo; señalados como presuntos responsables fiscales no lo son, porque si bien es cierto no se logró obtener el recaudo "total" de las obligaciones insatisfechas por las EPS y ARL por concepto de incapacidades a favor de la Contraloría General de Medellín; también lo es, que la relación de los medios de pruebas documentales relacionados, entre ellos, las solicitudes de pago radicadas ante las distintas EPS y ARL, la acción de tutela ante el Juzgado 24 Civil Municipal de oralidad del 12 de febrero de 2018, la solicitud presentada ante el Ministerio de Salud - Supersalud y las mesas de trabajo realizadas al interior de la Entidad para revisar, evaluar y mejorar los procedimientos del área administrativa y financiera, tesorería y talento humano, son demostrativas que administrativamente sí realizaron actividades de seguimiento y control para recuperar los valores pagados por la administración por concepto de incapacidades.

Cosa distinta es que no se logró cumplir al cien por ciento dicha recuperación, en cuyo caso se demuestra que no existió descuido, negligencia u omisión de la gestión, tal como se logró demostrar con la recuperación obtenida entre el 1 de enero al 30 de abril de 2015 por valor de \$32.452.298.00 y durante el 1 de mayo al 16 de agosto de 2015 la suma de \$6.796.189.22 cifras correspondientes a las recuperaciones de prestaciones económicas obtenidas de las EPS y ARL, tal como se certificó en el informe de la gestión de cobro incapacidades realizada por la Contraloría Auxiliar De Recursos Físicos y Financieros. El Despacho considera que dichas actuaciones administrativas no comportan daño sino gestión administrativa para recuperar los saldos insatisfechos, de allí, su reflejo en registros contables.

Como consecuencia de lo anterior, la Dirección de Responsabilidad Fiscal no comparte el señalamiento del equipo auditor que el no cobro oportuno, eficaz y eficiente de las cuentas ante las EPS, constituyó un daño cierto al patrimonio de la entidad, porque no se materializó la inferida omisión de gestión de cobro, ya que como los vinculados en sus exposiciones libres explican y sustentan que dicho cuestionamiento no corresponde a la verdad, argumentación sustentada, además, con aporte de medios de pruebas documentales como las gestiones de cobro, la recuperación de parte de las incapacidades cobradas ante las EPS y la realización de las mesas de trabajo donde se dejaron constancias, advertencias y seguimiento de las actividades administrativas realizadas por tal concepto.

Igualmente evidencia el Despacho, que para las vigencias auditadas 2016 y 2017 la Contraloría General de Medellín, hoy Distrital, no contaba con el Manual de funciones y procedimientos actualizados, tampoco se encontraba descrito de forma clara y específica las funciones detalladas para el manejo administrativo del cobro de incapacidades por parte del Contralor Auxiliar de Talento Humano, Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros, lo mismo que para el Tesorero de la Entidad, situación que impide endilgar responsabilidad fiscal y atribuir a los implicados una conducta dolosa o gravemente culposa (...)"

Conforme con lo anterior dentro del expediente se evidenciaron las siguientes pruebas las cuales dan cuenta de la gestión desplegada de los presuntos responsables con el fin de recuperar el total de las obligaciones insatisfechas ante las EPS y ARL por concepto de incapacidades así:

- Acta mesa de trabajo nro. 2 del 2 de febrero de 2017. Revisar el tema relacionado con el cobro de incapacidades. (Folio 301 al 302, cuaderno nro. 2).
- Acta mesa de trabajo nro. 3 del 6 de febrero de 2017. Analizar conjuntamente con la CA de Talento Humano y la Oficina asesora de Control interno el tema relacionado con la acción de mejora que se encuentra en cabeza de Talento Humano relacionado con las incapacidades y que afecta a Recursos Físicos y Financieros con el cobro de las mismas. (Folio 303 al 305, cuaderno principal nro. 2).

- Acta de mesa de trabajo nro. 6 del 17 de abril de 2017. Avance con el cobro de incapacidades. (Folio 312 al 314, cuaderno principal nro. 2).
- Acta de mesa de trabajo nro. 7 del 16 de mayo de 2017. Avance en el cobro de incapacidades. (Folio 315 al 317, cuaderno principal nro. 2).
- Acta mesa de trabajo S/No. del 11 de septiembre de 2017. Procedimiento de incapacidades. (Folio 306 al 307, cuaderno principal nro. 2).
- Acta mesa de trabajo S/No. del 19 de septiembre de 2017. Procedimiento de incapacidades. (Folio 308 al 309, cuaderno principal nro. 2).
- Acta mesa de trabajo S/No. del 21 de septiembre de 2017. Tema Procedimiento de incapacidades (Folio 310 al 311 cuaderno principal nro. 2).

Así mismo se crearon los procedimientos que permitieran dar parámetros para el trámite y manejo de las incapacidades ante las diferentes ESP y ARL así:

- Procedimiento Gestión Financiera CÓDIGO: D-GRI-GF-001 – Versión 7, expedido el 28 de mayo de 2018 (F 332 al 336).
- Procedimiento para incapacidades CÓDIGO: P-GTC-GT-008 - VERSIÓN: 01, expedido el 9 de octubre de 2018. (Folio 320 al 323).
- Procedimiento de Tesorería CÓDIGO: P-GRI-GF-002 – Versión 08, expedido el 9 de octubre de 2018. (Folio 324 al 331)

De otra parte, los presuntos efectuaron otras actividades tendientes a la reclamación y recuperación de las incapacidades tales como: solicitudes de pago radicadas ante las distintas EPS y ARL, la acción de tutela ante el Juzgado 24 Civil Municipal de oralidad del 12 de febrero de 2018 y solicitud presentada ante el Ministerio de Salud – Supersalud.

Finalmente, se evidenció que para la época de los hechos no existía en la Contraloría General de Medellín procedimiento para el cobro de las incapacidades, así como tampoco el manual de funciones contenía ni detallaba de manera explícita la responsabilidad para el manejo de estas por parte del Contralor Auxiliar de Talento Humano y Recursos Físicos que permitiera establecer la responsabilidad por la omisión de dicha actividad.

Como se indicó anteriormente el *a quo*, archivó el proceso de responsabilidad en mención teniendo como fundamento la inexistencia probada de los elementos exigidos por el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, pues del material probatorio se logra concluir la gestión adelantada por parte de los presuntos responsables LETICIA ORREGO PÉREZ, en calidad de Contralora Auxiliar de Recursos Humanos, FABER ENRIQUE ALZATE MARTÍNEZ, LUIS EDUARDO ÁLVAREZ VERA y ELKIN DE JESÚS ARTEAGA GONZÁLEZ, en calidad de Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros para la época de los hechos, con el fin de recuperar los recursos pertenecientes al erario público, razón por la cual no se podría endilgar dolo o culpa grave, toda vez que el actuar de los investigados demuestran diversas gestiones administrativas y judiciales desplegadas.

En conclusión, analizados los fundamentos expuestos por el área de Responsabilidad Fiscal en el Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal **212-329-2020** proferido el 9 de junio de 2023, se consideran ajustados a derecho en el sentido de que no se determinó prueba que condujera a la determinación de daño patrimonial y por ende a la responsabilidad fiscal de los presuntos responsables como claramente lo estatuye el artículo 47 de la Ley 610 de 2000

De lo visto anteriormente se colige que con el actuar de los presuntos responsables, no existió daño patrimonial al Estado conforme lo explicado en párrafos anteriores, por tanto, es procedente el archivo de las presentes diligencias.

En el expediente se vinculó como Tercero Civilmente Responsable, a AXA Colpatria Seguros S.A. Nit 860.002184-6 con las siguientes pólizas:

- Póliza nro. 1000151 – Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, cuya vigencia corresponde desde el 01 de abril de 2013 al 01 de abril de 2014, renovada para la vigencia del 01 de abril de 2014 al 01 de abril de 2015, vigencia del 01 de abril de 2015 al 01 de abril de 2016 y del 01 de abril de 2016 al 1 de noviembre de 2016, valor asegurado \$200.000.000, asegurado Contraloría General de Medellín, hoy Distrital.

Conforme con lo anterior, se ordenará su desvinculación del presente proceso como tercero civilmente responsable.

En mérito de lo expuesto, la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la Auditoría General de la República:

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar en Grado de Consulta, el auto No. 0383 del 30 del 9 de junio de 2023, proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante el cual se archiva el proceso en contra de: LETICIA ORREGO PÉREZ con cédula de ciudadanía. 21.911.590, en calidad de Contralora Auxiliar de Recursos Humanos, FABER ENRIQUE ALZATE MARTÍNEZ con cédula de ciudadanía 71.641.667, LUIS EDUARDO ÁLVAREZ VERA con cédula de ciudadanía 70.415.249 y ELKIN DE JESÚS ARTEAGA GONZÁLEZ con cédula de ciudadanía 70.098.784 en calidad de Contralor Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros dentro del proceso de responsabilidad fiscal RF-212-329-2020.

SEGUNDO: Desvincular de la presente investigación a AXA Colpatria Seguros S.A. identificada con NIT 860.002.184-6, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este auto.

TERCERO: Notificar por estado esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, diligencia a cargo de la Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

CUARTO: Remitir el expediente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

QUINTO: Contra el presente auto no proceden recursos y queda agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Luz Aida Llano González		13/07/2023
Revisado por:	Diego Fernando Uribe Velásquez		13/07/2023
Aprobado por:	Diego Fernando Uribe Velásquez		13/07/2023

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y
JURISDICCIÓN COACTIVA

NOTIFICACION POR ESTADO

El presente Auto se notificó por Estado No. ____ de HOY

SECRETARÍA COMUN

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EFECTUAR UN COBRO
PERSUASIVO

Bogotá, D.C., **13 JUL 2023**

PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA

RADICACIÓN: JC-212-160-2023
CONTRA: WILLIAM ABEL PENAGOS SINISTERRA
ENTIDAD: Contraloría Departamental de Amazonas

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 9° del artículo 13 y el numeral 5° del artículo 25 del Decreto Ley 272 de 2000 y la Resolución Orgánica No. 008 de 2011 de la Auditoría General de la República, esta Dirección es competente para conocer de las presentes diligencias.

ANTECEDENTES

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, inició Proceso Administrativo Sancionatorio PS-212-260-2019, por incumplimiento del plan de mejoramiento, al señor **WILLIAM ABEL PENAGOS SINISTERRA**, identificado con la C.C. nro. 15.889.980, en su calidad de Contralor Departamental de Amazonas.

Dentro del proceso sancionatorio se profirió la resolución nro. 0047 con fecha dieciséis (16) de diciembre de 2022, imponiendo una sanción por valor de cuatro millones ciento sesenta y seis mil ochocientos sesenta y siete pesos M/L (\$4.166.867.00).

A la precitada resolución el sancionado interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación, la reposición se resolvió mediante la Resolución nro. 0001 del diez (10) de enero de 2023, donde se resuelve no reponer la Resolución nro. 0047, concediendo el recurso de apelación el cual fue surtido mediante la Resolución 0006 el 10 de marzo de 2023, donde la segunda instancia modifica el artículo primero de la Resolución 0047, imponiendo una multa por valor de Un millón ciento treinta y seis mil cuatrocientos dieciocho pesos m/l (\$1.136.418.00) quedando la decisión de la sanción en firme y ejecutoriada el día 17 de marzo de 2023.

CONSIDERACIONES

En desarrollo del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal nro. PS-212-260-2019, sancionó al señor WILLIAM ABEL PENAGOS SINISTERRA, identificado con la C.C. nro. 15.889.980, en su calidad de Contralor Departamental de Amazonas, en cuantía de UN MILLON CIENTO TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DIESIOCHO PESOS M/L (\$1.136.418.00).

Los recursos interpuestos, fueron debidamente resueltos mediante las Resoluciones nros.0001 del diez (10) de enero de 2023, y 0006 el 10 de marzo de 2023, por lo tanto, la Resolución nro. 0047 del 16 diciembre de 2022, quedó

debidamente ejecutoriada y en firme de conformidad con la constancia de la Secretaría Común de Procesos Fiscales el 17 de marzo de 2023.

De conformidad con el acto administrativo proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, este Despacho procede a realizar el análisis del título que dio origen al presente proceso, considerando que existe una obligación clara, expresa y actualmente exigible la cual presta merito ejecutivo.

Por lo antepuesto el señor, WILLIAM ABEL PENAGOS SINISTERRA, identificado con la C.C. nro. 15.889.980, tiene un título ejecutivo, cuyo origen es el proceso sancionatorio PS-212-260-2019, por un valor de UN MILLON CIENTO TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DIESIOCHO PESOS M/L (\$1.136.418.00).

EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO	VALOR
JC-212-160-2023	Resolución sancionatoria nro. 0047 del 16/12/2022 Ejecutoriada y en firme el 17/03/2023	\$1.136. 418.00

Para lo anterior, sírvase consignar en un término de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo de la presente comunicación en la cuenta nro. 300700011459, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional y Otras Tasas Multas y Contribuciones no especificadas, con código 332, en el Banco Agrario, la suma relacionada.

El beneficio del cobro persuasivo es poder cancelar el capital de la sanción y evitar los intereses moratorios causados desde el momento que se profiera mandamiento de pago los cuales se liquidan a una tasa del 12% anual, de acuerdo con lo establecido en el Art. 9 de la Ley 68 de 1923.

En virtud del cobro persuasivo aparte de invitar al deudor a realizar la cancelación de sus obligaciones de manera voluntaria, también extendemos la posibilidad de suscribir un acuerdo de pago en etapa previa al inicio del proceso coactivo.

De no cumplir con lo anterior, se continuará con el cobro coactivo, se proferirá el mandamiento de pago y se decretarán las medidas cautelares a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto, la Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República,

DISPONE:

PRIMERO: Iniciar la etapa de cobro persuasivo de la radicación del proceso JC-212-160-2023, cuyo origen es la sanción impuesta en el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal PS-212-260-2019.

SEGUNDO: A través de la Secretaría Común de Procesos Fiscales, de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, comunicar al deudor señor **WILLIAM ABEL PENAGOS SINISTERRA**, identificado con la c.c. nro. 15.889.980, al correo electrónico wpenagos21@gmail.com, lo siguiente:

EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO	VALOR
JC-212-160-2023	Resolución sancionatoria nro. 0047 del 16/12/2022 Ejecutoriada y en firme el 17/03/2023	\$1.136.418.00

Para lo anterior, sírvase consignar en un término de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo de la presente comunicación en la cuenta nro. 300700011459, a nombre de la Dirección del tesoro Nacional y Otras Tasas Multas y Contribuciones no especificadas, con código 332, la suma relacionada.

El beneficio del cobro persuasivo es poder cancelar el capital de la sanción y evitar los intereses moratorios causados desde el momento que se profiera mandamiento de pago los cuales se liquidan a una tasa del 12% anual, de acuerdo con lo establecido en el Art. 9 de la Ley 68 de 1923. En virtud del cobro persuasivo aparte de invitar al deudor a realizar la cancelación de sus obligaciones de manera voluntaria también extendemos la posibilidad de suscribir un acuerdo de pago en etapa previa al inicio del proceso coactivo.

TERCERO: Notificar por estado el presente auto.

CUARTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


CLAUDIA PATRICIA JIMÉNEZ LEAL

Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Ilba Edith Rodríguez Ramírez
Profesional Especializado DRFJC

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