

DESPACHO DEL CONTRALOR DISTRITAL DE MEDELLÍN (AD HOC)

AUTO N° 008 DE 2024

**POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO CONSULTA EN EL
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 022 DE 2017**

Medellín, treinta (30) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Providencia Consultada:	Auto 706 del 31 de octubre de 2023 , por medio del cual se ordenó el archivo e imputación del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 022 de 2017 .
Entidad Afectada:	Empresa de Desarrollo Urbano –EDU–, identificada con Nit. 800.223.337-6
Presuntos Responsables:	<p>-MARGARITA MARÍA ÁNGEL BERNAL, identificada con cédula de ciudadanía 21.386.058, en calidad de Gerente General de la Empresa de Desarrollo urbano EDU- para la época de hechos.</p> <p>-FUNDACIÓN BARRIOS DE JESÚS, identificada con NIT 890.900.790-1 (Contratista del Contrato 06 de 2015).</p> <p>LUIS FERNANDO VILLALBA PAYARES, identificado con Cédula 12.577.177, (Interventor del Contrato 06 de 2015, en virtud de la Orden de Compra 01 de 2015.</p> <p>CARLOS IGNACIO URIBE TIRADO, identificado con cédula 71.777.931 (Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU-supervisor del Contrato 06 de 2015 (05/02/2015 al 07/02/2016).</p> <p>NATALIA CADAVID ARCILA, Identificada con cédula 52.997.421 (Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU).</p> <p>MÓNICA ELOISA RUEDA, identificada con cédula 23.691.329 (profesional Universitaria de Proyectos.,- Coordinadora Contrato 06 de 2015).</p>
Garantes Vinculados:	<p>ASEGURADORA DE FIANZA S.A CONFIANZA identificada con el NIT 860.070.374-9.</p> <p>ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con el NIT 860.524.654-6.</p> <p>CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A identificada con el NIT 860.026.518-6</p>
Hecho Investigado:	Salarios reembolsados por valor superior a los de la propuesta contrato 06 de 2015.
Cuantía:	Diecisiete millones doscientos cuatro mil cuatrocientos setenta y seis pesos (\$17.204.476).
Procedimiento:	Ordinario
Temas y subtemas:	Gestión Fiscal como presupuesto para configurar la responsabilidad fiscal.
Decisión:	CONFIRMA DECISIÓN CONSULTADA. Se ordena devolución del expediente a su lugar de origen para lo de su competencia.





I. COMPETENCIA

El Contralor Distrital de Medellín (Ad Hoc) JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ, designado por el Honorable Concejo Distrital de Medellín, mediante Resolución MD 20247000044 del 17 de enero de 2024¹, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 267 y 268 numeral 5 y 272 inciso 5 de la Constitución Política; las Leyes 610 de 2000, 1437 de 2011 y 1474 de 2011; los Acuerdos Municipales 087 y 088 de 2018; así como la Resolución 150 de 2021, modificada por la Resolución 482 de 2022 del Despacho del Contralor Distrital de Medellín; procede a conocer en Grado de Consulta la decisión de archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal **Radicado 022-2017**, adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva a través del Auto 706 del 31 de octubre de 2023².

II. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS FÁCTICOS

2.1. HECHO INVESTIGADO

Por medio de Memorando con Radicado I201700000655 del 30 de enero de 2017³, la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio (hoy Distrito) 3, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, hallazgo fiscal N° 5 originado en la Auditoría Regular a la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU vigencia 2015.

En el Formato con el Código F-PA-C-008 nombrado como de traslado de hallazgo con incidencia fiscal⁴, remitido en los anexos del Memorando 201700000655 del 30 de enero de 2017, el equipo auditor describió el hecho irregular, así:

"(...) La Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, en desarrollo del contrato 06 de 2015, cuyo objeto es: Construcción del sendero peatonal camino de la vida y obras complementarias en el tramo Llanaditas - Golondrinas, reconoce al contratista Fundación Barrios de Jesús, salarios de personal empleado por encima del límite superior establecido en la propuesta del contratista, a pesar de que en el numeral 6 – Seguridad social de empleados y trabajadores- de las condiciones de contratación se establece que: La EDU reembolsará a el Contratista los salarios del personal profesional y técnico asignado a la construcción de acuerdo con los salarios incluido

¹ Resolución MD 20247000044 del 17 enero de 2024 "Por medio de la cual se designa al Sub contralor Distrital de Medellín como funcionario Ad Hoc, para conocer de un Proceso de Responsabilidad Fiscal" folios 609 a 612.

² Folios 542 a 568

³ Folios 2 a 5 y 14 CD anexos.

⁴ Folios 3 a 5.

el factor o factores de prestaciones consignados en el formulario de la oferta y no reconocerá ningún factor prestacional diferente o adicional y ningún tipo de prestación extralegal a que esté obligado o incurra El Contratista, diferente al incluido en su oferta. Este incumplimiento de las condiciones pactadas genera un mayor costo reembolsable a la obra, que se ejecuta mediante la modalidad de administración delegada, tal como se muestra en el siguiente cuadro, donde la diferencia se calcula con respecto al salario mensual reajustado, que corresponde al salario de la propuesta presentada en 2014, aumentado en el porcentaje de incremento del salario mínimo para ese año (4,6%), dado que la obra se ejecutó en 2015 (...)"

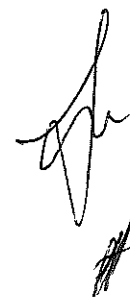
Cargo	Nombre	Salario mensual propuesta	Salario mensual reajustado	Salario reembolsado	Diferencia	Duración (meses)	Valor que excede la propuesta
Inspector de obra	Cristian David Madrigal Ortiz	\$ 1.254.000,00	\$ 1.311.684,00	\$ 2.184.050,00	\$ 872.366,00	11,83	\$ 10.320.089,78
Inspector de obra	Juan Esteban Zapata	\$ 1.254.000,00	\$ 1.311.684,00	\$ 2.184.050,00	\$ 872.366,00	10,93	\$ 9.534.960,38
Secretaría	Alba Rosa Montoya Jaramillo	\$ 710.600,00	\$ 743.267,60	\$ 816.578,00	\$ 73.250,40	7,10	\$ 520.361,84
Tecnólogo SISO	Daniel Andrés Román Giraldo	\$ 1.881.000,00	\$ 1.967.526,00	\$ 2.145.738,00	\$ 178.212,00	9,97	\$ 1.776.179,60
Auxiliar Administrativa	Berta Inés Sánchez	\$ 1.410.750,00	\$ 1.475.644,50	\$ 1.965.646,00	\$ 490.001,50	11,37	\$ 5.571.317,08
Auxiliar Administrativa	Ana Patricia Arroyave Pulgarín	\$ 1.410.750,00	\$ 1.475.644,50	\$ 1.965.646,00	\$ 490.001,50	10,90	\$ 5.341.016,35
Total valor salarios reembolsados que exceden la propuesta							\$ 33.063.925,01

2.2 PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Como presuntos responsables fiscales se identificaron en el Auto de Apertura de Investigación Fiscal⁵ a:

- **MARGARITA MARÍA ANGEL BERNAL**, identificada con cédula de ciudadanía 21.386.058, en calidad de Gerente General de la Empresa de Desarrollo urbano EDU- para la época de hechos.
- **FUNDACIÓN BARRIOS DE JESÚS**, identificada con NIT 890.900.790-1 (Contratista del Contrato 06 de 2015).
- **LUIS FERNANDO VILLALBA PAYARES**, identificado con Cédula 12.577.177, (Interventor del Contrato 06 de 2015, en virtud de la orden de compra 01 de 2015.
- **CARLOS IGNACIO URIBE TIRADO**, identificado con cédula 71.777.931 (Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU-Supervisor del Contrato 06 de 2015 (05/02/2015 al 07/02/2016).

⁵ Folios 40 al 48.



- **NATALIA CADAVID ARCILA**, Identificada con cédula 52.997.421 (Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU).
- **MÓNICA ELOISA RUEDA**, identificada con cédula 23.691.329 (Profesional Universitaria de Proyectos.,- Coordinadora Contrato 06 de 2015).

2.3. LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Como Entidad Estatal afectada se identificó a la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU– del Distrito de Medellín, identificada con NIT 800.223.337-6. Es catalogada como una Empresa Industrial del Estado, persona jurídica de orden municipal.⁶

2.4. EL DAÑO PATRIMONIAL Y LA DETERMINACIÓN DE SU CUANTÍA

La cuantía del daño patrimonial se determinó en el Auto de Apertura N° 710 del 25 de septiembre de 2019⁷, en la suma de Treinta y tres millones sesenta y tres Mil novecientos veinticinco Pesos M.L. (\$33.063.925).

No obstante, en el Auto de Imputación 706 del 31 de octubre de 2023⁸, el valor del daño patrimonial varió y se cuantificó en la suma de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$17.204.476)**.

Con sustento en constancia de ejecución del Contrato 06 de 2015 suscrita el 22 de junio de 2022, donde se especificó compensación que efectuó el contratista por valor de quince millones ochocientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos M.L. (\$15.859.449), según la cual:

18. En atención al informe definitivo dictado por la Contraloría General de Medellín en el marco de la auditoría regular vigencia 2015, y con fundamento en el parágrafo segundo de la cláusula sexta del contrato, se procede a compensar la suma de QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS M/L (\$ 15.859.449) disponibles después de realizar las retenciones no practicadas y reintegrar los recursos del fondo rotatorio pendientes de legalización, por concepto de mayor valor pagado al contratista por concepto de salarios, quedando pendiente DIECISIETE

⁶ Artículo 2 del Decreto 158 de 2002.

⁷ Folio 45

⁸ Folios 545 y 546

MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/L (\$17.204.476).

COMPENSACION	
Saldo a Favor del contratista	\$ 23.808.987
Valor por retenciones no realizadas	-\$ 5.545.626
Valor a reintegrar fondo rotatorio	-\$ 2.403.912
Valor descuento contraloría	-\$ 33.063.925
Saldo pendiente por compensar	-\$ 17.204.476

19. En virtud de lo anterior, se elabora el presente documento en el que se deja constancia de la ejecución financiera del contrato que servirá de soporte para el cierre presupuestal y financiero del mismo, mediante el cual se autoriza a compensar la suma QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS M/L (\$ 15.859.449) correspondiente al mayor valor pagado al contratista por concepto de salarios; y liberar la suma de CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL SEISCIENTOS NOVENTA PESOS M/L (\$ 47.370.690) correspondiente al valor no ejecutado, TRESCIENTOS DIEZ MILLONES DE PESOS M/L (\$310.000.000) correspondiente al recurso a administrar no ejecutado; y de TREINTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/L (\$ 31.800.000) correspondiente al valor no causado por concepto de imprevistos.

Para constancia se firma en la Ciudad de Medellín, el día 22 de junio de 2022.

2.5. COMPAÑÍA GARANTE VINCULADA – TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.

A la presente investigación, en calidad de tercero civilmente responsable, fueron vinculadas las compañías de seguros:

- **ASEGURADORA DE FIANZA S.A CONFIANZA** identificada con el NIT 860.070.374-9.
- **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con el NIT 860.524.654-6.
- **CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A** identificada con el NIT 860.026.518-6.

2.6. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE EN PRIMERA INSTANCIA

2.6.1. Por medio de Memorando Radicado I201700000655 del 30 de enero de 2017, la Contralora Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio (Hoy Distrito) 3, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, formato denominado “*traslado de hallazgos fiscales*”, donde se describió el hecho irregular asociado a **Salarios reembolsados por valor superior a los de la propuesta contrato 06 de 2015**. (Folios 2-5).

2.6.2. Mediante Auto 224 del 26 de julio de 2017, se ordenó iniciar Indagación Preliminar, con relación a los hallazgos 5, 7 y 8 remitidos bajo Memorando con Radicado 201700000655 del 30 de enero de 2017, bajo el Radicado 022 de 2017. (Folios 15 a 19).



2.6.3. Mediante Auto 626 del 28 de agosto de 2019 se decretó el desglose del proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado 022 de 2017, asignando a cada uno de los hallazgos 5, 7 y 8, el respectivo número de radicado, de la siguiente manera: 022-2017 -hallazgo 5-, 068-2019 –hallazgo 7- y 069-2019 –hallazgo 8-. (Folios 36 a 39)

2.6.4. Mediante Auto 710 del 25 de septiembre de 2019, se ordenó la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado 022 de 2017, correspondiente al hallazgo N° 5. (Folios 40 a 48).

2.6.5. Mediante Auto 706 del 31 de octubre de 2023, se ordenó el archivo e imputación del Proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado 022 de 2017 (Folios 542 a 567).

2.6.6. Memorando 202300011916 del 23 de noviembre de 2023 mediante el cual la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, remite el Expediente del Proceso Radicado 022-2017 al Despacho del Contralor Distrital de Medellín para surtir grado de consulta. (Folio 573).

2.6.7. Auto 105 del 28 de noviembre de 2023 del Despacho del Contralor Distrital de Medellín, por medio del cual se manifiesta un impedimento dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 022-2017, y se ordena remitir el expediente a la Procuraduría Regional de Antioquia para lo de su competencia. (Folios 574 a 578).

2.6.8. Notificación por estado del 29 de noviembre de 2023, del Auto 105 del 28 de noviembre de 2023. (Ver folio 577).

2.6.9. Oficio Radicado 202300004246 del 30 noviembre de 2023, y de ingreso a la PGN E-2023-754336 del 1 diciembre de 2023, por medio del cual se remite expediente Proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado 022-2017 a la Procuraduría Provincial de Antioquia para trámite declaración de impedimento. (Folio 579).

2.6.10. Auto del 20 diciembre de 2023, por medio del cual el Procurador Regional de Antioquia resolvió aceptar el impedimento propuesto por el señor Contralor Distrital de Medellín, titular del Despacho, y ordenó remitir el expediente al Honorable Concejo de Medellín para la designación de Contralor Distrital Ad Hoc para el Distrito de Medellín, con el fin de desarrollar las funciones que le competen con ocasión del grado de consulta del Proceso Radicado 022-2017. (Folios 581 a 589 y 595 a 603).

2.6.12. Resolución MD 20247000044 del 17 enero de 2024 por medio de la cual la Mesa Directiva del Honorable Concejo Distrital de Medellín designó al Subcontralor Distrital de Medellín doctor JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía 71.382.545, como Contralor Distrital Ad Hoc, para conocer los Procesos de Responsabilidad Fiscal Radicado 022-2017. (Folios 609 a 612).

2.6.13. Auto 004 del 22 enero de 2024, por medio del cual se reanudan términos dentro del Proceso Radicado 022-2017. (Folio 613).

III. LA PROVIDENCIA CONSULTADA

La decisión que será objeto de revisión, se trata del **Auto 706 del 31 de octubre de 2023**, por medio del cual la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal imputó responsabilidad fiscal en contra de los presuntos responsables fiscales **MARGARITA MARÍA ÁNGEL BERNAL**, identificada con cédula de ciudadanía 21.386.058, en calidad de Gerente General de la Empresa de Desarrollo urbano EDU- para la época de hechos; **FUNDACIÓN BARRIOS DE JESÚS**, identificada con NIT 890.900.790-1 (Contratista del Contrato 06 de 2015); **LUIS FERNANDO VILLALBA PAYARES**, identificado con Cédula 12.577.177, (Interventor del Contrato 06 de 2015, en virtud de la orden de compra 01 de 2015; **CARLOS IGNACIO URIBE TIRADO**, identificado con cédula 71.777.931 (Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU-supervisor del Contrato 06 de 2015 (05/02/2015 al 07/02/2016) y **NATALIA CADAVID ARCILA**, identificada con cédula 52.997.421 (Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU).

Igualmente, **ordenó el archivo** de la investigación respecto a la presunta responsable fiscal **MÓNICA ELOISA RUEDA**, identificada con cédula 23.691.329 (Profesional Universitaria de Proyectos.- Coordinadora Contrato 06 de 2015), decisión que estuvo fundamentada en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, toda vez que a su juicio, respecto al hecho investigado hay ausencia de gestión fiscal en los actos que dieron origen al hallazgo con alcance fiscal.

Entre los argumentos esgrimidos por parte de la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para sustentar el archivo del Proceso respecto a la presunta responsable fiscal **MÓNICA ELOISA RUEDA** se encuentran:

"(...) De acuerdo a la información suministrada por la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU, contenida en el cd del folio 172, se describe sus funciones de la siguiente manera.

- 1. Profesional que conoce el proceso en el que actúa y una parte de los procesos del negocio, aportando de manera significativa a la consecución de la estrategia de la Entidad.*
- 2. Analiza situaciones de mediana complejidad, brindando información sobre su causalidad y aplica soluciones de mejora, a través de la aplicación de estándares y metodologías orientadas a la mejora continua.*
- 3. Es responsable de los resultados de un proceso, garantizando el desarrollar las actividades administrativas y financieras para la formulación, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de la dependencia verificando su cumplimiento como aporte con los objetivos de la dependencia.*





4. Apoyar y gestionar, por su nivel de experiencia y habilidades, uno o varios procesos y/o proyectos de manera simultánea.
5. Realizar la coordinación interinstitucional con los clientes y proveedores para el adecuado funcionamiento de las actividades de la dependencia.

En su versión libre, la doctora MONICA ELOISA RUEDA, afirmó que:

"Mi cargo en la EDU correspondió al nivel profesional (...)", dentro de su periodo laboral, fue asignada como apoyo a la supervisión del contrato 06 de 2015, (...), situación que se pudo verificar con los distintos documentos que se firmaron dentro de la ejecución del contrato tales como las actas de pago (folio 14 pagos)

Además de acuerdo al párrafo 1 de la cláusula primera, la supervisión estuvo en cabeza del SUBGERENTE DE PROYECTOS ESPECIALES y no en la profesional B, que era el cargo que ostentaba la doctora MONICA ELOISA RUEDA.

De lo anterior, y en consideración a las funciones como profesional B que realizó la doctora MONICA ELOISA RUEDA durante su estadía laboral en la EDU, y a la asignación de apoyo técnico dentro del contrato 06 de 2015, que es distinto a ser supervisor del contrato ya mencionado, esta instancia no puede establecer la calidad de gestora fiscal de la señora MONICA ELOISA RUEDA, razón por la cual se pedirá el archivo con relación a ella (...)" -SNFT-

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. EL GRADO DE CONSULTA

Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

El término con el que cuenta el superior jerárquico para resolver el grado de consulta es de un (1) mes, contado a partir del recibo del expediente. (Artículo 18 Ley 610 de 2000).

Respecto al grado de consulta, ha expresado la Corte:



"(...) 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."⁹

En virtud de lo dispuesto por el precitado Artículo, la decisión en grado de consulta, goza de un amplio margen de acción, como en efecto lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-583/97, cuando disciplinó:

*"Cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna. La autorización que se otorga en el precepto demandado al superior para que al decidir la consulta se pronuncie "sin limitación" alguna sobre la providencia dictada por el inferior, no lesiona la Ley Suprema, pues de su propia esencia se deriva la capacidad del funcionario de segunda instancia para revisar íntegramente la providencia consultada con el único objetivo de corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia. De esta manera se busca evitar que se profieran decisiones violatorias no sólo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad misma como sujeto perjudicado con el delito. **El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del Estado...**" –NFT-*

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

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

⁹ Sentencia C – 968 / 2003 – Sentencia C – 153 de 1995.

El superior al pronunciarse acerca del asunto sometido al grado jurisdiccional de consulta, no tiene límites en su pronunciamiento”.

Conforme a lo anterior, procede el Despacho a examinar la decisión de archivo e imputación del proceso de responsabilidad fiscal, proferida por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva precitada en autos, a fin de establecer si se encuentran acreditados o no los elementos fácticos, jurídicos y probatorios, que le sirvieron de sustento, de manera que su análisis nos permita confirmar o no la decisión de la Primera Instancia.

Previo a decidir, habrá de tener en cuenta esta Instancia que el proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme lo ha dispuesto el Artículo 1º de la Ley 610 de 2000 y la Corte Constitucional en Sentencia C – 619 de 2002.

El objeto de la Responsabilidad Fiscal, entonces, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por quienes realizan gestión fiscal, y conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza, que un determinado servidor público o particular debe cargar o no con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal, lo que conduce a determinar, si el investigado fiscal está obligado a reparar el daño causado al patrimonio público de una entidad determinada que arbitre recursos públicos, conforme a las previsiones de la Corte Constitucional¹⁰ y la Ley¹¹.

Así, los elementos que se exigen para poder responsabilizar fiscalmente son:

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

4.2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

De acuerdo con las explicaciones argüidas por el Operador Jurídico de la Primera Instancia para encontrar como procedente la providencia que ordenó el archivo del proceso de responsabilidad fiscal objeto de consulta, respecto a la investigada **MÓNICA ELOISA RUEDA**, toda vez que no ostenta la calidad de gestora fiscal, en los actos que dieron origen al reembolso de salarios del contratista por valor superior

¹⁰ Sentencia SU 620 de 1996

¹¹ Ley 610 de 2000



al de la propuesta en el Contrato 06 de 2015.

Como problema jurídico principal, corresponde a esta instancia en Grado de Consulta, evaluar si los medios probatorios obrantes en el plenario admiten inferir razonablemente la ausencia de calidad de gestora fiscal, como lo dispone el artículo 47 de la Ley 610 de 2000¹², en cuyo caso habría lugar a confirmar la decisión o contrario sensu, lo procedente sería revocar la decisión para que se continúe con el trámite de la actuación y la evacuación de las pruebas que resulten pertinentes, conducentes y útiles para posteriormente decidir el asunto objeto del proceso en lo que en derecho corresponda.

Se precisa que con relación a los demás presuntos responsables fiscales MARGARITA MARÍA ÁNGEL BERNAL, FUNDACIÓN BARRIOS DE JESÚS, LUIS FERNANDO VILLALBA PAYARES, CARLOS IGNACIO URIBE TIRADO, y NATALIA CADAVID ARCILA, no se hará pronunciamiento en este grado de consulta por cuanto con respecto a ellos se profirió auto de imputación de responsabilidad fiscal y en consecuencia el proceso continuará su curso hasta tanto se profiera una decisión final.

4.3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO – ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Para resolver este problema jurídico, el Despacho abordará los siguientes tópicos:

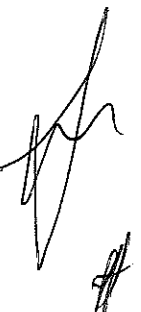
4.3.1. Marco normativo del proceso de responsabilidad fiscal; 4.3.2. La calidad de gestor fiscal; 4.3.3. Vinculación de los terceros civilmente responsables; y 4.4. Análisis del caso concreto, de la siguiente manera:

4.3.1. Marco normativo del proceso de responsabilidad fiscal

La Ley 610 de 2000 en el artículo 1° define el proceso de responsabilidad fiscal, así:

“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.” –NFT-

¹² Ley 610 de 2000. Artículo 47. Auto de Archivo. “Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma”.





Del mismo modo, el artículo 3° de la Ley 610 detalló el alcance de la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas que manejen o administren recursos o fondos públicos y cuyo objeto, conforme el artículo 4. *ibídem*, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizaron la 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 la autoridad competente debe tener en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa, la gestión fiscal y los elementos de la Responsabilidad Fiscal determinados en el artículo 5° de la aludida norma, los cuales son:

*“Artículo 5. **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 causal entre los dos elementos anteriores”* (Negrilla fuera de texto)

El Consejo de Estado en Sentencia 2019-00243 de marzo 9 de 2023, consideró con respecto a esos elementos de la responsabilidad fiscal, lo siguiente:

“... (...)

Visto el artículo 5° ejusdem, los elementos de la responsabilidad fiscal son los siguientes:

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

Un daño patrimonial al Estado, entendido como la lesión del patrimonio público por el menoscabo, la disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o el deterioro de bienes o recursos públicos y de intereses patrimoniales públicos, generada 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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Del contenido de las normas citadas supra, en la responsabilidad fiscal confluyen tres elementos: i) elemento objetivo, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) elemento subjetivo, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. (...)”

El proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado, y que está obligado a reparar el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa.

4.3.2. La calidad de gestor fiscal

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, refiriéndose a la definición de gestión fiscal, consagró:

“ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal 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”.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha entendido que desarrollan gestión fiscal todos aquellos servidores públicos que desempeñan cargos directivos y que profieren decisiones determinantes de gestión fiscal y así lo dijo expresamente en la Sentencia C-840/2001, en la que manifestó:

“Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado¹³, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales.” NFT

Asimismo, en la aludida Sentencia declaró exequible la expresión **“con ocasión de ésta”** “bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.”¹⁴, y señaló que:

“Si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del

¹³ Op. Cit. Sentencia SU 620 de 1996.

¹⁴ Sentencia C-840 de 2001.



*Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, **los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado**",¹⁵ siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales" NFT*

En la reciente Sentencia 438 de 2022¹⁶ la Corte Constitucional nuevamente precisó quiénes fungen como gestores fiscales y tienen vocación de comparecer al proceso de responsabilidad fiscal al señalar:

*"132. Téngase presente que la vigilancia y control fiscal tiene por objeto determinar si la gestión fiscal y los resultados de la misma, **se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y marco legal y reglamentario aplicables**, lo cual implica necesariamente que dicha función pública de fiscalización se ejerce siempre sobre la gestión fiscal, esto es, las actividades de recaudo, percepción, recibo, administración, manejo, disposición o destinación de recursos, fondos o bienes públicos y, complementariamente, si a ello hubiere lugar, establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva."¹⁷ (...)*

*146. En suma, la vigilancia y el control fiscal, según la jurisprudencia constitucional, es una herramienta "eficaz e idónea para la protección del patrimonio público, a través de (i) la verificación del correcto manejo de los recursos públicos y (ii) **el establecer si en el ejercicio de la gestión de los recursos colectivos se cumplen las normas que sujetan a la administración en términos de legalidad y se asegura el cumplimiento de los fines constitucionales y misionales** de cada una de las entidades."¹⁸ (...)*

*163. En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por **habilitación legal, administrativa o contractual** manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan **capacidad decisoria** frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la*

¹⁵ Sentencia SU 620 de 1996.

¹⁶ Sentencia 438 del 30 de noviembre de 2022. MP. Jorge Enrique Ibañez Najar.

¹⁷ Debe tenerse en cuenta que en la Sentencia C-198 de 2020, la Corte señaló que "el control preventivo y concomitante no busca establecer la responsabilidad fiscal, cuestión que corresponde al control posterior y selectivo, sino que tiene un carácter preventivo y no vinculante. Se trata, como expresamente lo dice el numeral 13 del artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, de advertir al gestor fiscal sobre la existencia de un riesgo inminente, a fin de prevenir la ocurrencia de un daño".

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2020.

condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública.

164. Según lo ha enfatizado esta Corte, se requiere verificar, con suficiente grado de certeza, la capacidad o competencia de la entidad pública y con ella la del servidor público, así como la de la persona jurídica de derecho privado o, en general, del particular, a quien se le haya atribuido por atribución, facultad o deber legal, acto administrativo o cualquier otro acto habilitante, realizar gestión fiscal y la acción u omisión específica, y, consecuentemente, descartar cualquier otra relación “tácita, implícita o analógica” que se aleje o que rompa el vínculo con dicha gestión¹⁹. –SNFT-

Así, pues, para el caso específico de los funcionarios públicos, por regla general aquel servidor que conforme a sus funciones o atribuciones públicas cuente con la titularidad jurídica para manejar fondos y bienes del Estado adquiere la condición de gestor fiscal y, por supuesto, sujeto de una declaración de responsabilidad para asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares en que, de manera dolosa o gravemente culposa haya incurrido en la administración de los dineros públicos sometidos a su vigilancia o gestión.

4.3.3. Vinculación de los terceros civilmente responsables.

En sentido lato, la figura jurídica del tercero civilmente responsable²⁰ consiste en que, quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial, a la cual no se extienden los efectos jurídicos de la sentencia, pero que puede afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como tercero civilmente responsable, el cual tendrá los mismos derechos y facultades que el principal implicado²¹.

Por su parte, en lo que atañe al Proceso de Responsabilidad Fiscal, se hace menester traer a colación lo prescrito en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, en lo que hace referencia al garante (tercero civilmente responsable) para esta etapa procesal de

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ El tercero civilmente responsable es una persona natural o jurídica que tiene que asumir las consecuencias económicas del detrimento fiscal aun cuando no haya participado del mismo. Su responsabilidad nace ora de una disposición legal que define expresamente que el individuo por su condición es el tercero civilmente responsable; ora de un negocio jurídico como el de seguro, que es lo se presenta en el caso sub iudice.

²¹ **Artículo 44.** Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, **en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado**. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella. NFT. Ley 610 de 2000.



imputación, que dispone:

“Artículo 48. Auto de imputación de responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. El auto de imputación deberá contener:

1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado (...).”

Del mismo modo, refiriéndose al tercero civilmente responsable la Corte Constitucional, en la Sentencia C-735 de 2003²², destacó la razón de la vinculación de la Compañía de Seguros al proceso de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

“Así como ya lo explicó la Corte, cuando el Legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal lo que está haciendo es atender el principio de economía procesal para asegurar el pago de la indemnización evitando un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la misma luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público.

La vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye una medida razonable, que en ejercicio de su potestad de configuración legislativa bien podía adoptar el Congreso por estar ella íntimamente relacionada con el cumplimiento de los objetivos del juicio fiscal que regula la Ley 610 de 2000”.

No obstante, esa misma Corte ya había tratado el tema del papel de las aseguradoras en el proceso de responsabilidad fiscal y su vinculación en la Sentencia C-648 de 2002²³, así:

“En estas circunstancias, cuando el legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en Calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal; actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado. El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio

²² Sentencia C-735 de 2003. Magistrado Ponente: ÁLVARO TAFUR GALVIS. Referencia: expediente D-4474. 26 agosto de 2003.

²³ Sentencia C-648 de 2002. Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Referencia: expediente D-3918. 13 agosto de 2002.



público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza.

Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas".

"El derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal puesto que dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal".

"De acuerdo con el anterior pronunciamiento de la Corte Constitucional, la Ley ha ofrecido la posibilidad a las contralorías de vincular a las compañías aseguradoras como garantes dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. Facultad que tienen dichos Entes de Control y que resulta razonable en función del cumplimiento de los fines del Estado y del desarrollo de los principios de prevalencia del interés general, lo que se concreta al conseguir el resarcimiento de los perjuicios causados por las conductas dañinas de funcionarios o de particulares cuando ejercen gestión fiscal".

Ahora bien, con ocasión de los Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados por los Organismos de Control, éstos pueden disponer la vinculación de las Aseguradoras como terceros civilmente responsables, respecto de todos aquellos contratos de seguro, en los que una Entidad Estatal aparezca como tomadora, asegurada o beneficiaria, ello con fundamento en el artículo 44 y 48 de la Ley 610 de 2000, pero como garantía de defensa de la aseguradora deberá motivarse su vinculación o las razones por la cuales continuará como tercero civilmente responsable una vez proferida la imputación.

4.4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Este Despacho escrutará dos aspectos, el primero consistente en la pertinencia de las explicaciones argüidas por el Operador Jurídico de la Primera Instancia para encontrar procedente el archivo de la investigación en razón de la causal de **no comportamiento del ejercicio de la gestión fiscal** a favor de **MÓNICA ELOISA RUEDA**, identificada con cédula 23.691.329 en calidad del Profesional Universitaria de Proyectos Coordinadora del Contrato 06 de 2015, y en segundo lugar la **identificación, vinculación y notificación de la aseguradora en calidad de tercero civilmente responsable** enmarcado en el finalidad del grado de consulta de defensa del interés público y el ordenamiento jurídico.





Respecto al argumento sostenido por el *a quo*, según el cual la presunta investigada **MÓNICA ELOISA RUEDA**, no fungió como gestora fiscal, debido que la supervisión del Contrato 06 de 2015 estuvo en cabeza del SUBGERENTE DE PROYECTOS ESPECIALES y no en la profesional B, según lo dispuesto en el Parágrafo Primero de la Cláusula Primera del Contrato 06 de 2015. Además, que su asignación en el mismo, consistió en ser apoyo técnico de la supervisión. Esta superioridad, de acuerdo al acervo probatorio que reposa en el plenario, encuentra lo siguiente:

- Mediante Memorando I201700000655, el equipo auditor de la CAAF Distrito 3 trasladó los papeles de trabajo que hacen parte de los soportes del hallazgo 5° detectado en la Auditoría Regular a la EDU para la vigencia 2015, a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, que contiene²⁴:

- 8 Reembolsos Contrato N° 6 de 2015
- 13 Polizas_cto_06
- 14 Polizas de Manejo de Servidores EDU
- 15 INFO_PRESUNTOS_RESPONSABLES
 - 1 Acta_mesa_7_Validacion_observaciones
- 2 Contrato 6 -15
- 3_adicion_1_cto_06
- 4 Adicion 2_cto_06
- 5_Otrosi_1_CTO_06
- 6 Condiciones_contratacion_ID_40
- 7 Gastos_reembolsables
- 9 Oficio_201600003799
 - 9-1 ANEXO_1_oficio_201600003799
 - 9-2 Anexo_2_oficio_201600003799
- 10 ACTA_MESA_9_ANALISIS_RTA
- 11 OFICIO_REMISORIO_INF_DEF_201600005639
 - 11-1 Inf Definitivo A REGULAR EDU
- 12 Manual_Contratacion_ID005_2013
- 16 Orden_compra_01_205

En esta relación de documentos se destaca la capeta 15 nombrada como "*info_presuntos_responsables*", específicamente la página 24 del documento Coordinadores en PDF, donde consta el contrato de trabajo regido por las normas aplicables a los trabajadores oficiales, el cual estipuló en la cláusula segunda las obligaciones del trabajador, a saber:

²⁴ Folio 14.



OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR. Además de las funciones asignadas, EL TRABAJADOR se compromete a: a) Guardar lealtad a LA EMPRESA, es así como deberá mantener la estricta reserva y confidencialidad sobre las operaciones, negocios, actuaciones, datos, información o asuntos que conozca por razón de las funciones que desempeñe o que lleguen a su conocimiento, por tal motivo no podrá darla a conocer salvo que esté expresamente facultado para hacerlo; b) A no atender, durante sus horas de trabajo, asuntos u ocupaciones distintos a los de su cargo o los señalados por su jefe inmediato. Además de las anteriores, son obligaciones especiales EL TRABAJADOR, las siguientes: 1. Ejercer el cargo con honradez y transparencia. 2. Promover la solidaridad y el trabajo en equipo. 3. Servir con prontitud y sin preferencia. 4. Prestar el servicio con eficiencia. 5. Utilizar con pulcritud el tiempo de trabajo. 6. Favorecer el bien común en la gestión de lo público. 7. Cumplir todas las órdenes que se le den sobre su asistencia a cursos de capacitación aprobados por EL EMPLEADOR para el incremento y mejoramiento de sus objetivos así como para el mejoramiento personal. 8. Mantener completa y aseada la dotación que por obligación legal, o por concesión del EMPLEADOR se llegare a suministrar y utilizarla exclusivamente en el desarrollo de las labores propias del cargo. 9. Informar al EMPLEADOR sobre cualquier falta que cometan sus compañeros de trabajo contra las órdenes del EMPLEADOR, los reglamentos, el contrato de trabajo, etc., y que sea observada por EL TRABAJADOR durante el desempeño de sus funciones. 10. No retirar bienes o utensilios del EMPLEADOR sin previo permiso de este.

Dentro de esta misma carpeta, reposa cuadro informativo del proyecto Jardín Circunvalar, donde la EDU puntualiza datos del proyecto y registra como coordinadora a la investigada MÓNICA ELOISA RUEDA, como se demuestra:

PROYECTO	JARDIN CIRCUNVALAR
CONTRATO	3302-2015-6
OBJETO	Construcción del sendero peatonal camino de la vida y obras complementarias en el tramo Llanaditas - Golondrinas en la ciudad de Medellín, por el sistema de administración delegada
NIT	890900790
CONTRATISTA	FUNDACION BARRIOS DE JESUS
DIRECCION	CALLE 57 N° 49-44 C.CIAL VILLANUEVA OFICINA 303 TEL 514 16 41 - 312 286 49 98
CORREO ELECTRONICO	barriosdejesus@une.net.co
REPRESENTANTE LEGAL	SILVIA PATIÑO LOPEZ
CEDULA	21.876.992 DE MONTEBELLO
FECHA INICIO	26-feb-15
FECHA FIN	20-feb-16
SUPERVISOR	CARLOS IGNACIO URIBE DESDE: 05/02/2015 HASTA: 19/06/2015 NATALIA CADAVID ARCILA DESDE: 20/06/2015 HASTA: 07/02/2016
COORDINADOR DESIGNADO	MÓNICA ELOISA RUEDA DESDE: 26/02/2015 HASTA: 20/02/2015



- Luego la EDU a través de Memorando R202200003338, suministró información sobre la vinculación de los presuntos responsables, y remitió acerca de **MÓNICA ELOISA RUEDA** constancia expedida por parte de la Dirección Administrativa y de Gestión Humana de la EDU, donde se indica que laboró en el cargo de Profesional B desde el 11 de septiembre de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2018, cumpliendo las siguientes funciones:

DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES
1. Profesional que conoce el proceso en el que actúa y una parte de los procesos del negocio, aportando de manera significativa a la consecución de la estrategia de la Entidad.
2. Analiza situaciones de mediana complejidad, brindando información sobre su causalidad y aplica soluciones de mejora, a través de la aplicación de estándares y metodologías orientadas a la mejora continua.
3. Es responsable de los resultados de un proceso, garantizando el desarrollar las actividades administrativas y financieras para la formulación, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de la dependencia verificando su cumplimiento como aporte con los objetivos de la dependencia.
4. Apoyar y gestionar, por su nivel de experiencia y habilidades, uno o varios procesos y/o proyectos de manera simultánea.
5. Realizar la coordinación interinstitucional con los clientes y proveedores para el adecuado funcionamiento de las actividades de la dependencia.

De la anterior individualización de funciones o descripción de actividades, se deduce que las atribuciones o actividades relacionadas con el cargo de Profesional B, no se enmarcan dentro del conjunto de actividades que manejen o administren recursos o fondos públicos, o que dicho cargo se le asigne el deber de velar por 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, noción de gestión fiscal definida por el legislador en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Del mismo modo, a la investigada se le atribuyó el rol de Coordinadora Designada en el Contrato 06 de 2015, no obstante, en el plenario no yace documento alguno que dé cuenta de tal designación. Por el contrario, es claro el Parágrafo Primero de la Cláusula Primera del Contrato, en señalar como Coordinador al Interventor al señor LUIS FERNANDO VILLALBA PAYARES, y como supervisor al Subgerente de Proyectos Especiales de la EDU CARLOS IGNACIO URIBE TIRADO, como se presenta a reglón seguido:



CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATISTA se obliga para con LA CONTRATANTE, a realizar la "CONSTRUCCIÓN DEL SENDERO PEATONAL CAMINO DE LA VIDA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL TRAMO LLANADITAS - GOLONDRINAS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN, POR EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DELEGADA", de conformidad con las Condiciones de Contratación de la invitación Directa No 40 de 2014 y la oferta presentada por el contratista, documentos que hacen parte integral del presente Contrato de Obra Pública.

PARÁGRAFO 1: INTERVENTOR Y SUPERVISOR: Para efectos de coordinación y verificación del cumplimiento a satisfacción del presente objeto contractual, se establece como Interventor al señor LUIS FERNANDO VILLALBA PAYARES, cuyo objeto es "INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, LEGAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SENDERO PEATONAL CAMINO DE LA VIDA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL TRAMO LLANADITAS - GOLONDRINAS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN, POR EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DELEGADA" y como supervisor al SUBGERENTE DE PROYECTOS ESPECIALES de la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU -, quienes tendrán la facultad de sugerir ajustes o modificaciones a los aspectos técnicos del objeto del mismo, necesarios para la correcta ejecución del contrato.

Así las cosas, de la estricta lectura de las funciones reglamentarias asignadas a la aquí investigada, y una vez cotejadas éstas con las cláusulas contractuales, encuentra este Despacho en sede de grado de consulta, que la investigada no ostentaba la condición de Gestora Fiscal para efectos del contrato escrutado, siendo análogo con lo considerado por el Operador Jurídico de Primera Instancia.

Por otra parte, dentro de esta misma diligencia la Primera Instancia, vinculó a la compañía aseguradora CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., en el Auto de Imputación, como lo estableció en el párrafo que abordó el análisis de la identificación del tercero civilmente responsable²⁵, aunque posteriormente en la parte resolutive de la providencia ordenó la notificación personal de la decisión a esa compañía, y no su comunicación.

De ahí que esta instancia funcional, señala que teniendo en cuenta que dicho proceso de responsabilidad tiene como fin determinar la responsabilidad fiscal de servidores públicos o particulares que ejercen gestión fiscal, ante la existencia el daño patrimonial ocasionado a la EDU con ocasión de los salarios reembolsados por valor superior a los de la propuesta del Contrato 06 de 2015, y lograr el resarcimiento del mismo; y que efectivamente se procedió a vincular en calidad de garante a la compañía aseguradora, con fundamento en lo previsto en el artículo 44 en concordancia con el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, debe entenderse que la notificación personal a la compañía aseguradora CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., en el auto de imputación se da alcance a esta vinculada con la póliza, que a continuación se indica:

²⁵ Folio 565 vto.



ASEGURADORA CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.						
NRO	PÓLIZA	TIPO DE POLIZA	VIGENCIA		SISTEMA COBERTURA	LIMITE ASEGURADO
34961	Responsabilidad	Responsabilidad Civil para Servidores Públicos	1/10/2018 a las 0:00	30/09/2019 a las 24:00 horas.	Descubrimiento o Reclamación	\$ 4.100.000.000

Y es que a través de la notificación de la vinculación del garante, se busca que la garantía proteja *"el interés general, en la medida en que permite resarcir el detrimento patrimonial que se ocasione al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, por el deterioro o pérdida del bien objeto de protección o por hechos que comprometan su responsabilidad patrimonial frente a terceros"*²⁶.

Así las cosas, precisando la relación con el tercero civilmente responsable en el caso puntual, a la compañía aseguradora se le ofrecen las garantías procesales para que presente los argumentos de defensa frente a la imputación efectuada en el auto, y solicite y/o aporte las pruebas que se pretenda hacer valer, con el propósito de ejercer el derecho de defensa y contradicción frente al contrato sobre el cual recae el objeto del proceso, en los términos señalados en el auto de imputación, y proponga la coadyuvancia en la indemnización del daño patrimonial, para el resarcimiento de este.

En resumen, teniendo en cuenta lo enunciado, considera esta Dependencia, en sede de grado de consulta que en este caso concreto, las probanzas que sirven de apoyo para la toma de la decisión objeto de consulta, resultan apreciados los elementos probatorios que militan en el expediente de conformidad con el Artículo 26 de la Ley 610 de 2000, para concluir **la ausencia del ejercicio de gestión fiscal**, en la decisión de archivo en favor de MÓNICA ELISA RUEDA, por disposición del artículo 47 de la Ley 610 de 2000, que ordena:

"Artículo 47. Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o **no comporta el ejercicio de gestión fiscal**, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma" –NFT-

De consuno con los anteriores juicios, permite afirmar a esta instancia superior que son válidos, congruos a derecho y el interés general, los argumentos expuestos por el *a quo* en el **Auto 706 del 31 de octubre de 2023**, por medio del cual se ordenó el archivo e imputación del Proceso de Responsabilidad Fiscal 022 de 2017, toda vez que para la decisión de archivo frente a una de las presuntas responsables fiscales,

²⁶ Sentencia C-648 de 2002.



se llegó a contar con la concurrencia de los presupuestos exigidos en los artículos 3, 5 y 48 de la Ley 610 de 2000, y bajo estas consideraciones, le asiste la razón al funcionario de la Primera Instancia para archivar las presentes diligencias en beneficio de MÓNICA ELOISA RUEDA, identificada con cédula 23.691.329, en calidad de Profesional Universitaria de Proyectos, Coordinada del Contrato 06 de 2015, por lo que se procede a **CONFIRMAR** la decisión de archivo adoptada en esa providencia.

Finalmente, se advierte, que si después de proferido el Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

Sin mayores elucubraciones, y en mérito de lo expuesto el Contralor Distrital de Medellín (Ad Hoc), designado por medio de la Resolución 20247000044 del 17 enero de 2024 del Concejo Distrital de Medellín.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante **Auto 706 del 31 de octubre de 2023**, por medio del cual se ordenó el **Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 022-2017 respecto a MÓNICA ELOISA RUEDA**, identificada con cédula 23.691.329, en calidad de Profesional Universitaria de Proyectos, Coordinada del Contrato 06 de 2015, por la motivación expuesta en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADVERTIR que si posterior a la firmeza del auto objeto de consulta en el presente acto administrativo, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se procederá la reapertura de la indagación o del proceso de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR POR ESTADO la presente providencia de acuerdo con el Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, advirtiéndose que contra la presente decisión **no procede recurso alguno**.





ARTÍCULO CUARTO: Una vez en firme la providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para lo de su competencia.

NOTIFIQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE

JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ
Contralor Distrital de Medellín (Ad Hoc)

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Gómez Patiño— Jefe Oficina Asesora de Jurídica.

Liliana María Álvarez Gómez-Profesional Especializada (Subcontraloría)

Proyectó: Natalia Cardona Álvarez— Profesional Universitario 2.