

DESPACHO DEL CONTRALOR DISTRITAL DE MEDELLÍN

AUTO N°016 DE 2024

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 010 DE 2019

Medellín, siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Providencia consultada:	Auto 758 del 4 de diciembre de 2023, por medio del cual se profirió Auto Mixto de Archivo Parcial e Imputación de Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019.
Entidad afectada:	Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia NIT. 890.980.134-1
Presuntos responsables:	BERNARDO ARTEAGA VELÁZQUEZ , identificado con cédula 98.460.745, en calidad de Rector. MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA , identificada con cédula 43.521.959, en calidad de Jefe de Oficina de Gestión Humana y Bienestar Institucional. JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ , identificado con cédula 70.069.866, en calidad de Contador. JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO , identificado con cédula 71.719.090, en calidad de Contratista. SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS , identificada con cédula de ciudadanía 26.424.937, en calidad de Auxiliar Administrativo. LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR , identificada con cédula de ciudadanía 43.582.852, en calidad de Vicerrectora Administrativa y Financiera.
Garantes vinculadas:	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. , NIT. 860.524.654 MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. , NIT. 891.700.037-9 AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. , NIT. 860.002.184-6
Hecho investigado:	Pago de intereses moratorios en virtud del no pago del aporte parafiscal al ICBF durante 49 meses.
Cuantía:	Quinientos setenta y tres millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos pesos M.L. (\$573.344.500).
Temas y subtemas y tesis del Despacho:	Dolo o culpa grave como elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal. Prohibición de responsabilidad objetiva (o responsabilidad sin culpa). Para ser declarado responsable fiscal se requiere que exista plena prueba de una conducta dolosa o gravemente culposa generadora de daño al patrimonio público, lo cual constituye una garantía procesal y de legalidad. La responsabilidad fiscal es subjetiva y no objetiva pues, para deducirla, es necesario determinar que el imputado obró con dolo o con culpa grave. La gestión fiscal como elemento de la responsabilidad fiscal, se predica de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo bienes o recursos del Estado, siempre y cuando estos tengan capacidad o poder decisorio.
Extracto jurisprudencial:	La responsabilidad fiscal debe necesariamente recaer sobre el manejo o administración de bienes y recursos o fondos públicos, y respecto de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo bienes o recursos del Estado, sobre los cuales tengan capacidad o poder decisorio. ¹

¹ Consejo de Estado. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Radicación 68001-23-33-000-2013-01024-01.

Decisión:	CONFIRMA Y MODIFICA PARCIALMENTE (Artículo 2º) el auto consultado. Se ordena devolución del expediente al despacho de origen para que dé cumplimiento a lo ordenado, prosiga con la actuación a que haya lugar y lo demás que sea de su competencia.
------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

I. OBJETO A DECIDIR

El Contralor Distrital de Medellín (**Ad Hoc**) **JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ**, designado por el Honorable Concejo Distrital de Medellín, mediante **Resolución MD 202447000283 del 27 de febrero de 2024²**, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 267 y 268 No. 5º de la Constitución Política; las Leyes 610 de 2000, 1437 de 2011, 1474 de 2011; los Acuerdos municipales 087 y 088 de 2018; y la Resolución 150 de 2021, modificada por la Resolución 482 de 2022, expedidas por la Contraloría Distrital de Medellín; procede a conocer en Grado de Consulta respecto a la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante **Auto 758 del 4 de diciembre de 2023**, por medio del cual se profirió **Auto Mixto** de Archivo Parcial e Imputación de Responsabilidad Fiscal dentro del **Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019**.

II. ANTECEDENTES Y ACONTECER FÁCTICO

2.1. HECHO INVESTIGADO.

La presente investigación tiene su origen en el **Memorando 047729-201800004089 del 7 de mayo de 2018³**, en donde la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Educación, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva un hallazgo con incidencia fiscal en desarrollo de la Auditoría Especial Evaluación Fiscal y Financiera, vigencia 2017, realizada a la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

En el formato de traslado de hallazgo, el Equipo Auditor describió la presunta irregularidad así:

"La Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, según cuadro adjunto, efectuó en los meses de noviembre y diciembre de 2017, pagos correspondientes a 49 meses atrasados de los años 2012 a 2017 por concepto de liquidación del aporte parafiscal del

² Resolución MD 202447000283 del 27 de febrero de 2024 "Por medio de la cual se designa al Subcontralor Distrital de Medellín como funcionario Ad Hoc, para conocer de un Procesos de Responsabilidad Fiscal". Folios 573 a 574.

³ Folio 2 a 6. CD



3% de la nómina con destino al ICBF, reportados estos en el Libro Mayor y en los Estados Financieros en las cuentas contables 510401 y 580190, respectivamente.

El Equipo Auditor evidenció que por concepto de liquidación de aportes en el periodo en mención, la Institución pagó la suma de \$758.364.390 y por concepto de intereses moratorios la suma de \$573.344.500, disminuyéndose en las anteriores cifras el rubro presupuestal de inversión 23101009001 - Pago a Docentes; por lo que se incumple de esta forma el artículo 1 de la Ley 89 de 1988 y su Parágrafo 3°, los cuales establecen:

A partir del 1° de enero de 1989 los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- ordenados por las Leyes 27 de 1974 y 7ª de 1979, se aumentan al tres por ciento (3%) del valor de nómina mensual de salarios” y “Las entidades del sector público liquidarán y pagarán el aporte correspondiente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- o al Instituto de Seguros Sociales –ISS- en la misma oportunidad en que liquidan y pagan el subsidio familiar los respectivos organismos, sin que medie cuenta de cobro.

Adicional a ello, se vulnera también el principio de Eficiencia consagrado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, toda vez que la asignación de recursos efectuada no fue la más conveniente para maximizar los resultados de la Entidad en menoscabo de los recursos de inversión de la Institución y presentándose un posible daño patrimonial.

Esto fue ocasionado por una interpretación equivocada que se hizo de los artículo 20, 25 y 31 de la Ley 1607 de 2012, los cuales crearon el impuesto sobre la renta para la equidad, CREE, con el fin de sustituir los aportes al SENA, ICBF y salud, y exonerando del pago de éstos a los aportantes sujetos del CREE, siempre y cuando tuviesen trabajadores que devenguen menos de diez salarios mínimos mensuales y sean contribuyentes del impuesto a la renta, condición tributaria que no le es aplicable al Colegio Mayor de Antioquia toda vez que no es contribuyente del impuesto a la renta, según lo preceptuado por el artículo 23 del Estatuto Tributario Nacional, generándose con ello una disminución injustificada del patrimonio de la entidad, así como una merma considerable en las inversiones proyectadas de la entidad al destinar estos recursos para atender el gasto de funcionamiento y las respectivas sanciones no contempladas en el presupuesto, configurándose así un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$573.344.500.”



[Handwritten signature]



COMPROBANTE DE EGRESO	VALOR PAGADO	RUBRO PRESUPUESTAL	PERIODO LIQUIDACIÓN	PLANILLA	LÍMITE PARA EL PAGO	FECHA DEL PAGO EFECTUADO	DÍAS DE MORA EN EL PAGO	VALOR LIQUIDADO	VALOR INTERESES DE MORA	VALOR PAGADO POR EL PERIODO
No 12567 de Noviembre 09 de 2017	\$ 147.951.000	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2014-09	8472645543	03-10-14	08-11-17	1.122	\$ 10.627.400,00	\$ 9.353.800,00	\$ 20.981.200,00
			2015-01	8472645915	04-02-15	08-11-17	1.088	\$ 4.217.800,00	\$ 3.538.000,00	\$ 7.755.800,00
			2015-03	8472646342	07-04-15	08-11-17	946	\$ 20.215.900,00	\$ 15.975.700,00	\$ 36.191.600,00
			2015-04	8472647128	06-05-15	08-11-17	917	\$ 19.872.900,00	\$ 15.247.700,00	\$ 35.120.600,00
			2015-01	8472646433	03-02-15	08-11-17	644	\$ 5.046.000,00	\$ 2.762.300,00	\$ 7.778.300,00
No 12556 de Noviembre 08 de 2017	\$ 177.887.800	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2016-03	8472646598	05-04-16	09-11-17	222	\$ 24.342.400,00	\$ 19.748.000,00	\$ 34.549.000,00
			2015-02	8172670643	04-03-15	09-11-17	381	\$ 19.775.000,00	\$ 16.173.900,00	\$ 35.949.000,00
			2015-05	8172670854	03-06-15	09-11-17	890	\$ 21.573.400,00	\$ 16.009.600,00	\$ 37.662.900,00
			2016-02	8472670917	03-03-16	09-11-17	616	\$ 22.862.700,00	\$ 17.072.300,00	\$ 34.935.000,00
			2016-05	8472671265	03-06-16	09-11-17	234	\$ 23.881.000,00	\$ 19.748.000,00	\$ 34.549.000,00
No 12012 de Noviembre 14 de 2017	\$ 131.020.100	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2016-08	8472671506	05-05-16	09-11-17	430	\$ 24.748.000,00	\$ 19.748.000,00	\$ 34.549.000,00
			2015-06	8472723847	03-07-15	14-11-17	862	\$ 9.111.000,00	\$ 6.634.800,00	\$ 15.725.800,00
			2015-07	8472723864	05-08-15	14-11-17	832	\$ 9.852.900,00	\$ 7.340.300,00	\$ 17.193.200,00
			2015-08	8472724025	01-09-15	14-11-17	803	\$ 20.157.400,00	\$ 13.648.100,00	\$ 33.805.500,00
			2016-10	8472724220	03-11-16	14-11-17	376	\$ 25.369.000,00	\$ 8.162.800,00	\$ 33.531.800,00
No 13063 de Noviembre 15 de 2017	\$ 131.060.000	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2016-11	8472724412	05-12-16	14-11-17	344	\$ 25.182.400,00	\$ 7.378.300,00	\$ 32.560.700,00
			2014-11	8472724725	03-12-14	15-11-17	1.878	\$ 9.948.300,00	\$ 8.896.900,00	\$ 18.845.200,00
			2015-09	8472724778	05-10-15	15-11-17	772	\$ 20.278.400,00	\$ 13.234.500,00	\$ 33.512.900,00
			2015-10	8472724784	06-11-15	15-11-17	741	\$ 20.478.000,00	\$ 12.856.100,00	\$ 33.334.100,00
			2015-11	8472724774	03-12-15	15-11-17	713	\$ 24.266.500,00	\$ 14.792.100,00	\$ 39.058.600,00
No 13178 de Noviembre 20 de 2017	\$ 135.203.900	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2017-02	84727248517	08-03-17	15-11-17	252	\$ 5.315.000,00	\$ 1.130.000,00	\$ 6.445.000,00
			2014-08	8472316015	03-09-14	20-11-17	1.174	\$ 9.208.000,00	\$ 8.932.000,00	\$ 18.140.000,00
			2014-10	8472316685	06-11-14	20-11-17	1.118	\$ 10.827.500,00	\$ 9.956.500,00	\$ 20.784.000,00
			2016-05	8472316126	04-05-16	20-11-17	566	\$ 23.676.000,00	\$ 11.496.200,00	\$ 35.172.200,00
			2016-09	8472316330	05-10-16	20-11-17	411	\$ 25.120.000,00	\$ 8.821.500,00	\$ 33.941.500,00
No 13180 de Noviembre 20 de 2017	\$ 22.950.900	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2017-03	8472316687	10-04-17	20-11-17	224	\$ 26.293.400,00	\$ 4.940.900,00	\$ 31.234.300,00
No 13356 de Noviembre 22 de 2017			2016-06	8472315740	06-07-16	20-11-17	502	\$ 15.484.500,00	\$ 6.696.300,00	\$ 22.180.800,00
	\$ 15.293.700		2016-07	8472315607	03-08-16	22-11-17	476	\$ 10.949.900,00	\$ 4.443.800,00	\$ 15.393.700,00

COMPROBANTE DE EGRESO	VALOR PAGADO	RUBRO PRESUPUESTAL	PERIODO LIQUIDACIÓN	PLANILLA	LÍMITE PARA EL PAGO	FECHA DEL PAGO EFECTUADO	DÍAS DE MORA EN EL PAGO	VALOR LIQUIDADO	VALOR INTERESES DE MORA	VALOR PAGADO POR EL PERIODO
No 13067 de Noviembre 27 de 2017	\$ 41.622.800	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2012-08	8473164514	05-09-12	27-11-17	1.309	\$ 9.862.300,00	\$ 15.575.400,00	\$ 25.437.700,00
			2012-09	8473164116	03-10-12	27-11-17	1.891	\$ 739.500,00	\$ 1.150.500,00	\$ 1.890.000,00
			2012-10	8473165000	01-11-12	27-11-17	1.947	\$ 1.854.100,00	\$ 1.090.400,00	\$ 2.944.500,00
No 13639 de Noviembre 28 de 2017	\$ 16.103.000	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2012-12	8473165583	04-01-13	27-11-17	1.788	\$ 4.638.200,00	\$ 6.531.100,00	\$ 11.169.300,00
			2013-07	8473223115	05-08-13	20-11-17	1.576	\$ 7.015.900,00	\$ 9.007.100,00	\$ 16.023.000,00
No 13640 de Noviembre 28 de 2017	\$ 70.175.800	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2013-02	8473165125	05-03-13	28-11-17	1.729	\$ 341.800,00	\$ 487.100,00	\$ 828.900,00
			2013-05	8473223269	06-06-13	20-11-17	1.636	\$ 20.152.500,00	\$ 27.119.500,00	\$ 47.272.000,00
			2013-06	8473223269	04-07-13	28-11-17	1.608	\$ 9.507.300,00	\$ 12.507.600,00	\$ 22.014.900,00
No 14063 de Diciembre 04 de 2017	\$ 237.520.300	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2013-08	8473613982	04-09-13	04-12-17	1.502	\$ 18.997.100,00	\$ 22.859.000,00	\$ 41.856.100,00
			2013-09	8473614316	03-10-13	04-12-17	1.623	\$ 18.140.500,00	\$ 22.703.400,00	\$ 40.843.900,00
			2013-10	8473614478	05-11-13	04-12-17	1.689	\$ 15.934.000,00	\$ 19.490.800,00	\$ 35.424.800,00
			2013-11	8473614564	04-12-13	04-12-17	1.463	\$ 20.547.000,00	\$ 24.895.300,00	\$ 45.442.300,00
			2013-12	8473614770	07-01-14	04-12-17	1.427	\$ 19.692.800,00	\$ 23.895.400,00	\$ 43.588.200,00
No 14152 de Diciembre 05 de 2017	\$ 523.934.800	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2017-01	8473614950	03-02-17	04-12-17	394	\$ 28.705.200,00	\$ 6.507.400,00	\$ 35.212.600,00
			2014-01	8473081422	05-02-14	05-12-17	1.799	\$ 4.832.700,00	\$ 4.638.700,00	\$ 9.471.400,00
			2014-02	8473081812	05-03-14	05-12-17	1.573	\$ 43.380.300,00	\$ 21.895.500,00	\$ 65.275.800,00
			2014-03	8473082098	03-04-14	05-12-17	1.362	\$ 14.038.000,00	\$ 17.712.500,00	\$ 31.750.500,00
			2014-04	8473082273	06-05-14	05-12-17	1.369	\$ 19.384.000,00	\$ 28.852.200,00	\$ 48.236.200,00
No 14218 de Diciembre 06 de 2017	\$ 82.577.300	Inversión 23101000001 - PAGO A DOCENTES	2014-05	8473715026	05-06-14	06-12-17	1.208	\$ 20.812.000,00	\$ 21.345.500,00	\$ 42.157.500,00
			2014-06	8473715121	03-07-14	06-12-17	1.252	\$ 9.939.000,00	\$ 19.206.000,00	\$ 29.145.000,00
			2014-07	8473716226	05-08-14	06-12-17	1.219	\$ 9.783.500,00	\$ 9.840.500,00	\$ 19.624.000,00
TOTALES								\$ 750.564.390,00	\$ 973.544.500,00	\$ 1.331.708.890,00

2.2. PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES.

En el presente proceso de responsabilidad fiscal se encuentran vinculados como presuntos responsables fiscales los señores:

- **BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía 98.460.745, en calidad de Rector.
- **MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA**, identificada con cédula de ciudadanía 43.521.959, en calidad de Jefe de Oficina de Gestión Humana y Bienestar Institucional.
- **JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ**, identificado con cédula de ciudadanía 70.069.866, en calidad de Contador
- **JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO**, identificado con cédula de ciudadanía 71.719.090, en calidad de Contratista.
- **SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS**, identificada con cédula de ciudadanía 26.424.937, en calidad de Auxiliar Administrativo.
- **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR**, identificada con cédula de ciudadanía 43.582.852, en calidad de Vicerrectora Administrativa y Financiera.



2.3. LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA.

Como entidad afectada se identificó a la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA**, identificada con **NIT. 890.980.134-1**, según Acuerdo Municipal N° 049 de 2006, fue incorporada al Municipio de Medellín, como Establecimiento Público Autónomo del Orden Municipal.

2.4. DEL DAÑO PATRIMONIAL Y LA DETERMINACIÓN DE SU CUANTÍA.

De acuerdo al traslado realizado a través del Memorando 047729-201800004089 del 07 de mayo del año 2018, que la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Educación, realizó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva del hallazgo administrativo con incidencia fiscal detectado en la Auditoría Especial Evaluación Fiscal y Financiera, vigencia 2017 realizada a Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, este obedeció al pago de intereses moratorios en virtud del no pago del aporte parafiscal al ICBF durante 49 meses, determinado en la cuantía de **QUINIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS PESOS M.L. (\$573.344.500)⁴**.

2.5. COMPAÑÍAS GARANTES VINCULADAS – TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES.

Como terceros civilmente responsables fueron vinculadas las compañías aseguradoras:

- **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., NIT. 860.524.654-6.**
- **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., NIT. 891.700.037-9.**
- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., NIT. 860.002.184-6.**

2.6. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE EN PRIMERA INSTANCIA Y SEGUNDA INSTANCIA.

- Mediante Memorando 047729-201800004089 del 07 de mayo de 2018, la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Educación, realizó traslado a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva del hallazgo administrativo con incidencia fiscal detectado en la Auditoría Especial Evaluación Fiscal y Financiera,

⁴ Folio 2 a 6.



vigencia 2017 realizada a Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Tal hallazgo fue determinado en la cuantía de quinientos setenta y tres millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos pesos m.l. (\$573.344.500) (Fls. 2 - 6).

- Mediante Auto 464 del 04 de julio de 2019, se profiere Auto de Apertura el Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019 (Fls. 7 - 11).

- Por medio del Auto 250 del 09 de junio del año 2022, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva vinculó a las Compañías Aseguradoras MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A., AXA Colpatria Seguros S.A. y Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. (Fls. 100 - 105).

- Mediante Auto 758 del 4 de diciembre de 2023, se profirió Auto Mixto de Archivo Parcial e Imputación de Responsabilidad Fiscal, ordenándose la remisión del expediente al Despacho del Señor Contralor para que se surta el Grado de Consulta (Fls. 512 - 536).

- A través del Memorando 202300012447 del 11 de diciembre de 2023, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva envía el proceso al Despacho del Contralor Distrital de Medellín para que se surta el Grado de Consulta, el cual se recibe el mismo día señalado según constancia secretarial (Fls. 540 - 539).

- Mediante Auto 113 del 18 de diciembre de 2023, el señor Contralor Distrital de Medellín, Dr. PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ, manifestó estar incurso en una causal de impedimento para continuar con el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019, y determinó remitir el expediente a la Procuraduría Regional de Antioquia para lo de su competencia, por medio de Oficio con Radicado E-2023-802786 del 21 de diciembre de 2023 (Folio 541, cuaderno 3).

- El Procurador Regional de Instrucción de Antioquia, por medio del Auto del 26 de diciembre de 2023, 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 de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019 (Folios 560 - 566, cuaderno 3).

- El Concejo mediante la Resolución MD 202447000283 del 27 de febrero de 2024, designó al Subcontralor Distrital de Medellín doctor JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 71.382.545, como Contralor Distrital Ad Hoc, para conocer el Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019 (Folios 573 - 574, cuaderno 3), acto administrativo que le fue notificado personalmente según constancia del 29 de febrero de 2024 (Folio 575, cuaderno 3).





- Mediante Auto 014 del 4 de marzo, el Doctor JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 71.382.545, como Contralor Distrital Ad Hoc, asume el conocimiento del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019 y se ordena la reanudación de términos del proceso (Folio 576, cuaderno 3).

III. LA PROVIDENCIA CONSULTADA

Sea lo primero advertir, que el **Auto 758 del 4 de diciembre de 2023** objeto de consulta, es un auto **mixto de imputación y archivo** y en consecuencia las decisiones que se prohirieron fueron:

- i) Se **IMPUTÓ RESPONSABILIDAD FISCAL⁵** en contra de los señores **BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ, MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA, JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ y JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO**, y así mismo se dispuso tener como terceros civilmente responsables a MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. y AXA Colpatria Seguros S.A.; ello por cuanto el a quo consideró que se encontraban acreditado los elementos de la responsabilidad fiscal: *–daño, conducta gravemente culposa de un gestor fiscal y nexa causal–*; y
- ii) Se ordenó el **ARCHIVO⁶** del proceso en favor de **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS**, por cuanto en criterio del funcionario de la primera instancia, respecto a dichos investigados se presentó una ausencia del elemento culpa grave y el nexa de causalidad, procediendo a dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

⁵ **"ARTÍCULO PRIMERO:** IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL contra de BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ, identificado con cédula de ciudadanía 98.460.745; MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA identificada con cédula de ciudadanía 43.521.959; JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ identificado con cédula de ciudadanía 70.069.866 y JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía 71.719.090, y tener como terceros civilmente responsables a MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A., identificada con NIT. 891.700.037.-9, y AXA Colpatria Seguros S.A., identificada con NIT. 860.002.184-6, por la suma de quinientos setenta y tres millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos pesos m.l. (\$573.344.500), la cual será actualizada a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes, por disposición del artículo 53 de la Ley 610 de 2000."

⁶ **"ARTÍCULO SEGUNDO:** ARCHIVAR respecto a LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, identificada con cédula de ciudadanía 43.582.852 y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 26.424.937 debido a las investigaciones adelantadas en el presente proceso, por ausencia de culpa grave y nexa de causalidad, conforme al artículo 47 de la Ley 610 de 2000".

Así las cosas, esta Superioridad Jerárquica en virtud de sus competencias asignadas en Grado de Consulta, centrará la revisión del **Auto 758 del 4 de diciembre de 2023** en la decisión correspondiente al archivo del proceso a favor de los presuntos responsables **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR** y **SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS** de conformidad como lo ordena el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

Ahora, se aclara que el Proceso de Responsabilidad Fiscal 010 de 2019 continuará su curso en relación con los presuntos responsables **BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ**, **MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA**, **JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ** y **JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO**, a quienes se le imputó responsabilidad por el daño patrimonial investigado ocasionado con el pago de intereses moratorios en virtud del no pago del aporte parafiscal al ICBF durante 49 meses.

Para adoptar tal decisión, el Operador Jurídico de la Primera Instancia inició por efectuar una extensa relación de los medios de prueba aportados con el traslado del hallazgo y los que militan en el expediente, pasando seguidamente a precisar las exigencias contempladas en los artículos 47 y 48 de la Ley 610 de 2000, esto es, los presupuestos requeridos, bien sea, para proceder a dictar auto de imputación o el archivo en el proceso de responsabilidad fiscal.

Seguidamente, abordó el caso concreto realizando un análisis sobre la existencia de los elementos necesarios para imputar o no responsabilidad fiscal en contra de los sujetos investigados, entre ellos i) el daño patrimonial y su cuantía, ii) la gestión fiscal que pudieron haber tenido cada uno de los vinculados de acuerdo a sus funciones dentro de la entidad afectada y por último, iii) el elemento subjetivo de título de culpa grave.

Respecto al **daño** patrimonial e invocando el material probatorio arribado, encontró demostrado que efectivamente este se materializó en la merma o un menoscabo de los recursos de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, detrimento que se detectó en la revisión del Libro Mayor y los Estados Financieros en las cuentas contables 510401 y 580190, respectivamente, quedando en evidencia que dicha entidad, pagó por concepto de intereses de mora al ICBF, la suma de quinientos setenta y tres millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos pesos m.l. (\$573.344.500).

A continuación, pasó a analizar la calidad de **gestores fiscales** por parte de los implicados, para lo cual analizó el cargo y las funciones de cada uno de ellos para la época de los hechos, encontrando así que de acuerdo a las mismas – *funciones* – los



investigados desplegaron una gestión fiscal que contribuyó en la producción del daño patrimonial ya señalado.

En cuanto al ingrediente subjetivo – **culpa grave** –, advirtió que este se verificó en las conductas de los investigados, con **excepción** de las señoras SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS y LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, señalando en cuanto a la primera que pese a que esta ostentaba el cargo de Auxiliar Administrativa para la fecha de los hechos, y que sus funciones eran de gestión fiscal, “(...) *no actuó con culpa grave, pues pese a que tuvo conocimiento de que los aportes al ICBF se dejaron de hacer, los pagos que realizaba eran previamente autorizados por otras dependencias y no contaba con la facultad para efectuar modificación alguna sobre las disposiciones de los funcionarios que si contaban con capacidad decisoria, dado el carácter asistencial del cargo que estaba ocupando*”. Y respecto a la señora PALACIO BETANCUR, indicó que pese a ejercer funciones de gestora fiscal, obró de manera diligente y cuidadosa, ya que “(...) *en primer lugar, la interpretación errónea de la Norma se dio con anterioridad al ingreso de ésta a la institución, según consta en el acta de posesión 067 de 2013, la señora PALACIO BETANCUR ingresó al cargo de Vicerrectora Administrativa y Financiera el día 6 de septiembre del año 2013. Y, en segundo lugar, una vez posesionada en el cargo la funcionaria realizó todo lo pertinente a fin de constatar que el actuar de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia estaba ajustado a derecho, prueba de ello es que el ICBF inició la Auditoría al interior de la Institución en virtud de una solicitud elevada por la señora LUZ ADRIANA*”

Por lo anterior, consideró el a quo que elemento culpa grave no le era endilgable a las procesadas SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS y LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, y debido a ello, estimó procedente proferir decisión de archivo a su favor de conformidad con los Artículos 5 y 47 de la Ley 610 de 2000.

Finalmente, se pronunció sobre el **nexo causal**, y tras citar jurisprudencia nacional sobre este tópico, precisó que el demostrado daño patrimonial se originó por una interpretación errónea de los artículos 25 y 31 de la Ley 1607 de 2012, lo cual dio lugar al no pago de los aportes que debía realizar la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, en virtud de lo cual debió cancelar intereses moratorios, encontrando entonces que las conductas desplegadas por los investigados tuvieron la potencialidad de la generación del daño evidenciado, pues en su criterio “*de no haberse interpretado erróneamente, no se hubiera presentado el detrimento patrimonial verificado en los intereses moratorios causados*”.

Fueron las anteriores argumentaciones, por las que el a quo dispuso el archivo a favor de las señoras SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS y LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, y continuar el proceso, profiriendo auto de imputación en contra de los

señores BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ, MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA, JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ y JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO, disponiendo así mismo la permanencia de las aseguradoras MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. y AXA Colpatria Seguros S.A.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. LA COMPETENCIA

La función de Control Fiscal, asignada a la Contraloría General de la República, y a las Contralorías Territoriales por la Constitución Política (Art. 267, 268 No 5° y 272), incluye la competencia de “*Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal*”. Estas normas fueron posteriormente desarrolladas por la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, dando contenido y alcance al concepto de responsabilidad fiscal y estableciendo un procedimiento para su imputación y establecimiento.

Acorde a las funciones establecidas en la Constitución Política, artículos 267, 268 No 5°, 271 y 272 de la Carta; en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011; los Acuerdos 087 y 088 de 2018; y las Resoluciones 150 de 2021 y 482 de 2022, expedidas por la Contraloría Distrital de Medellín.

En este orden de ideas, el Contralor Distrital de Medellín (**Ad hoc**), designado en virtud de la **Resolución MD 202447000283 del 27 de febrero de 2024** del Concejo Distrital de Medellín⁷, goza de competencia para revisar en Grado de Consulta la decisión del a quo y tomar las decisiones que en derecho corresponda.

4.2. 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. 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. 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 (Artículo 18 Ley 610 de 2000).

⁷ Quien el 29 de febrero de 2024, tomó posesión de dicha designación según constancia de notificación (Folio 575, cuaderno 3).





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."⁸

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...**"*
(Resaltado fuera de texto).

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

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C – 968 / 2003 y C – 153 de 1995.

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. 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 proferida por la primera instancia y precitada en autos, a fin de establecer si están acreditados o no los elementos fácticos, jurídicos y probatorios, 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 1° de la Ley 610 de 2000 y la Corte Constitucional en Sentencia C - 619/02.

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 Constitucional⁹ y la Ley¹⁰.

Así, los elementos que se exigen para poder responsabilizar fiscalmente son: **1.-** La conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; **2.-** Un daño patrimonial al Estado; **3.-** Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

4.3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER.

De conformidad con los presupuestos establecidos para la procedencia del grado de consulta¹¹, el Despacho se ocupará de analizar, si fue acertada la decisión del Operador Fiscal de la Primera Instancia al ordenar el archivo en favor de las investigadas SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS y LUZ ADRIANA PALACIO

⁹ Sentencia SU 620 de 1996.

¹⁰ Ley 610 de 2000.

¹¹ Ley 610 de 2000. Artículo 18. “Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. 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. (...)”



BETANCUR, y que estuvo justificada en no podersele atribuir una culpa grave en sus conductas, o si por el contrario, frente a estas, al igual que se consideró respecto a los demás investigados, se encuentran satisfechos los elementos de la responsabilidad fiscal para que se continúe con el trámite procesal que corresponda. Lo anterior sin perjuicio del control de legalidad y revisión integral de las restantes decisiones contenidas en el auto consultado.

Para resolver el problema jurídico formulado, por efectos metodológicos, en análisis se abordará bajo el siguiente esquema: **4.4.1.** Se analizará el caso concreto bajo una valoración probatoria y conjuntamente con la culpa grave como elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal. **Este aspecto será analizado de manera independiente frente a cada una de las investigadas que fueron desvinculadas en el proveído consultado.** **4.4.2.** Se efectuará un control de legalidad sobre otras decisiones adoptadas en el auto consultado y **finalmente, 4.4.3.** Se expondrá una conclusión.

4.4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

4.4.1. EL CASO CONCRETO Y VALORACIÓN PROBATORIA / CULPA GRAVE COMO ELEMENTO SUBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL / MANEJO O ADMINISTRACIÓN DE BIENES O RECURSOS DEL ESTADO, FRENTE A LOS CUALES TENGAN PODER DECISORIO.

En el sub examine y para el Despacho no existe controversia sobre la existencia del daño patrimonial investigado, el cual está representado en la merma o el menoscabo de los recursos de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, detrimento que se detectó en la revisión del Libro Mayor y los Estados Financieros en las cuentas contables 510401 y 580190, respectivamente, quedando en evidencia que dicha institución, pagó por concepto de intereses de mora al ICBF, la suma de QUINIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS PESOS M.L. (\$573.344.500).

Es importante precisar, que el pago en virtud del cual se predica el descrito detrimento patrimonial, está relacionado con el pago de intereses moratorios causados como consecuencia de la omisión en la realización de los aportes correspondientes al ICBF entre el año 2012 y 2017, dado que los funcionarios competentes adscritos a la Institución Universitaria, consideraron que a la Entidad le era aplicable el impuesto sobre la renta para la equidad CREE dispuesto en los artículos 25 y 31 de la Ley 1607 de 2012 – Estatuto Tributario, sin embargo, esto se debió a un error interpretativo de la Norma, a partir del cual, se consideró que la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia era contribuyente del Impuesto sobre la renta, sin embargo, tal como lo estipula el artículo 23 del Estatuto Tributario, los Establecimientos Públicos y en general cualquier Establecimiento Oficial Descentralizado se encuentran excluidos de

tal contribución, pues están obligados a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

Precisado lo anterior y de cara al problema jurídico formulado, inicialmente se procede entonces a analizar el material probatorio obrante en el plenario en aras lograr establecer si el daño patrimonial evidenciado, concretamente en lo relacionado con el pago de intereses moratorios causados como consecuencia de la omisión en la realización de los aportes correspondientes al ICBF entre el año 2012 y 2017, fue producto de una conducta gravemente culpable atribuible a las señoras SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS y LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, o si por el contrario, sus conductas fueron diligentes y cuidadosas, pero que inevitablemente se causó el detrimento antes señalado.

4.4.1.1. Análisis sobre la decisión de archivo a favor de la señora SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS.

Comencemos entonces por analizar lo que concierne respecto a la señora SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS, quien para el momento de los hechos - *pago de los intereses moratorios* - ostentaba el cargo de Auxiliar Administrativa adscrita al Área financiera y dentro de sus funciones se encontraba programar y realizar los pagos de las obligaciones adquiridas por la Institución, razón por la cual, ostentaba la calidad de Gestora Fiscal, veamos sus funciones¹²:

“(...) Propósito principal:

Administrar los ingresos financieros y efectuar los pagos generados por los diferentes compromisos adquiridos por la institución para el normal funcionamiento de la misma

DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES:

Registrar y clasificar en el módulo financiero los ingresos percibidos por la institución, de acuerdo con la estructura establecida en el sistema de costos.

Actualizar los boletines diarios de caja, los libros de caja y los bancos con base en los ingresos y egresos que se generen para tener saldos reales.

Programar y realizar los pagos de las obligaciones adquiridas por la institución de acuerdo con la disponibilidad de dinero y vencimiento de las mismas para un efectivo desarrollo del flujo de caja.

¹² Folio 342 – 343. Manual de funciones del cargo de Auxiliar Administrativo, el cual ocupaba la señora Sandra Patricia Giraldo Bustos, al momento de presentarse los hechos que son objeto de investigación fiscal.



Generar los informes de ingresos, cuentas por cobrar y demás consolidados para obtener un soporte actualizado y real, útil para la institución.

Elaborar las cuentas de cobro por la venta de bienes y servicios efectuados por la institución, para el recaudo oportuno de las mismas.

Realizar las inversiones de excedentes de liquidez en títulos, con el fin de obtener una mayor rentabilidad.

Realizar mensualmente la programación de giros de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Medellín para cumplir con las obligaciones adquiridas por la institución (...).

En este punto, es necesario aclarar que pese a que en el traslado del hallazgo fiscal se indicó que la señora GIRALDO BUSTOS ostentaba la calidad de Tesorera, para el momento de los hechos, de acuerdo a las resoluciones obrantes en el plenario¹³, esta ostentaba el cargo de Auxiliar Administrativa, pues el cargo de Tesorera lo ocupó a partir del año 2015.

En versión libre rendida por la investigada GIRALDO ¹⁴, que valga decirlo, este medio defensivo si bien no tiene una potencialidad e idoneidad probatoria, esta manifestó:

“PREGUNTADO: ¿A quién le correspondía revisar esa parte de este impuesto que se menciona en el hallazgo del cumplimiento del CREE, de esa parte de aportes a parafiscales y seguridad social? ¿Puntualmente quien tenía esa función?”

“(...) Existía el área responsable donde inicia todo el proceso, ya esta parte responsable de liquidar la seguridad social donde se le pone el visto bueno lo envía para CDP y RPC al área presupuestal, al área contable para que haga los registros contables. La revisión completa va con el visto bueno de toda la parte financiera y por último, llega a tesorería con una orden de pago, con una liquidación ya con vistos buenos, los cuales son presupuestales de nómina, contables, del área financiera (...)

La versionista, en su exposición recalca que los pagos que realizaba eran previamente autorizados por otras dependencias, señalando¹⁵:

*“(...) Actualmente trabajo en el Colegio Mayor de Antioquia, **desde el año 2003 al año 2015 ocupé el cargo de Auxiliar administrativa adscrito al área financiera**, era del nivel asistencial, dentro de mis funciones estaban registrar y clasificar en el sistema financiero todos los recaudos percibidos por la institución, realizar los boletines diarios*

¹³ Folios 354 – 358. Resolución No. 182 del 3 de marzo de 2009 y Resolución 328 del 18 de febrero de 2015.

¹⁴ Folio 234.

¹⁵ Folio 233.

*de caja, programar y realizar los pagos de las obligaciones adquiridas por la institución de acuerdo con la disponibilidad de recursos, la actualización del sistema financiero, elaborar las cuentas de cobro de la institución, realizar la inversiones excedentes financieros a que haya lugar y realizar mensualmente la programación de giros de acuerdo al PAC que tenga la entidad. **A partir del año 2015, el cargo de Auxiliar administrativa es cambiado por el cargo de Tesorero General donde se cumplen las mismas funciones solo que es del nivel profesional, dentro de las funciones principales y que tienen que ver con lo que en este momento está en el proceso tiene que ver con los pagos, ese procedimiento esta estandarizado dentro de la institución por que se hacen los pagos de las obligaciones adquiridas. Cuando hablamos de la institución, hablamos de todas las dependencias que incluyen estas tanto el nivel misional como el nivel administrativo, todos los pagos que llegan ya vienen con visto bueno de estas áreas, como son las facultades el área de bienestar, el área de internacionalización, de investigación, de bienes y servicios , todas esas obligaciones tanto del personal como de los proveedores, del personal de nómina, las liquidaciones de prestaciones sociales, las liquidaciones de seguridad social. Todos estos pagos son centralizados en un área para la revisión de los documentos que son el área presupuestal y contable, en el área presupuestal en el momento en que llegan ya los pagos solicitados por las diferentes dependencias llegan con una supervisión donde en esta describe el CDP que es la disponibilidad presupuestal y el RPC que es el registro presupuestal que ya tenga un contrato o un convenio, entonces se verifica que todo esto venga debidamente firmado y supervisado con los vistos buenos de las áreas competentes y responsables de cada pago, se hace la contabilización debidamente de acuerdo a la normatividad vigente y se elabora una orden de pago (...)**" (Resaltado del Despacho)*

Como puede observarse, las explicaciones ofrecidas por la investigada en su exposición libre, resultan coherentes y consistentes con las funciones que esta tenía asignadas en su calidad de Auxiliar administrativa para la época de los hechos, permitiendo inferir al Despacho que si bien dichas funciones se enmarcan en una gestión fiscal¹⁶, también es cierto que dicho cargo no le permitía tener un poder decisorio sobre la facultad de realizar o no el pago de las obligaciones que ya contaban con el visto, aprobación y autorización de otras dependencias que sí tenían una capacidad decisoria, no quedando otra alternativa para la investigada la ejecución del pago que se le asignaba en virtud del cargo asistencial que desempeñaba.

¹⁶ Ley 610 de 2000. Artículo 3. Gestión 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.



Y es que sobre ese “**poder decisorio**” la jurisprudencia en materia de lo contencioso administrativo y constitucional ha coincidido en establecer para el surgimiento del responsabilidad fiscal bien sea en cabeza de los servidores públicos y particulares, debe mediar una capacidad o poder decisorio respecto al manejo o administración de recursos públicos.

El Consejo de Estado, respecto a ese elemento decisorio, explicó¹⁷:

*“Al amparo de la nueva concepción que sobre control fiscal incorpora la Constitución de 1991, la ley 610 de 2000 prescribe en su artículo 3 la noción de gestión fiscal... Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares **que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo**. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.”* (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Y, por su parte, el máximo órgano en materia constitucional, frente al poder decisorio o de decisión como **elemento necesario** para pregonar responsabilidad fiscal, advirtió¹⁸:

*“...**el circuito de la gestión fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado**. Criterios éstos que en lo pertinente cobijan a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado (...) Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, **tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores**. Lo cual es indicativo de que el*

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación. 68001-23-33-000-2013-01024-01. Referencia: “LA RESPONSABILIDAD FISCAL DEBE NECESARIAMENTE RECAER SOBRE EL MANEJO O ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y RECURSOS O FONDOS PÚBLICOS Y RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES QUE TENGAN A SU CARGO LA CUSTODIA DE BIENES O RECURSOS DEL ESTADO, FRENTE A LOS CUALES TENGAN PODER DECISORIO”.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 840/01.



control fiscal no se puede practicar in sólido o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente.” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Y en reciente proveído, el alto tribunal constitucional sobre este mismo elemento – poder decisorio –, ratificó dicha postura al señalar:¹⁹

“(…) 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 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.” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Descendiendo nuevamente al caso concreto y al revisar detenidamente las funciones que la investigada SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS tenía para la época de los hechos investigados, el Despacho considera que le asiste razón al funcionario de la primera instancia al concluir que la procesada no se le pudiera atribuir un dolo o culpa grave en su actuar, como quiera que no disponía de una capacidad de decisión o poder decisorio²⁰ en los pagos que le correspondía ejecutar como Auxiliar administrativa y que ya contaban con la aprobación de otras dependencias que sí tenían dicha capacidad, y sin que este elemento se halle presente en esa gestión fiscal que de alguna manera realizó, tal como lo ha establecido la jurisprudencia nacional, no podría predicarse una responsabilidad fiscal.

De suerte que, se considera que fue atinada la decisión de archivo a favor de la señora SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS, debiéndose advertir que si bien la ausencia del ingrediente subjetivo analizado – *culpa grave* – no se constituye como una causal de archivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000²¹,

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-438/22.

²⁰ La Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 19 de mayo de 2016, proferida dentro del expediente con el núm. único de radicación: 680012333000201301024-01, explicó que la responsabilidad fiscal necesariamente debe recaer sobre el manejo o administración de bienes, recursos o fondos públicos, y respecto de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo bienes o recursos del Estado sobre los cuales tengan la capacidad o poder de decisión; de ahí que, en criterio de esta Sala, para atribuir responsabilidad fiscal, resulte necesario estudiar las funciones a desempeñar por el funcionario público o el particular.

²¹ 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.

no es menos cierto que dicho elemento se requiere necesariamente para proceder a proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal según lo consagra el artículo 48 de la misma codificación²², por lo que de una interpretación armónica de estos dos artículos, no queda otra alternativa que proceder a la terminación anticipada de las diligencias ordenado el archivo de las mismas, tal y como se dispuso en el proveído sometido a revisión.

En conclusión, el Despacho **CONFIRMARÁ** la decisión que se adoptó frente a la señora SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS, una de las dos investigadas respecto a las cuales se archivó el presente proceso de responsabilidad fiscal.

4.4.1.2. Análisis sobre la decisión de archivo a favor de la señora LUZ ADRIANAPALACIO BETANCUR.

Ahora, el Despacho se ocupará de examinar si esta misma circunstancia – ausencia de una conducta dolosa o gravemente culposa – se presentó frente a la señora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, para lo cual entrará a auscultar los elementos probatorios que reposan en el plenario, y que fueron valorados por el a quo para efectos de adoptar la decisión de archivo a su favor, no sin antes precisar que tanto para el momento del pago, como para el momento en que se estaba dando aplicación errónea a los artículos 25 y 31 de la Ley 1607 de 2012, la señora PALACIO BETANCUR fungía como Vicerrectora Administrativa y Financiera, por lo que no gravita controversia alguna con respecto a que sus funciones se establecieron en el Manual de Funciones vigente para dicho cargo²³, y que así mismo, esta tenía la calidad de gestora fiscal.

Veamos su propósito principal: *“Dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en lo referente al manejo y la debida gestión de los recursos humanos físicos, financieros y tecnológicos en aras de asegurar la efectiva prestación del servicio de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia*

²² 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.
2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.
- 3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.**

²³ A folio 87 del expediente obra USB con pruebas aportadas por la presunta responsable Luz Adriana Palacio Betancur

Sus funciones esenciales son:

“(…)

1. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las operaciones contables, presupuestales y financieras de la institución de acuerdo con la normativa vigente.
2. Dirigir la estructuración del presupuesto de ingresos y gastos para cada vigencia, de acuerdo con la normativa vigente.
3. Optimizar los recursos financieros para el adecuado funcionamiento de la gestión institucional.
4. Gestionar con las entidades financieras el financiamiento de recursos a mediano y largo plazo, que sean requeridos por la Institución.
5. Soportar las transacciones económicas de la Institución con los comprobantes legales y la documentación que sea pertinente.
6. Diseñar los procedimientos y mecanismos de cobro de los valores que se adeuden a la Institución, de acuerdo con la normatividad vigente y con fines de la recuperación oportuna del recurso.
7. Coordinar presupuestalmente la adquisición de bienes y servicios que requiera la Institución para su normal funcionamiento.
8. Implementar los procesos, procedimientos, mecanismos de protección y control de bienes, muebles e inmuebles de la institución.
9. Administrar el área física de la Institución, los servicios generales y el servicio de *vigilancia, para garantizar el buen funcionamiento.*
10. Revisar y actualizar los procedimientos del área de gestión financiera.
11. Direccionar el proceso de talento humano.
12. Direccionar el proceso de tecnología e informática.
13. Concertar compromisos y evaluar al personal a cargo en los términos y condiciones señalados por las normas.
14. Ejecutar las políticas y directrices del Sistema de Gestión Integral (MECI, Calidad, Ambiental y SST).
15. Las demás relacionadas con el cargo y que le sean atribuidas por disposición o autoridad competente. (…)

Establecida entonces esa calidad – Gestor Fiscal - en cabeza de la procesada, pasemos entonces a analizar los medios de pruebas tenidos en cuenta por la primera instancia para decretar el archivo a su favor.

Al plenario fue allegado el fallo proferido en el proceso disciplinario Radicado 858865445-2 de fecha 29 de enero de 2019 - *prueba legalmente trasladada al proceso de responsabilidad fiscal* ²⁴-, por medio del cual la Personería de Medellín emitió

²⁴ Ley 610 2000. Artículo 28. PRUEBAS TRASLADADAS. Las pruebas obrantes válidamente en un proceso judicial, de responsabilidad fiscal, administrativo o disciplinario, podrán trasladarse en copia o fotocopia al proceso de responsabilidad fiscal y se apreciarán de acuerdo con las reglas preexistentes, según la naturaleza de cada medio probatorio.





decisión absolutoria a favor de las doctoras **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR** y **MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA**²⁵. En este proveído, el Ente de Control Disciplinario, no encontró que la allí disciplinada PALACIO hubiese cometido falta disciplinaria respecto a la causa del pago de intereses moratorios al ICBF, expresando frente a ello:

"(...) Para el análisis del asunto, procedimos a verificar las actuaciones de la doctora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, en el desempeño de la función pública encomendada, para efecto de identificar las actuación relacionadas con la aplicación de la exoneración de la contribución parafiscal, en los casos señalados por la norma tributaria, toda vez que como la posesión de la funcionaria es posterior a la consumación del hecho investigado, lo que se espera de esta, es el ejercicio responsable del cargo y la identificación y corrección de las situaciones irregulares que se pudieren estar presentando en la institución.

Así las cosas, el despacho encontró que la doctora PALACIO BETANCUR aduciendo la complejidad del proceso de gestión del talento humano, solicitó el 25 de febrero de 2014, al doctor JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO, Coordinador de Control Interno de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, una auditoría específicamente en lo relacionado con la liquidación de la nómina, prestaciones sociales y parafiscales.

Con fecha 16 de junio de 2014, mediante Radicado 2014301072, se remite al doctor **BERNARDO ARTEAGA VELASQUEZ**, rector de la institución, el informe definitivo de auditoría gestión del talento humano, documento donde se formularon 10 observaciones, ninguna relacionada con la liquidación y pago de los aportes parafiscales.

Igualmente se logró verificar que la doctora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, dentro de las buenas prácticas en el desempeño de su gestión, solicitaba a entidades prestadoras de salud, administradoras de fondos de pensiones, SENA e CBF, los estados de cuenta sobre el cumplimiento de las obligaciones de la institución con aquellas.

En el caso de los aportes al ICBF, encontramos que el 17 de septiembre de 2015, se solicitó a dicha entidad, el estado de cuenta de la obligación parafiscal, la cual mediante Oficio del 22 de septiembre de 2015, indicó que podía brindar el servicio de verificación sobre el pago del aporte patronal, solicitándolo a la oficina de recaudo de la sede regional.

En consecuencia, el 28 de septiembre de 2015, la doctora **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR** solicitó al ICBF su intervención para determinar si existían deudas pendientes entre ambas instituciones, designándose por la entidad acreedora, a un

²⁵ Folio 344 a 353.

asesor para la realización de la verificación de los libros y documentación relacionada con la liquidación de los parafiscales por parte de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

Si bien el despacho no tuvo acceso al informe de la actividad verificatoria realizada por el ICBF, **se da credibilidad a lo expuesto en la versión libre por la doctora PALACIO BETANCUR, respecto al resultado de la auditoría, bajo el entendido que fue a raíz del estudio por ella encomendado, que se pudo detectar el error en la aplicación del incentivo tributario; igualmente quedó establecido que fue por la gestión emprendida por la investigada que se dio solución al equívoco; hechos corroborados en el testimonio rendido por el doctor JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO, actual Vicerrector Administrativo y Financiero de la institución.**

Adicionalmente, cabe resaltar que en las Auditorías financieras y contables de la Contraloría General de Medellín, vigencias 2013, 2014 y 2016, que obran en el informativo, no se identificó por parte del ente de control fiscal, irregularidades en el desarrollo de la actividad tributaria y parafiscal de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

Lo expuesto inexorablemente permite aseverar, que **gracias a la gestión emprendida por la disciplinada, se logró detectar y conjurar la anomalía, siendo las consecuencias de la errónea interpretación de la norma, una carga instantánea, predecible y acorde a la infracción; dicho de otro modo, solo cuando se conoció la irregularidad fue que se pudo conocer el efecto adverso por el saldo insoluto del aporte al ICBF y por ende no podría castigarse a la persona que precisamente permitió identificar un verro ocasionado por terceros.**

Como corolario se indicará que el despacho procederá con la absolución de la doctora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, quien ostentó el cargo de Vicerrectora Administrativa y Financiera de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, con posterioridad al inicio de la irregularidad en la aplicación de la exoneración del aporte, **habida cuenta los argumentos esgrimidos en este proveído y considerando que no hubo vulneración al deber funcional impuesto a la servidora pública investigada.** (...)” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Tampoco puede pasarse por inadvertido, que el ente disciplinario en la parte motiva de esa decisión, al analizar la conducta de la disciplinada MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA, dejó claro que para la fecha en que ocurrió la irregularidad que dio origen al hecho aquí investigado, la implicada PALACIO BETANCUR no laboraba en la entidad afectada con el daño patrimonial evidenciado, señalando en cuanto a esto lo siguiente²⁶:

²⁶ Folio 372 a 373.



"(...) Cabe destacar que a diferencia de la Doctora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, quien no laboraba en la institución al momento de la anomalía, la doctora SUESCÚN HERRERA, estaba vinculada para la época de los hechos y tenía bajo su control la administración del sistema de nómina para la liquidación de salarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social y parafiscales, y fue quien parametrizó el sistema para la aplicación de la exoneración del aporte a favor del ICBF, sin que medie en el informativo prueba tendiente a demostrar que actuó por órdenes impartidas por superior jerárquico o personal asesor de la institución, no obstante, lo que si se desprende de las declaraciones juramentadas rendidas por el doctor JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO, contratista para la época de marras y el contador JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ, es que al interior del Colegio Mayor, efectivamente se planteó, discutió y concluyó que la prerrogativa establecida en el artículo 25 de la Ley 1607 de 2012 era aplicable a la Institución (...)"(Resaltado y subrayado fuera de texto)

Aunado a lo anterior, se tiene entonces demostrado que la señora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, que como ya se dijo, a pesar de estar acreditada su calidad de gestor fiscal, la interpretación errónea de la norma se dio con anterioridad al ingreso a la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, pues según consta en el acta de posesión 067 de 2013, la señora PALACIO BETANCUR ingresó al cargo de Vicerrectora Administrativa y Financiera el día 6 de septiembre del año 2013.

Igualmente, está probado que una vez posesionada en el cargo la funcionaria realizó las respectivas averiguaciones y lo que estaba dentro de su alcance a fin de constatar que el actuar de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia estaba ajustado a derecho, y prueba de ello es que el ICBF inició la Auditoría al interior de la Institución en virtud de una solicitud elevada por la señora LUZ ADRIANA, veamos²⁷:

²⁷ Fallo proferido en el proceso disciplinario radicado 858865445-2 de fecha 29 de enero de 2019. "En consecuencia, el 28 de septiembre de 2015, la doctora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR solicitó al ICBF su intervención para determinar si existían deudas pendientes entre ambas instituciones, designándose por la entidad acreedora, a un asesor para la realización de la verificación de los libros y documentación relacionada con la liquidación de los parafiscales por parte de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia".

Medellín, 28 de septiembre de 2015

VICEDADMINISTRATIVA

Señores
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Regional Medellín
Calle 45 N° 79 - 141
Medellín

Asunto: Solicitud de intervención

Cordial saludo,

De manera respetuosa nos dirigimos a ustedes con el fin de solicitar la intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para determinar si existe a la fecha deudas pendientes por parte de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia NIT 890980134-1 con su entidad.

Con base a lo anterior solicitamos muy comedidamente enviar los requerimientos respectivos para dar trámite a los procesos a que haya lugar, a la dirección Carrera 78 No 65-46 o a los correos electrónicos, viceadministrativa@colmayor.edu.co, auxadministrativo@colmayor.edu.co.

Cualquier inquietud al respecto, favor comunicarse al número telefónico 4445611, ext. 232.

Cordialmente,

ADRIANA

LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR
Vicerectora Administrativa Y Financiera

(Folio 87 del expediente. USB. Prueba 12 - Oficio Rad. 2015102689 del 28 de septiembre de 2015 – Solicitud de intervención al ICBF en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia)

Bajo el análisis del acervo probatorio militante en el expediente y valorado en precedencia, el Despacho encuentra que dichas probanzas resultan idóneas y suficientes para concluir al igual que el operador fiscal de la primera instancia, que indudablemente para la época de los hechos la señora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, pese a ejercer funciones de gestora fiscal, obró de manera diligente, cuidadosa e incluso correctiva, pues, como primera medida se logró verificar que la interpretación errónea de la norma se dio con anterioridad al ingreso de ésta a la institución, y que igualmente, una vez se posesionó en el cargo de Vicerectora Administrativa y Financiera, y que además, una vez posesionada en el cargo la funcionaria realizó en forma oportuna y diligente lo concerniente a fin de constatar que el actuar de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, no presentaba ninguna irregularidad de naturaleza jurídica.

Precisado lo anterior, resulta pertinente señalar que la responsabilidad fiscal que declaran las contralorías se edifica sobre un trípode integrado por un daño o afectación al patrimonio público, una conducta y una relación causa - efecto entre ellos, denominado nexos causal. Igualmente, en esta clase de responsabilidad, es



indispensable que exista el denominado “**título de imputación**”, esto es, la prueba de que el daño se generó por una conducta dolosa (cuando la persona incurre en la acción u omisión, con el ánimo consciente de inferir daño)²⁸ o **gravemente culposa (error, por una imprudencia o negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves)**²⁹.

Continuando el análisis, y de acuerdo al problema jurídico planteado, es igualmente relevante advertir que la justificación de la decisión de archivo que se somete a consulta, se apoyó en la ausencia del elemento culpa grave por parte de los sujetos investigados, elemento sobre el cual vale la pena detenerse para definir su conceptualización y alcance, previo a desatar el quid iuris trazado en las presentes consideraciones.

En este orden de ideas, el artículo 63 del Código Civil define la culpa grave y el dolo de la siguiente manera:

“...Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

(...)

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.”

En lo relativo la conducta gravemente culposa se hace menester traer a colación la Sentencia del 13 de mayo de 2009 proferida dentro del Expediente 25694 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la cual sostuvo:

“(...) en aras de establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y si respecto de ellas se presentó un incumplimiento grave.”

Y en otra providencia, el mismo órgano de cierre de lo contencioso administrativo, se pronunció sobre el alcance la culpa grave señalando³⁰:

*“Para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y **culpa grave**, la jurisprudencia ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil, de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de*

²⁸ C. E., Secc. Tercera. Radicación 25000-23-26-000-2001-02841-01 (30226) 26 de mayo de 2010. C. Const., Sent. C-484/02, jun. 25.

²⁹ Mazeaud y Tunc, *Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil, delictual y contractual*, Tomo 1, Volumen II, pág. 384. Exp. 8493, jul. 25/94, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. La jurisprudencia de la sección antes de la expedición de la Ley 678 del 2001 se apoyó en esta doctrina para precisar el alcance de la culpa grave.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 18 de febrero de 2010, expediente 17933.



*generar daño a una persona o su patrimonio, mientras que el segundo **corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos que no admiten comparación, o en otras palabras, si se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema, equivalente a la señalada intención***". (Resaltado fuera de texto).

Retomando el análisis del caso de autos, el Despacho considera que acierta el a quo al desechar el ingrediente subjetivo – una conducta dolosa o gravemente culposa – en cabeza de la señora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, y que por el contrario, tal como fue señalado por el ente disciplinario, esta funcionaria adoptó las medidas pertinentes y que su cargo le permitían, con el fin de subsanar cualquier anomalía que se tuviera en las obligaciones a favor del ICBF, situación que a todas luces desdibuja de su parte una gestión fiscal **antieconómica, inoportuna, negligente, deficiente e ineficaz**. Por lo tanto, si desaparece o se desvirtúa un dolo o culpa grave en la calificación de la conducta investigada como elemento estructural de la responsabilidad fiscal, es obvio que este Ente de Control Fiscal pierde el objeto de la investigación misma, por lo tanto no es necesario que la investigación prosiga, o al menos en contra de esta procesada.

En este orden de ideas, el Despacho bajo una interpretación armónica de los artículos 47 y 48 de la Ley 610 de 2000, considera que acierta el funcionario de la Primera Instancia al encontrar procedente archivar la presente causa fiscal a favor de la investigada LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, pues como ya fue explicado en la confirmación de archivo a favor de la otra vinculada - SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS – el elemento subjetivo analizado y que se verificó como ausente en el hecho objeto de averiguación, se encuentra establecido como requisito *sine qua non* para avanzar en la imputación como lo dispone el artículo 48 de Ley 610 de 2000, lo que inexorablemente impone el archivo del proceso.

Corolario de lo expuesto, el Despacho **CONFIRMARÁ** la decisión que se adoptó en la providencia revisada frente a la señora LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, esto es, el archivo proferido a su favor ante la imposibilidad de endilgarle una conducta dolosa o gravemente culposa.

4.4.2. CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS OTRAS DECISIONES CONTENIDAS EN EL AUTO CONSULTADO Y OTRAS DETERMINACIONES.

Como fue señalado en el problema jurídico formulado dentro de las presentes consideraciones, nada impide para que el Despacho efectúe un control de legalidad y una revisión integral de las otras decisiones adoptadas en el proveído consultado, entre estas, el auto de imputación en contra de los procesados **BERNARDO**



ARTEAGA VELÁSQUEZ, en calidad de Rector, **MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA**, en calidad de Jefe de Oficina de Gestión Humana y Bienestar Institucional, **JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ**, en calidad de Contador, **JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO**, en calidad de Contratista, como presuntos responsables del detrimento por valor de **QUINIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS PESOS M.L. (\$573.344.500)**, que está relacionado con el pago de intereses moratorios causados como consecuencia de la omisión en la realización de los aportes correspondientes al ICBF entre el año 2012 y 2017, y sobre la cual ya el Despacho se pronunció **confirmando** la exoneración de responsabilidad proferida a favor de las investigadas **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR** y **SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS** por parte del Operador Fiscal de la Primera Instancia.

Pues bien, revisada la actuación surtida en la Primera Instancia, el Despacho no avizora ninguna irregularidad que invalide lo actuado o represente amenaza de los derechos o garantías fundamentales de los imputados, en la medida que todos estos han estado debidamente representados a través de apoderados de confianza o contractuales, han tenido la oportunidad de rendir versión libre y aportar medios de prueba en ejercicio de su defensa³¹.

De igual manera, se evidencia que el auto de imputación dictado en contra de los citados investigados, contiene los requisitos contemplados en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000³², y su motivación se encuentra precedida de la demostración y certeza objetiva del daño patrimonial derivado del pago de intereses moratorios causados como consecuencia de la omisión en la realización de los aportes correspondientes al ICBF entre el año 2012 y 2017. De manera que, el Despacho no vislumbra reparo alguno de índole formal frente al auto de imputación proferido en contra de los señores **BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ**, **MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA**, **JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ** y **JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO**, encontrando entonces procedente que la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva prosiga con la actuación que corresponda en los términos señalados en el auto en cuestión.

³¹ Folios 512 a 514. "ACTUACIONES PROCESALES".

³² Ley 610 de 2000. Artículo 49. 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. 2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas. 3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.



No obstante lo anterior, es de anotar que en el “ARTÍCULO SEGUNDO”³³ de la parte resolutive de la decisión consultada³⁴, el Operado Jurídico de Primer Grado, indicó que el archivo a proferido a favor de las señoras LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS se dio por “ausencia de culpa grave y nexo de causalidad, conforme al artículo 47 de la Ley 610 de 2000”, situación que no es congruente con lo señalado en la parte considerativa de dicho proveído, pues en primer lugar, la decisión de archivo obedeció exclusivamente por cuanto no se halló acreditado el elemento subjetivo – dolo o culpa grave – en el actuar de las investigadas, más no porque estuviese ausente el elemento del nexo causal, pues precisamente la existencia de este último elemento fue lo que permitió que se dictara auto de imputación en contra de los demás investigados, según lo expuesto por el a quo en el auto consultado³⁵.

Debe aclararse que no puede confundirse la ausencia del ingrediente subjetivo (dolo o culpa grave) con la ausencia de un nexo causal, puesto que la **causalidad no implica culpabilidad**, pero ésta última generalmente conlleva la primera. El vínculo de causalidad – nexo – causal es un elemento de la responsabilidad distinto de la culpa – conducta –³⁶.

Como nexo causal se entiende el vínculo que permite concluir que el daño causado al patrimonio del Estado³⁷, es el efecto necesario de un hecho del servidor público o del particular que administra bienes públicos; es decir, es la conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento sufrido es resultado del hecho que generó el servidor

³³ **ARTÍCULO SEGUNDO:** ARCHIVAR respecto a LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR, identificada con cédula de ciudadanía 43.582.852 y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 26.424.937 debido a las investigaciones adelantadas en el presente proceso, por ausencia de culpa grave y nexo de causalidad, conforme al artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

³⁴ **Auto 758 del 4 de diciembre de 2023**, por medio del cual se profirió **Auto Mixto** de Archivo Parcial e Imputación de Responsabilidad Fiscal dentro del **Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019**.

³⁵ *“Para el caso que nos ocupa, las conductas que produjeron el daño fiscal antes anotado se circunscriben concretamente a la interpretación errónea de los artículos 25 y 31 de la Ley 1607 de 2012, lo cual dio lugar al no pago de los aportes que debía realizar la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, en virtud de lo cual debió cancelar intereses moratorios.*

En tal sentido aplicando la teoría de la condición adecuada, se encuentra que las conductas desplegadas por los intervinientes tenían la entidad para generar el daño fiscal aquí aducido, esto entendiendo que, de no haberse interpretado erróneamente, no se hubiera presentado el detrimento patrimonial verificado en los intereses moratorios causados”.

³⁶ **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. Ley 610 de 2000.

³⁷ Fallo 00306 de 2016 Consejo de Estado. El Nexo Causal entendido como la relación inherente entre el hecho imputable a la administración y el daño causado. La imputación del daño al Estado depende de que su causa obedezca a la acción u omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público, o en nexo con éste.



público o el particular con dolo o culpa grave, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella.

El nexo causal entre los dos elementos anteriores, como su nombre lo indica, se refiere a la relación de causalidad (**causa - efecto**), que debe existir de manera determinante entre la conducta desplegada por quien ejerció la gestión fiscal y el daño ocasionado a los intereses patrimoniales del Estado; habrá entonces, relación de causalidad, cuando el hecho del gestor fiscal o de quien haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, es la causa directa del daño o haya contribuido a él y sin el cual, éste no se habría producido.

En el proceso de responsabilidad fiscal, así exista afectación al patrimonio público y una conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público o del particular, **si no hay el vínculo consecuente entre el primero y el segundo, no puede establecerse que la conducta desplegada por los servidores públicos o particulares en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, fue la que determinó el daño, por tanto no puede comprometerse su responsabilidad fiscal.**

Por consiguiente, no todo daño o toda conducta dolosa o gravemente culposa generan responsabilidad fiscal. Ella se configura cuando se establezca, por el nexo causal, que el primero, es consecuencia de la segunda.

Por otra parte, y **en segundo lugar**, se advierte que el archivo que fue proferido a favor de las señoras LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS no se justificó precisamente por las causales vertidas en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, sino que tal como fue explicado en precedencia, esa decisión se produjo bajo una interpretación armónica de esta norma con lo dispuesto en el artículo 48 de la misma codificación, en la medida que para poderse proferirse auto de imputación de responsabilidad fiscal se requiere, entre otros requisitos, la acreditación de los elementos de la responsabilidad fiscal, y en el sub examine se estableció la imposibilidad de atribuirle una conducta dolosa o gravemente culposa a las implicadas, razón más que suficiente para estimar procedente la terminación del proceso frente a ellas, lo cual fue confirmado por esta superioridad.

De tal manera, la situación expuesta amerita que por parte del Despacho **se modifique el “ARTÍCULO SEGUNDO” contenido en la parte resolutive** de la providencia sometida a consulta, en aras de aclarar con exactitud las razones de derecho que condujeron al archivo del proceso a favor de las señoras LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS.

4.4.3. CONCLUSIÓN.

El Despacho coincide con el a quo y concluye que fue **acertada** la decisión de archivo en favor de las investigadas LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR y SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS, así como también advierte que no se observa ningún elemento que pueda afectar o invalidar lo actuado respecto a la imputación de responsabilidad fiscal en contra de los investigados BERNARDO ARTEAGA VELÁSQUEZ, MARIELA DEL SOCORRO SUESCÚN HERRERA, JUAN ESTEBAN VÉLEZ PÉREZ y JORGE WILLIAM ARREDONDO ARANGO, encontrando precedente que se prosiga la investigación en contra de estos últimos; en tal sentido se habrá de **CONFIRMAR** la decisión objeto de consulta.

Por otra parte, ante el defecto detectado en el “ARTÍCULO SEGUNDO” contenido en la parte resolutive del proveído consultado, se **MODIFICARÁ** lo allí señalado por el a quo conforme a las consideraciones expuestas en precedencia.

Y, finalmente cabe advertir que la decisión confirmatoria (archivo), no impide que si después de proferido el Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten que si existió una culpa grave en cabeza de alguno o de todos los fiscalmente procesados, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, que proceda la reapertura de la indagación o del proceso de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

5. LA DECISIÓN.

Sin mayores elucubraciones, y en mérito de lo expuesto, el **Subcontralor en Funciones de Contralor Distrital de Medellín**,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR y MODIFICAR PARCIALMENTE (“ARTÍCULO SEGUNDO”) la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante **Auto 758 del 4 de diciembre de 2023**, por medio del cual se profirió **Auto Mixto** de Archivo Parcial e Imputación de Responsabilidad Fiscal dentro del **Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019**, por la motivación expuesta en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el “**ARTÍCULO SEGUNDO**” del auto consultado³⁸, por las razones anotadas en la parte considerativa, el cual quedará así:

*“**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR EL ARCHIVO** del presente proceso de responsabilidad fiscal, exclusivamente respecto a las señoras **LUZ ADRIANA PALACIO BETANCUR**, identificada con **cédula de ciudadanía 43.582.852** y **SANDRA PATRICIA GIRALDO BUSTOS**, identificada con **cédula de ciudadanía 26.424.937** debido a la ausencia y no estar acreditado uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal - culpa grave -, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610, armonizado con lo señalado en el artículo 48 de la misma codificación y demás consideraciones esgrimidas en las precedentes consideraciones.”.*

ARTÍCULO TERCERO: MANTENER INCÓLUMES los restantes artículos contenidos en la parte resolutive de la providencia consultada, conforme a las consideraciones expuestas.

ARTÍCULO CUARTO: 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 que **SÍ existió una culpa grave** en cabeza de alguno o de todos los fiscalmente procesados, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, que proceda la reapertura de la indagación o del proceso de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000³⁹.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR POR ESTADO la presente providencia de acuerdo con el Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011⁴⁰, advirtiéndose que contra la presente decisión **no procede recurso alguno**. De igual forma, **publíquese en la página web de la Entidad**.

³⁸ **Auto 758 del 4 de diciembre de 2023**, por medio del cual se profirió **Auto Mixto** de Archivo Parcial e Imputación de Responsabilidad Fiscal dentro del **Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 010 de 2019**.

³⁹ Ley 610 de 2000. Artículo 17. Reapertura. Cuando después de proferido el auto de archivo del expediente en la indagación preliminar o en el 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. Sin embargo, no procederá la reapertura si después de proferido el auto de archivo, ha operado la caducidad de la acción o la prescripción de la responsabilidad fiscal.

⁴⁰ **ARTÍCULO 106. Notificaciones.** En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. **Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado.**



ARTÍCULO SEXTO: Una vez en firme la providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, **para que dé estricto y riguroso cumplimiento a lo ordenado en los términos señalados en el presente proveído, prosiga con la actuación procesal a que haya lugar y lo demás que sea de su competencia.**

NOTIFÍQUESE, 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

Proyectó: Jorge Hernán Ospina Zapata – Profesional Universitario 2