

DESPACHO DEL CONTRALOR DISTRITAL DE MEDELLÍN

AUTO N° 025 DE 2024

**POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO CONSULTA EN EL
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 038 DE 2018**

Medellín, veintidós (22) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Funcionario competente	Contralor Distrital de Medellín
Objeto Decisión Despacho Contralor:	Resolver grado de consulta por causa de archivo de proceso a favor de unos imputados.
Providencia Consultada:	Auto 152 de 2024
Entidad Afectada:	HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN
Presuntos Responsables:	• PAULA ANDREA ARANGO CASTRO Líder de procesos de facturación • ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO Tesorera General • PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ. Auxiliar Administrativa. Gestora Fiscal Indirecta.
Garantes Vinculados:	PREVISORA S.A. Compañía de Seguros NIT 860.002.400-2. PÓLIZA 1019362.
Hecho Investigado:	Anulación o eliminación de registros de prestaciones de Laboratorio Clínico en el aplicativo Win-Lab, por funcionarios del área de facturación y caja. (Eliminación de registros de hechos económicos dentro del ciclo transaccional de ingresos).
Cuantía:	\$40.654.276
Procedimiento:	Ordinario doble instancia
Temas y subtemas:	Gestión y gestor fiscal/Ciclo de ingresos/Facturación/Archivo proceso/Hacienda y tesoro público
Decisión:	REVOCA LA DECISIÓN CONSULTADA. Se ordena continuar con el proceso a fin de incorporar los elementos probatorios necesarios para decidir si se archiva el proceso o se imputa responsabilidad fiscal al investigado.

1. OBJETO DE LA PRESENTE DECISIÓN: RESOLVER GRADO DE CONSULTA

El Contralor Distrital de Medellín, en virtud de las facultades establecidas en las Leyes 610 de 2000, 1437 de 2011, 1474 de 2011, artículo 267 y 268 de la Constitución Política, los Acuerdos municipales 087 y 088 de 2018 y la Resolución 150 de 2021¹

¹ Modificada por la Resolución N° 482 de 2022



(Manual específico de Funciones y competencias laborales), procede a resolver en grado de consulta la decisión contenida en el Auto 152 del 21 de marzo de 2024, por medio del cual, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva decidió **archivar el proceso** a favor de unos investigados. Folio 270.

2. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS FÁCTICOS

2.1. HECHO INVESTIGADO

Mediante Memorando 047723-201700012453 del 27 de diciembre de 2017, el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal de Servicios de Salud, dio traslado a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de un hallazgo fiscal, determinado en la Auditoría Especial Gestión Facturación y Recaudo en el HGM vigencia 2017. Folio 2.

El hecho irregular que activó la competencia de la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, fue descrito así por el Equipo Auditor:

En la realización de la Auditoría Especial Gestión Facturación y Recaudo de efectivo con alcance 1 de mayo de 2015 a 31 de mayo 2017, el equipo auditor evidenció que 1.211 **registros de prestaciones** de Laboratorio Clínico en el aplicativo Win-Lab, fueron **eliminados o anulados** en el aplicativo SAP, por funcionarios del Área de Facturación y Caja, por un valor de \$40.654.276. Los aplicativos SAP y Win-Lab, se comunican por medio de una Interfaz a través del protocolo HL7 para llevar los datos del paciente y los exámenes a realizar al laboratorio clínico (Win-Lab), sin garantizar la integridad de la información que pasa al aplicativo Win-Lab. Fecha de ocurrencia de los hechos: 1 al 31 de mayo de 2017. Folio 5.

2.2. PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Como presuntos responsables, se identificó en el auto de imputación a las siguientes personas: Folio 270.

- PAULA ANDREA ARANGO CASTRO Líder de procesos de Facturación del HGM.
- ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO Tesorera General HGM. Vinculada desde el día 19 de junio de 2007 hasta el día 22 de noviembre de 2017. Folio 133.

- PATRICIA INÉS ARENAS. Vinculada a la entidad el 1 de febrero de 2002 hasta el 06 de junio de 2017 (Folio 141). Auxiliar Administrativa HGM. (Gestora fiscal indirecta)

2.3. LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Como entidad estatal afectada se identificó al HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN-HGM.

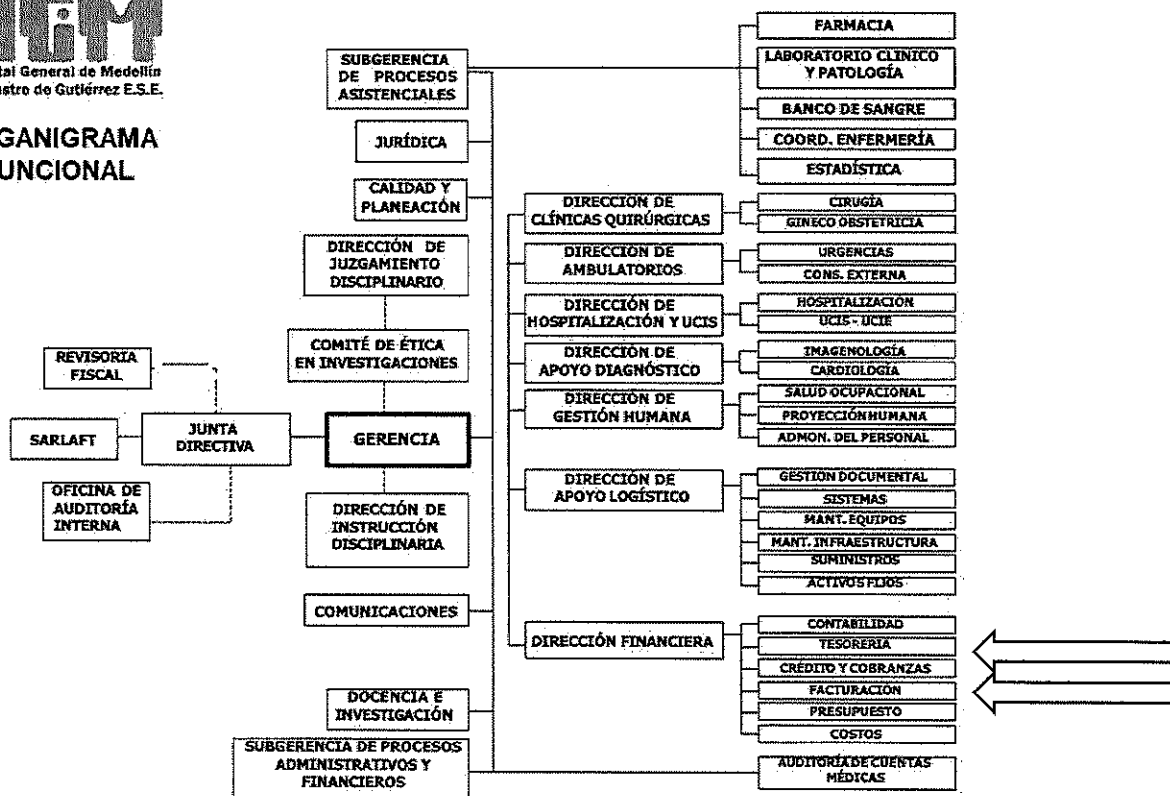
Su fundación se remonta al año 1942, prestando servicios como un Centro de Atención Obstétrica. Más tarde el Concejo Municipal de Medellín le dio vida jurídica mediante el Acuerdo 18 del 1 de agosto de 1949, con el nombre de Clínica de Maternidad del Municipio de Medellín, y posteriormente la Junta Directiva, en reconocimiento al gran esfuerzo y la labor desarrollada por doña Luz Castro de Gutiérrez, agregó el nombre de ella al que tenía la Institución.

Después de la promulgación de la Ley 100 de 1993, el Hospital General de Medellín, Luz Castro de Gutiérrez, ha venido consolidando su proceso de transformación empresarial, convirtiéndose en Empresa Social del Estado.

El Hospital es una entidad de tercer nivel de atención, con una categoría especial de entidad pública descentralizada de propiedad del Municipio de Medellín, con personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.



**ORGANIGRAMA
FUNCIONAL**



Código: ES-PLI-GP002D09, Versión: 05, Fecha: 18/04/2023

2.4. EL DAÑO PATRIMONIAL Y LA DETERMINACIÓN DE SU CUANTÍA

En el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal N° 152 del 21 de marzo de 2024, el daño patrimonial se determinó en la suma de **\$40.654.276**, por causa de la eliminación o anulación de los registros relativos a las prestaciones de Laboratorio Clínico, por parte de funcionarios del área de facturación y caja.

2.5. COMPAÑÍA GARANTE VINCULADA-TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

PREVISORA S.A. compañía de seguros NIT 860.002.400-2 con ocasión a la PÓLIZA 1019362.

2.6. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE EN PRIMERA INSTANCIA

- Mediante Memorando 047723-201700012453 del 27 de diciembre de 2017, el Contralor Auxiliar Fiscal Servicios de Salud, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, un hallazgo con presunta incidencia fiscal con ocasión a la Auditoría Especial Gestión Facturación y Recaudo de Efectivo vigencia 1 mayo 2015 a 31 de mayo de 2017. Folios 2-52.
- Mediante Auto 579 de 24 de septiembre de 2018, se comisionó a la doctora AIDA DEL CARMEN RODRÍGUEZ CARMONA, para adelantar y tramitar el Proceso con Radicado 038 de 2018. Folio 1.
- Mediante Auto 497 del 15 de julio de 2019, se comisionó al doctor LUIS FERNANDO DAVID OSORIO, para adelantar y tramitar el Proceso 038 de 2018. Folios 55.
- Mediante Auto 206 del 11 de marzo de 2020, se dio **apertura al Proceso** con Radicado 038 de 2018. Fecha de los hechos: 1 al 31 de mayo de 2015. Folios 56-60.
- Mediante Resolución No.126 de 17 de marzo de 2020 se suspenden términos de los procesos y actuaciones administrativas, entre el 18 y el 31 de marzo de 2020. Folios 61-62.
- Mediante Auto 225, se acata lo ordenado en la Resolución 126. Folios 63-64.
- Mediante Resolución No. 143 se ordena suspenden términos dentro de las indagaciones Preliminares Fiscales, los Procesos de Responsabilidad Fiscal, desde el 27 de abril de 2020 hasta que dure la emergencia. Folios 65-68.
- Mediante Resolución 392 del 14 de octubre de 2020, se ordena reanudar los términos dentro de las indagaciones preliminares fiscales, los procesos de responsabilidad fiscal, desde el 14 de octubre de 2020. Folios 69-71.
- Mediante Auto 276 del 29 de octubre de 2020, se acata lo ordenado en la Resolución 392/20. Folios 72-73.
- Mediante Auto 069 del 04 de marzo de 2021, se comisionó al Abogado JUAN DIEGO GONZÁLEZ PUERTA, para adelantar y tramitar el Proceso con Radicado 038 de 2018. Folio 81.

- Mediante Auto 227 del 27 de mayo de 2021, se comisionó al Abogado ALBEIRO PIEDRAHÍTA GÓMEZ, para que adelantara y tramitara el Proceso con Radicado 038 de 2018. Folios 82-83.
- A través del comunicado con Radicado 202200002935, se vinculó a la compañía de seguros LA PREVISORA S.A al Proceso 038 de 2018. Folio 84.
- Mediante comunicado con Radicado 202200004189, se comunicó la Apertura del Proceso 038 de 2018, al HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN. Folios 96.
- A través del Auto 064 se decreta la práctica e incorporación de unas pruebas (fs.106-107).
- Mediante Auto 074 del 03 de febrero de 2023, se decretó la práctica y la incorporación de pruebas. Folios 108-111.
- A través del Auto 381 del 30 de mayo de 2023, se adicionó el Auto de Apertura 206 del 11 de marzo de 2020. Folios 179-182.
- Mediante Auto 422 del 20 de junio de 2023, se decretó la práctica e incorporación de pruebas. Folios 213-216.

2.7 RELACIÓN DE MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

- Contenido del CD Adjunto del traslado de hallazgo (Folio 5) cual se relaciona así:
 - 01_Acta Mesa de Trabajo 005
 - 02_Soportes del Hallazgo Fiscal
 - 03_Respuesta de la Entidad
 - 04_Acta Mesa de Trabajo 006
 - 05_Informe Definitivo de la Auditoria
 - 06_Pólizas
 - 07_Levantamiento del Fenecimiento
 - 08_Relación de normas aplicables
 - 09-Relación de Bienes de los presuntos responsables
 - 10-Nombramientos actas posesión funciones dirección póliza
 - 11- Hoja de vida función pública
 - 12- Cédula de los responsables
 - 13. Formato F-CF-AF-007 - Traslado de hallazgos con incidencia fiscal AE HGM.xls.

- Respuesta del HGM a los Oficios con Radicado 020 20230000476 y E20230000488, en el cual el Hospital General entregó la siguiente información de las señoras- PAULA ANDREA ARANGO CASTRO, ADRIANA FONTALVO Y PATRICIA ARENAS (Folios 119-167):
 - Copia de la hoja de vida actualizada
 - Copia de la Declaración de bienes y rentas actualizada
 - Última dirección de residencia conocida o registrada, N° telefónico, y correo electrónico.
 - Copia de la cédula de ciudadanía.
 - Relación de los cargos desempeñados con las funciones asignadas y sus respectivos periodos.
- Versión libre de Paula Andrea Arango. Afirma que la caja está ubicada en el área de Tesorería y no de Facturación. La Auxiliar desarrollaba dos funciones: facturación y caja. Con posterioridad se separaron las funciones de facturación y caja (Tesorería). El Área de Facturación debía hacer seguimiento a dicha actividad al igual que el Área de Tesorería. Folio 104.
- Declaración bajo la gravedad de juramento de la señora Adriana Fontalvo, CD. (Folios 172-174).
- Respuesta a solicitud con Radicado 020 20230000725, recibo de expediente investigación disciplinaria en contra de la señora PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ. CD (Folios 175-178).
- Respuesta de la FISCALÍA relacionada con la investigación penal en contra de la señora PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ. Folios 201-203.
- Copia del reporte de presuntas irregularidades penales, con fecha del 12 de junio de 2017. Folios 204-207.
- Testimonio de la señora AIDA NATALIA GALLEGU OROZCO, CD. Folios 236-239.

3. LA PROVIDENCIA CONSULTADA

La Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto 152 de 2024, decidió:



ARTÍCULO PRIMERO: IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL contra: **PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ**, identificada cédula de ciudadanía 43.009.885 por las irregularidades presentadas en el HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN LUZ CASTRO DE GUTIÉRREZ, identificado con NIT 890.904.646-7. Lo cual, representa un daño al patrimonio de esta entidad por valor de Cuarenta millones seiscientos cincuenta y cuatro mil doscientos setenta y seis pesos (\$40.654.276).

ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR respecto a las señoras **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO**, identificada con la cédula de ciudadanía número 43.257.029, y a **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO**, identificada con la cédula de ciudadanía 43.736.889 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO TERCERO: DESVINCULAR a la compañía de seguros LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, identificada con el NIT 860.002.400-2 con ocasión a la PÓLIZA 1019362 por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído. (...)

ARTICULO SEXTO: Remitir el expediente al Despacho del Señor Contralor Distrital de Medellín para que se surta el Grado de Consulta en relación con la decisión de archivo conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SEPTIMO: Notificar personalmente, una vez resuelto el GRADO DE CONSULTA a la señora **PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ**, identificada cédula de ciudadanía 43.009.885, conforme a lo dispuesto en el Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011; haciéndole saber que dispone de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación personal de este auto, para que presente sus argumentos de defensa y aporte las pruebas que pretenda hacer valer, (...)

Las tesis y argumentos expuestos por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal, el Despacho los resume así: Folio 270 s.s.

- Afirma que *"se demostrará probatoriamente que la señora **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO** no ostenta la calidad de gestora fiscal y que la conducta de la señora **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO** no puede ser enmarcada a título de culpa grave ni a título de dolo, razón por la cual se procederá a ordenar el archivo de las investigaciones respecto a ellas"*. Folio 272.
- Señala que conforme con el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el daño patrimonial se puede dar por menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, y en el presente caso el daño patrimonial investigado en el presente proceso asciende a la suma de \$40.654.276. Folio 272.



- Indica que el cargo que la doctora **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO** ocupaba para la fecha de los hechos, el cargo de LÍDER DE PROGRAMA (Facturación). Folio 273.
- Sostiene que “Analizadas todas y cada una de las funciones, se puede inferir que no comportan gestión fiscal, toda vez que no tiene ni el manejo ni la disposición de recursos públicos. Su quehacer estaba dirigido a la facturación que debía ser trasladada a las diferentes pagadoras, es decir, a las EPS en las cuales estaban afiliados los usuarios que requerían los servicios de laboratorio, esta facturación se hacía con base en la información que reposaba en el SAP, que de acuerdo a los testimonios aquí practicados, era el software de facturación porque el WINLAB era un software de información, tal como lo describió la testigo AIDA NATALIA GALLEGU OROZCO, CD (fs. 236-239).” Folio 274. Agrega que “se puede afirmar que la doctora **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO** **no cumplía gestión fiscal** para la fecha de los hechos, por lo tanto esta instancia deberá ordenar el archivo de acuerdo al artículo 47 de la Ley 610 de 2000”. SNFT.

Enfatiza en que “Las actividades de la señora **PAULA ANDREA**, no implicaban el manejo de recursos públicos, ni tampoco su administración y mucho menos su actividad estaba dirigida 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” SNFT. Folio 274.

- Afirma la Primera Instancia con respecto a la conducta de **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO** que por las funciones ya relacionadas propias de la Sra. FONTALVO RESTREPO se puede sostener que **era gestora fiscal**. Folio 275.
- Sostiene el a quo con relación a **PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ** que “De las funciones antes descritas, se podría deducir que la señora **PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ**, no era gestora fiscal, sin embargo, debido a que recibía dineros correspondientes al cobro de exámenes de laboratorio y al cobro de la cuota denominada copago, estos actos comportan una relación de conexidad próxima y necesaria de la gestión propia del recaudo de dineros, tendientes al mantenimiento del sistema de seguridad social en salud y/o correcta prestación de este servicio como un fin esencial del Estado. Folio 275 reverso.
Así las cosas, se puede entonces deducir aplicando al caso concreto, que si bien la señora **PATRICIA ARENAS**, no tenía en sus funciones alguna que coincida con los verbos del artículo 3° de la Ley 610 de 2000, y tampoco ostenta un cargo de manejo, pero sí es palmario que su conducta contribuyó al detrimento patrimonial del HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN, traducido en que esta entidad dejó de percibir unos recursos por servicios que efectivamente había prestado, valiéndose de artimañas y medios engañosos efectivos para apropiarse de recursos económicos de la entidad.



Así las cosas, y en consideración a que la conducta desplegada por la señora PATRICIA ARENAS tuvo una relación próxima y necesaria con la gestión fiscal tendiente al recaudo de dineros, esta instancia deja establecida su calidad de gestora fiscal indirecta". Folio 276. SNFT.

Pone de presente la Primera Instancia que "Según las manifestaciones de la Jefe de Facturación, Doctora PAULA ANDREA ARANGO CASTRO, las irregularidades en la caja, es decir, las inconsistencia entre el software SAP y el WINLAB se debía al mal manejo de la caja por parte de la señora ARENAS, tal fue así que cuando se llamó para descargos, la señora PATRICIA no volvió a la entidad y fue necesario denunciar tal situación ante la Fiscalía". Folio 278.

- Expresa que la Señora **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO**, tenía como propósito principal en el manual de funciones (f.129), la de *"Planear, controlar, asesorar, e implementar las actividades, Políticas y estrategias propias de la Sección de Tesorera, (...)"* Además entre sus funciones esenciales tenía de: Realizar seguimiento y control permanente a todos los recaudos del Hospital. En tal sentido y de acuerdo a lo dicho por la testigo AIDA NATALIA GALLEGO, se pudo evidenciar que la señora TESORERA Dra. ADRIANA MARCELA, hacía un control diario, toda vez que recibía el producto o recaudado de todas las cajas del HGM. Folio 280.
- Afirma que la doctora ADRIANA MARCELA FONTALVO, **actuó de conformidad con sus funciones**, pues se pudo comprobar que **hacía control y vigilancia de los puntos de recaudo**, en especial, el punto de caja de laboratorio clínico, aun así, no se percató de las irregularidades presentadas con la auxiliar administrativa PATRICIA INÉS, esto resulta comprensible, toda vez que ella utilizaba artimañas engañosas para evitar ser descubiertas. Folio 280.

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. LA COMPETENCIA

La función pública de control fiscal, asignada a la Contraloría General de la República, y a las Contralorías Territoriales por la Constitución Política (Art. 267, 268 y 272), incluye la atribución 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, 271 y 272 de la Carta, en las Leyes 610 de 2000, y 1474 de 2011, y los Acuerdos 087 y 088 de 2018 y la Resolución 150 de 2021, modificada por la 482 de 2022, del Despacho del Contralor Distrital de Medellín.

En este orden de ideas, el Contralor Distrital de Medellín tiene competencia para revisar en Grado de Consulta la decisión del a quo y tomar las decisiones que en derecho corresponda.

4.2. ASPECTOS GENERALES DEL GRADO DE CONSULTA

La Ley estableció el grado de consulta (artículo 18 de la Ley 610/00) 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.

La decisión en grado de consulta, goza de un amplio margen de acción, 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, esta **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...” –SNFT-*

Conforme a lo anterior, procede el Despacho a examinar la presente decisión de archivo Radicado 038 de 2018, a fin de verificar si se encuentran acreditados los elementos fácticos, jurídicos y probatorios, que le sirvieron de sustento a la providencia consultada, de manera que su análisis nos permita confirmar o no la decisión de la Primera Instancia.



4.3. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER EN ESTE PROCESO RADICADO 038 DE 2018

Dado que en este proceso se decidió ARCHIVAR el proceso por medio del Auto 152 de 2024 a favor de las señoras **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO**, y **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO**, el Despacho se plantea los siguientes problemas jurídicos en torno a la decisión consultada:

- 1) ¿La ex servidora **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO**, fungió como Gestora Fiscal con relación al hecho investigado, que se relaciona con las actividades de control a la facturación?
- 2) ¿Es procedente conforme a las pruebas que obran en el expediente, confirmar el ARCHIVO a favor de **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO** conforme a los artículos 47 y 48 de la Ley 610/00, sin incurrir en una falsa motivación del acto administrativo?
- 3) ¿Es procedente legalmente, confirmar el ARCHIVO del proceso a favor de **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO** por haberse establecido que no se reúnen los elementos para imputar responsabilidad fiscal conforme al artículo 48 de la Ley 610/00, por ausencia de culpa grave?
- 4) Las actividades de control facturación, dentro del ciclo transaccional de ingresos, son actos de gestión fiscal, según el artículo 3 de la Ley 610 de 2000?

Para la solución de los problemas jurídicos el Despacho abordará los siguientes temas: a). Aspectos generales del proceso de responsabilidad fiscal; b). El proceso de facturación y su relación con la gestión fiscal; c). El caso concreto.

A. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

El proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y/o de los particulares², cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente

² Constitución Política. Artículos 23, 210 y 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, (...)”.

culposa un daño patrimonial al Estado, conforme a lo dispuesto en la Carta Política artículos 267 s.s., y las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011. El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento completo, pleno o integral del daño real o cierto en tanto haya sido ocasionado al patrimonio público, por la **gestión fiscal irregular**. (C-083 de 2015, Sentencia C – 619 de 2002)

De otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610/00 *“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”*.

Por su parte el artículo 48 de la misma Ley, establece que el funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando estén acreditados los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado. Para tal efecto se deben indicar y valorar las pruebas practicadas.

Sobre el tema de la responsabilidad fiscal la Corte Constitucional en Sentencia C-438 de 2022³ expresó:

207. En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución, y las normas que los desarrollan como el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 y los límites previstos en el artículo 4 de esa misma Ley, la gestión fiscal es la que juega un papel preponderante para efectos de establecer o deducir responsabilidad fiscal (...) **sin gestión fiscal resultante de una habilitación legal, administrativa o contractual**, no puede deducirse responsabilidad fiscal. SNFT.

Según lo anterior, la causalidad jurídica se deriva del deber de evitar el hecho dañoso en virtud del deber funcional derivado de la Ley, el contrato, el acto administrativo o el manual de funciones. Entonces desde el punto de vista de la conducta del agente se requiere la existencia del nexo causal físico y jurídico. Desde el punto de vista de la víctima, entre las cuales se encuentra el Estado, se requiere que el daño no esté obligado a soportarlo en el caso concreto (antijuridicidad).

De los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, si bien el más importante es el daño patrimonial al Estado, en el caso concreto habrá de establecerse de manera inequívoca si el hecho investigado comportó ACTOS DE GESTIÓN FISCAL, pues según la Corte Constitucional, en cada caso investigado se impone examinar la

³ Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022



conducta comporta la denominada tipicidad administrativa en materia de responsabilidad fiscal.

Por lo tanto, **en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal**, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, **actos de recaudo, administración**, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado. SNFT.

De acuerdo con esto, la locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del **marco de la tipicidad administrativa**. De allí que, según se vio en párrafos anteriores, el **ente fiscal deberá precisar rigurosamente el grado de competencia o capacidad que asiste al servidor público o al particular en torno a una específica expresión de la gestión fiscal**, descartándose de plano cualquier relación tácita, implícita o analógica que por su misma fuerza rompa con el principio de la tipicidad de la infracción. De suerte tal que sólo dentro de estos taxativos parámetros puede aceptarse válidamente la permanencia, interpretación y aplicación del segmento acusado⁴. SNFT.

En el caso que nos ocupa, debe considerarse y examinarse si las funciones a cargo de las imputadas comportaron o no gestión fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 610/00 y la doctrina de la Corte Constitucional.

B. EL PROCESO DE FACTURACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN FISCAL

La gestión adecuada del ciclo de ingresos es esencial para que las entidades públicas administren eficiente y eficazmente sus recursos y optimicen su gestión fiscal.

Dentro del **ciclo transaccional** de ingresos, la facturación es un proceso que consiste en emitir y registrar documentos que **acreditan** la venta de bienes o **la prestación de servicios a los clientes**, lo cual da lugar a un derecho de cobro. Es⁵ una acción que

⁴ Sentencia C-840/01 Corte Constitucional.

⁵ Facturación es el acto y el resultado de facturar: realizar y/o entregar una factura. Se llama factura, en tanto, al documento que presenta un detalle de los servicios prestados o los productos vendidos y que se da al comprador o cliente para pedir su pago. La factura es un documento que respalda la venta y detalla el costo, las unidades, el

se refiere a todos los actos relacionados con la elaboración, registro, envío y cobro de las facturas, y dado que la facturación implica la percepción de recursos por la prestación o el bien entregado, se ubica dentro de la órbita de la gestión fiscal, pues esta incluye las actividades de **administración y recaudación** de sus rentas o recursos, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia. (Ley 610 de 2000 artículo 3).

Así las cosas, resulta evidente que una **gestión fiscal irregular** en el proceso de **facturación y recaudo**, puede dar lugar a un daño patrimonial por causa de la percepción de menores ingresos o recursos a los que tenga derecho la entidad, pues según la Ley 610/00 el daño es la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, perjuicio, detrimento, pérdida, de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado.

Según lo expuesto las actividades relacionadas con la **facturación y recaudo**, hacen parte de la gestión fiscal, entendida como un *“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 al recaudo de sus rentas; y es posible que en el desarrollo de la gestión se presenten hechos constitutivos de daño patrimonial al Estado, por causa de una subfacturación, eliminación de registros, no facturar etc..

En ese orden de ideas, si el manual de funciones le imponen a un servidor público el deber de **controlar** el proceso de facturación dentro del ciclo de ingresos, y se establece que por su falta de diligencia o cuidado al ejecutar dichas funciones causó un daño patrimonial, por haberse recibido o recaudado menores ingresos a los reales, **dicha conducta tiene relevancia fiscal**, y puede dar lugar responder fiscalmente por los perjuicios inferidos a la entidad estatal.

Según el Régimen de Contabilidad Pública⁶ los ingresos son los flujos de entrada de **recursos** generados por la entidad contable pública, **susceptibles de incrementar el patrimonio público** durante el periodo contable. El reconocimiento de los ingresos debe hacerse en cumplimiento del principio de Devengo o Causación, con base en entre otros en el desarrollo de actividades de comercialización de bienes y prestación de servicios.

impuesto y otros aspectos de la transacción. El recibo es una constancia de que se ha realizado un pago por parte del cliente.

El comprobante es un documento que acredita la realización de una transacción, como el pago de un salario o la cancelación de un crédito <https://definicion.de/facturacion/>

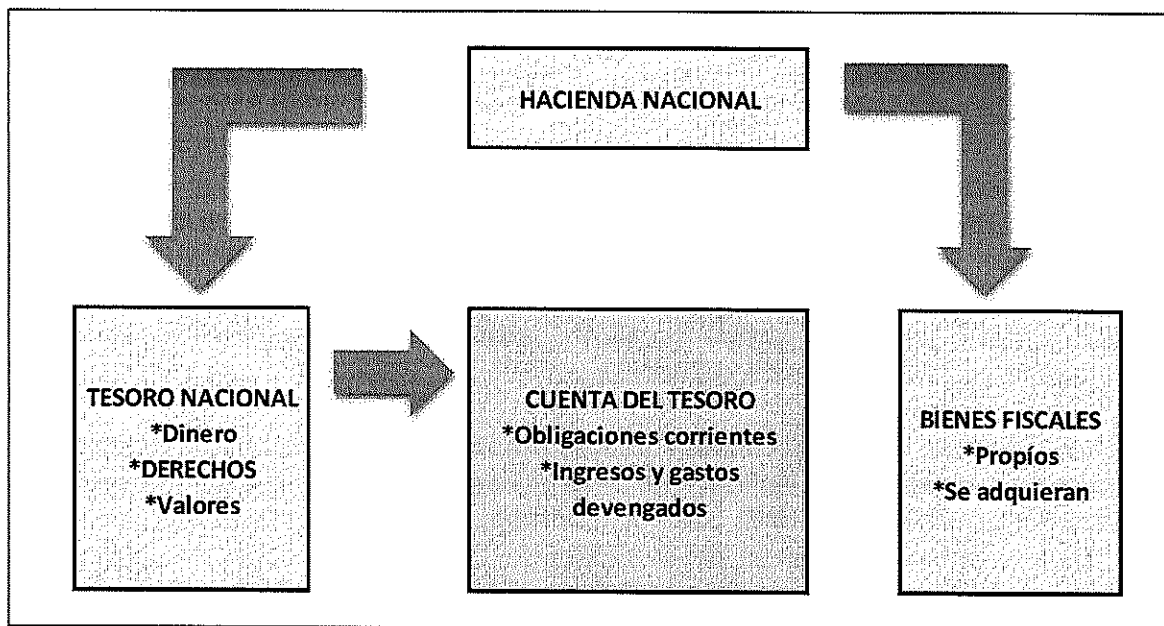
⁶ CGN. LIBRO I PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA PÁG. 41 9.1.4.1 Ingresos

Según dicho régimen:

267. El **reconocimiento de los ingresos** por venta de bienes se realizará cuando se haya transferido su titularidad y determinado en forma razonable la correspondiente contraprestación. Por su parte, **los ingresos por prestación de servicios se reconocen cuando surja el derecho de cobro como consecuencia de la prestación del servicio**, imputándose al período contable respectivo. SNFT.

De otra parte, la Ley 42 de 1993 dispone en el artículo 35 que “Se entiende por **Hacienda Nacional** el conjunto de **derechos**, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el **Tesoro Nacional y los bienes fiscales**; el primero se compone del dinero, los **derechos** y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.” SNFT.

Igualmente según el artículo 36 de la misma Ley, para configurar la **cuenta del tesoro** se incluirá: “la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo, de los **derechos** y obligaciones **corrientes** y de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal”.



Elaboró: SCHS-OAJ

Según lo anterior, los ingresos se reconocen cuando se presta el servicio, lo cual da lugar a un **derecho** y este se ubica en la noción de TESORO público. Si se eliminan registros de facturación se está lesionando el tesoro público y por tanto la hacienda pública, lo cual se traduce en un daño patrimonial al Estrado.



El Plan General de Contabilidad Pública establece⁷ sobre al **Causación del ingreso** que este debe efectuarse con base en los servicios facturados al paciente vinculado.

Como se puede observar, la causación del ingreso debe efectuarse con base en los servicios facturados, lo cual implica que si lo facturado es inferior o está subestimado respecto del servicio prestado, la entidad percibe un menor valor a lo real, con lo cual se causa un menoscabo o detrimento patrimonial. Ahora bien, nótese que los ingresos devengados hacen parte del tesoro público.

Sobre este tema la Contraloría General de la República en Concepto CGR-OJ-153-2023 explicó:

Así, puede indicarse que el patrimonio público comprende bienes corporales e incorporeales, muebles e inmuebles, activos y pasivos dentro de un territorio determinado. Dentro del mismo es posible hacer una breve clasificación en bienes de uso público (calles, parques, plazas, etc.), bienes fiscales (edificios, fincas, granjas, etc.), y el conjunto de derechos y obligaciones que adquiera el propio Estado. SNFT.

La Sala Décima Especial de Decisión del Consejo de Estado, a través de providencia de 1o. de febrero de 2022⁸, unificó el concepto del derecho colectivo al patrimonio público en los siguientes términos:

El patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio, los bienes de uso público y los fiscales, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables, tales como el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional y el medio ambiente. SNFT.

Sobre los actos de gestión fiscal, igualmente la Contraloría General de la República en Concepto CGR-OJ-0112-2019 se pronunció respecto de la gestión fiscal, así:

Toda vez que, la gestión fiscal requiere formalizarse mediante un acto que confiera la capacidad jurídica para administrar unos recursos, específicamente determinados y que se encuentren al alcance de quien ha sido habilitado o designado para ello, para determinar si un servidor público o particular es gestor fiscal, se parte de revisar

⁷ PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA. Contaduría General de la Nación 2001. 2001 Pág. 386

⁸ Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión de lo Contencioso Administrativo, providencia de 1° de febrero de 2022, proceso identificado con el núm. 73001-33-31-006-2008-00027-01. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



las funciones que tiene asignadas por ley o el acto que lo investió de funciones públicas, teniendo en cuenta la definición que trae el artículo 3° de la ley 610 de 2000 y lo dicho por la Corte Constitucional, en relación a las que comportan el manejo de fondos y bienes del Estado. Es decir, aquellas que implican la titularidad administrativa o dispositiva de los mismos, materializada mediante planes de acción, programas, **actos de recaudo**, inversión y gasto, entre otros, o comprendan actividades de ordenación, **control**, dirección y coordinación del gasto, fuerza afirmar **que se configura gestión fiscal**. SNFT.

Sobre el tema de la gestión fiscal, la Corte Constitucional se había pronunciado anteriormente en la Sentencia C-529 de 1993, así:

“10. De conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de **recaudo o percepción**, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición. SNFT.

Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer **si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron** de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de **eficiencia y eficacia** aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, (...) SNFT.

C. EL CASO CONCRETO. PREMISAS BÁSICAS

El Despacho partirá de las siguientes premisas o tesis para resolver los problemas jurídicos:

- Si los argumentos expuestos en el Auto 152 de 2024, por medio del cual se archivó el proceso a favor de las señoras PAULA ANDREA ARANGO CASTRO, ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO, están debidamente soportados deberá confirmarse la providencia objeto de consulta.
- Si por el contrario, al analizar y valorar los motivos expuestos en la providencia consultada no se encuentran soportados o justificados fáctica y jurídicamente, se revocará la decisión y se ordenará la continuación del proceso.
- Si al valorar y analizar el hecho investigado y su soporte probatorio se establece que el control a la FACTURACIÓN comporta actos de gestión fiscal, deberá revocarse la providencia consultada que ordenó el archivo del proceso.



PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL GRADO DE CONSULTA RESPECTO DEL ARCHIVO DEL PROCESO

La Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, mediante Auto de Imputación 152 de 2024, decidió ARCHIVAR el proceso respecto de las investigadas PAULA ANDREA ARANGO CASTRO, y ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO, por lo cual se procede a resolver el grado de consulta conforme al artículo 18 de la Ley 610/00.

Examinado de material probatorio se encuentra acreditado en el expediente que estas eran las funciones de las investigadas:

a) CALIDAD DE GESTORAS FISCALES DE LAS INVESTIGADAS

• PAULA ANDREA ARANGO CASTRO-LÍDER DE PROCESOS DE FACTURACIÓN

PROPOSITO PRINCIPAL: Dirigir, planear, controlar, coordinar, asesorar, e implementar todas las actividades, políticas y estrategias propias de la Sección de Facturación, acatando las normas legales vigentes, que le garantice a la institución el cobro exacto y oportuno de todos los servicios prestados a los pacientes. SNFT.

DESCRIPCION DE FUNCIONES ESENCIALES⁹

2. Planear, coordinar, asesorar, controlar, e implementar las actividades, políticas y estrategias relacionadas con la Facturación de los servicios prestados y demás ventas realizadas por el Hospital en forma exacta y oportuna. SNFT.

4. Coordinar las actividades de Admisión, facturación, y de la Central de Autorizaciones con las demás áreas Asistenciales.

5. Realizar seguimiento y control a la radicación oportuna de las facturas expedidas por la institución. SNFT

RESPONSABILIDADES Pág. 76

10. Son responsables de la operatividad eficiente de los procesos, actividades y tareas a su cargo; por la supervisión continua a la eficacia de los controles integrales. (...). SNFT.

11. Promover la eficacia de los programas de gestión y controles de los procesos para minimizar las no conformidades de los eventos adversos, (...). SNFT.

⁹ Manual de funciones. Código AP-GHM-AP001M01. V. 14 Pág. 76/485

Una simple lectura de las funciones y responsabilidades permite concluir que la Líder del Programa **SÍ TENÍA ASIGNADAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS**.

El proceso administrativo es un conjunto de etapas (planificación, organización, dirección y control) cuya finalidad es conseguir los objetivos de una empresa u organización de la forma más eficiente posible. Por tanto la función de control está incluida dentro de la actividad de administración.

La RAE define el verbo administrar como *"1. f. Acción y efecto de administrar. Sin.: gobierno, conducción, **dirección**, regencia, mandato, **gestión**, **manejo**, organización, intendencia, dosificación, distribución, régimen. 2. f. Cargo o actividad del administrador. Sin. **gobierno**, conducción, dirección, regencia, mandato"*.

El Despacho no comparte la tesis o afirmación de la Primera Instancia al sostener:

Analizadas todas y cada una de las funciones, **se puede inferir que no comportan gestión fiscal, toda vez que no tiene ni el manejo ni la disposición de recursos públicos**. Su quehacer estaba dirigido a la facturación que debía ser trasladada a las diferentes pagadoras, es decir, a las EPS en las cuales estaban afiliados los usuarios que requerían los servicios de laboratorio, esta facturación se hacía con base en la información que reposaba en el SAP, que de acuerdo a los testimonios aquí practicados, era el software de facturación porque el WINLAB era un software de información, tal como lo describió la testigo AIDA NATALIA GALLEGU OROZCO, CD (fs. 236-239). SNFT.

Por el contrario, para el Despacho resulta evidente que la Sra. ARANGO CASTRO sí tenía asignadas actividades de económicas, jurídicas y tecnológicas de gestión fiscal a la luz del artículo 3 de la Ley 610/0. Por tanto **no resulta aceptable la tesis de que la Sra. PAULA ANDREA ARANGO CASTRO- como líder del proceso de facturación, no era GESTORA FISCAL** conforme a las funciones descritas y lo explicado sobre el ciclo operacional de ingresos¹⁰.

Debe recordarse 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 Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa" (C-840/01).*

¹⁰ Sobre este tema ver **Control interno y fraudes**. Rodrigo Estupiñán Gaitán. 4a ed. Bogotá: Ecoe Ediciones, 2021. Parte 4 El control interno por ciclos transaccionales. **Capítulo 5. Ciclo de ingresos** pág. 181



Por tanto al examinar el material probatorio se encontró que está acreditada la calidad de gestora fiscal de la Sra. ARANGO CASTRO tal como lo exige el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, circunstancia que obliga a revocar el **Auto 152 de 2024**.

En derecho probatorio, la 5ª regla de la sana crítica¹¹ enseña sobre el examen de los medios de prueba que *“Corresponde, entonces, al **juzgador** establecer el o los medios admisibles y pertinentes respecto de cada hecho, teniendo la **facultad de inclinarse por el medio probatorio que le merezca mayor fe, en armonía con los demás elementos de prueba obrantes en el proceso.**”* SNFT.

Por lo anterior la decisión de archivar el proceso a favor de la Sra. ARANGO CASTRO será REVOCADA, con fin de que se continúe con el proceso, y se examine o estudie si están acreditados los elementos de CULPA GRAVE o NEXO CAUSAL, y se proceda en concordancia.

El Despacho pone de presente que si confirmara la decisión consultada se podría incurrir en el vicio de la FALSA MOTIVACIÓN, y es un deber tanto de la Oficina Asesora Jurídica como del Sr. Contralor prevenir y evitar el riesgo antijurídico, lo cual se puede traducir en menoscabo o detrimento de los recursos de la entidad ante la eventualidad de una sentencia adversas por causa de la anulación del fallo de responsabilidad fiscal¹².

El Consejo de Estado¹³ en un proceso de responsabilidad fiscal al abordar el tema de la falsa motivación expresó:

En vista de que el fundamento del mencionado reparo es la causal de nulidad de los actos administrativos denominada falsa motivación, es del caso precisar en qué consiste y como debe alegarse y demostrarse para que la misma prospere. Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido:

¹¹ Alcances y limitaciones de la sana crítica en la valoración de las pruebas en el proceso penal colombiano. Tesis CARLOS ALBERTO ORTIZ GAVIRIA. Universidad de Medellín. 2014.

¹² La Resolución 850 de 2023 por la cual se expidió el Manual de Defensa Jurídica de la CDMN dispone: *“En conclusión, las políticas de defensa de jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín (...) se pretende con las mismas poner en práctica un modelo de gestión jurídica eficiente y eficaz, que permita lograr de manera sostenible una disminución de nuevas acciones judiciales, así como la reducción del valor de las condenas a la que se pueda ver abocada, todo ello en defensa del patrimonio público y el interés general.”*

Artículo 122. Indicador de gestión. La prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.

¹³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO AMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 20001-23-39-002-2016-00036-01. Actor: JOSÉ GUILLERMO ANGULO ARGOTE. Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - CGR

“La falsa motivación se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo, se revela inexistente, o cuando existiendo unos hechos, estos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico, generándose en la primera hipótesis, el error de hecho, y en la segunda, el error de derecho, como modalidades diferentes de la falsa motivación” . SNFT.

(...)

De los elementos de juicio reseñados, bien puede inferirse lo siguiente:

a) La falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. En el primer caso, se genera el error de hecho y, en el segundo, el error de derecho. SNFT.

En el caso bajo examen, el Despacho considera que los hechos investigados fueron calificados erróneamente desde el punto de vista jurídico, al inferir el a quo que la Sra. PAULA ANDREA ARANGO CASTRO Líder de Procesos de Facturación, **no ejerció actos de gestión fiscal**, situación que puede conducir a que el acto administrativo pueda ser anulado vía judicial por falsa motivación, si no es corregida la imputación respecto de la conducta asociada al hecho fiscalmente relevante.

Por tanto, se estima que dicho motivo de ilegalidad debe evitarse, además del deber de protección del interés público y teniendo en cuenta que se acreditó la condición de gestor fiscal de la Sra. ARANGO CASTRO debe continuar el proceso para que se investiguen o acreditasen los demás elementos de la responsabilidad fiscal (elemento subjetivo y nexos causal), y se profiera una decisión justa, razonable y objetiva.

ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO-Tesorerera General.

Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

PROPÓSITO PRINCIPAL: Planear, controlar, asesorar, e implementar las actividades, Políticas y estrategias propias de la Sección de Tesorería, acatando las normas legales vigentes, que permitan un adecuado control de los **Recaudos, pago oportuno** y exacto de todas las **obligaciones financieras** a cargo del Hospital, y las Inversiones oportunas de los excedentes de Tesorería.

DESCRIPCION DE FUNCIONES ESENCIALES

- Realizar seguimiento y control permanente a todos los recaudos del Hospital. SNFT.

- Efectuar el pago exacto y oportuno de todas las obligaciones económicas a cargo del Hospital
- Realizar los cuadros diarios de caja.
- Coordinar con los auxiliares de tesorería la elaboración de cheques o dispersión de pago electrónicos a los proveedores de bienes y servicios, empleados, pagos de seguridad social, jubilados y demás obligaciones institucionales.

Para el Despacho igualmente resulta evidente que la Sra. **FONTALVO RESTREPO** tenía actividades de económicas, jurídicas y tecnológicas de gestión fiscal a la luz del artículo 3 de la Ley 610/0 y por tanto fungió como gestora fiscal.

- **PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ AUXILIAR ADMINISTRATIVA- IMPUTADA POR CONTRIBUCIÓN AL DAÑO**

Dentro de sus funciones estaban:

PROPOSITO PRINCIPAL: Admitir administrativamente los pacientes, revisar, liquidar, y anexar los soportes de las facturas de acuerdo a la normativa vigente y a las políticas institucionales, asegurando el cobro exacto y oportuno de los servicios prestados a los pacientes, controlar y radicar las facturas en forma exacta y oportuna; responder las glosas administrativas con calidad y oportunidad. SNFT.

DESCRIPCION DE FUNCIONES ESENCIALES

Aplicar la normativa vigente relacionada con el SGSSS, en su desempeño, y en el proceso de admisiones, facturación de los servicios, remisiones y contra remisiones y respuestas a glosas, garantizando la calidad y oportunidad en cada uno de estos procesos en que participa. SNFT.

Para el Despacho es evidente que la Sra. **ARENAS RAMÍREZ** tenía funciones relacionadas con la gestión fiscal al ejecutar actividades de económicas, jurídicas de que trata el artículo 3 de la Ley 610/0.

Al analizar los elementos fácticos, jurídicos y probatorios, se encuentra que la imputación está correctamente formulada, y por tanto el Despacho no hace reparo alguno, y además se observa que a la imputada se le respetaron los derechos y garantías fundamentales como a las demás personas investigadas.



**b) ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO. ANÁLISIS DEL ELEMENTO
SUBJETIVO DE LA CONDUCTA**

La culpa es un juicio cuya valoración debe versa sobre la diligencia y prudencia en el actuar. La **diligencia** consiste en prever lo que era previsible y adoptar las acciones o conductas necesarias para evitar el daño fiscal. La **prudencia** consiste en actuar con cautela cuando el daño se ha previsto. El juicio de reproche, como en el caso concreto, se determina a partir de la negligencia o la imprudencia en la conducta, o sea la existencia de culpa en el mundo fáctico.

Según el testimonio de AIDA NATALIA GALLEGO, el cual no ha sido desvirtuado, la señora Tesorera Dra. ADRIANA MARCELA FONTALVO, hacía un control diario de los recaudos, toda vez que recibía el producto o recaudado de todas las cajas del HGM.

La señora GALLEGO OROZCO, quien realizó la investigación interna tendientes a rendir un reporte de los episodios pendientes por facturar en la caja del laboratorio clínico, hizo las siguientes afirmaciones (Folios 236-239):

*“En uno de esos reportes que se generó, **salieron muchos faltantes o episodios por facturar** del área del laboratorio clínico, **que era donde para el momento trabajaba la señora PATRICIA ARENAS**; obviamente pues había de muchos otros servicios, pero en este especialmente llamaba la atención ¿Por qué tantos episodios por facturar? SNFT.*

Y agrega:

*Qué pasó? Entonces tocaba empezar a revisar lo que paso y encontrábamos que: **1. se habían anulado prestaciones. 2. Se encontró incluso que por SAP no entraron las prestaciones**, entonces nos preguntamos ¿cómo el aplicativo del laboratorio (WINLAB) procesó esas muestras? (...), entonces nos preguntábamos si esta información no entró a SAP (en algunos casos porque estaban anulados y en otros casos no entró es SAP) entonces, como WINLAB los leyó? **Resulta que es que usted podía entrar a WINLAB (manipular el sistema), entrar al aplicativo directamente, y allá cargar, entonces aquí se reflejaban unos y allá se reflejaban otros, ese fue un hallazgo.** SNFT.*

***Todos esos hallazgos fueron recopilados y se entregaron a la jefe de facturación en su momento**, y uno de los casos fue el de una paciente que se hizo unos laboratorios por un valor aproximado de \$500.000, la jefe de facturación la llamo para recordarle que debía una plata, y esta le respondió “que pena con usted, yo pague todo lo que me facturaron, incluso informó que para hacer dicho pago le tocó empeñar unos anillo, porque su pagador el cual era BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ, se demoraba demasiado para emitir esas órdenes y ella los necesitaba urgente. Afirmó que ella había pagado y que no tenía ninguna cuenta pendiente con el HGM.*



De acuerdo a lo afirmado por la testigo AIDA NATALIA GALLEGO, la señora tesorera Dra. ADRIANA MARCELA, hacía un control diario, toda vez que recibía el producto o recaudado de todas las cajas del HGM, tal como lo manifestó la testigo cuando declaró que:

“La interacción de la tesorera con relación a la señora PATRICIA ARENAS, es en el momento de hacer cierre de caja, al corte de la jornada lo que se hace es generar un reporte de los recibos de caja de lo que uno tiene que entregar en ese momento, por ejemplo, si el reporte genera que hoy recibí \$850000, entonces yo relacionaba los billetes, las denominaciones, el número del billete, verifique que efectivamente si están los \$850000; (...)”

Por otro lado, frente a la imposibilidad de conocer la irregularidad, la testigo dijo que:

¿Si no había un recibo de caja, la tesorera tenía cómo saber que ese dinero no entró? Nó, no sería posible, también llamó la atención en esta actividad, es que los facturadores también tenían la facultad de anular recibos, fue otra modalidad. Si en el cierre se decía que ingresó \$850000, eso es lo que el reporte indica, es la plata que realmente entró a los aplicativos. (...)”

Compartimos lo expresado por la Primera Instancia, en el sentido de que del material probatorio que reposa en el expediente, se advierte o evidencia que la doctora ADRIANA MARCELA FONTALVO, actuó de conformidad con sus funciones, pues hacía control y vigilancia de los puntos de recaudo, en especial, el punto de caja de laboratorio clínico, aun así, no se percató de las irregularidades presentadas con la AUXILIAR ADMINISTRATIVA PATRICIA INÉS, esto resulta comprensible, toda vez que ella utilizaba artimañas engañosas para evitar ser descubierta.

Según lo expuesto en este acápite, esta instancia encuentra que la conducta de la Dra. ADRIANA MARCELA FONTALVO no reviste el carácter de gravemente culposa, ni como dolosa, y por tal razón no existen los fundamentos facticos ni jurídicos para proceder a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal.

Respecto de la Sra. **FONTALVO RESTREPO**, el Despacho concluye que no es viable formular imputación ya que en el proceso se ha soportado, justificado y explicado satisfactoriamente los reparos fiscales formulados, lo que impone confirmar la decisión de la Primera Instancia.



CONCLUSIONES

1. Para el Despacho, el hallazgo fiscal de \$40.654.276 está debidamente acreditado en el proceso, lo cual es verificable a través de la prueba documental.
2. Al examinar el manual de funciones con relación a la Sra. **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO**, se advierte que dichas funciones comportaban actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, y tenía responsabilidades de manejo, administración o recaudo de recursos o fondos públicos, las cuales están incluidas dentro de la órbita de la gestión fiscal.
3. Conforme a lo establecido en el Artículo 48 de la Ley 610 de 2000, NO hay lugar al archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal 038-2018 respecto de la Señora **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO**, pues los hechos que lo originaron sí revisten el carácter de actos de gestión fiscal.
4. Conforme a lo establecido en el Artículo 48 de la Ley 610 de 2000, hay lugar al archivo del Proceso 2018 respecto de la Señora **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO** pues su conducta no puede calificarse como gravemente culposa, y al no estar acreditado este elemento, no es viable formular válidamente imputación de responsabilidad fiscal.
5. Al valorar el material probatorio que obra en el expediente, compartimos la conclusión de la Primera Instancia, respecto de la imputación formulada a la Sra. PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ, dado que la evidencia indica que dio lugar a la causación del daño patrimonial al Estado, con ocasión de la gestión fiscal. La Corte Constitucional expresó que *"El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal".* SNFT.
6. En el caso concreto el desarrollo de la gestión fiscal se relaciona con la actividad de control a la facturación dentro del ciclo transaccional de ingresos. Es de advertir que las omisiones, irregularidades, eliminación de registros, subfacturación etc. se traduce en una lesión al patrimonio público por representar menores derechos de las entidad, y por tanto menores recaudos por falta de documento idóneo para su cobro.

7. **GARANTÍAS FUNDAMENTALES.** El Despacho, después de examinar el material probatorio, observa que en este proceso no se lesionó el interés público, ni el orden jurídico; además se respetaron los derechos y garantías fundamentales de todas las personas investigadas.

En consonancia con lo expuesto, el Contralor Distrital de Medellín,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. REVOCAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto 152 de 2024, por medio del cual resolvió ARCHIVAR respecto de la señora **PAULA ANDREA ARANGO CASTRO**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: REVOCAR la decisión de **DESVINCULAR** a la compañía de seguros LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros, identificada con el NIT 860.002.400-2 con ocasión a la PÓLIZA 1019362.

ARTÍCULO TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva la continuación del trámite del proceso, y actuar de conformidad con lo expuesto en esta providencia y en especial practicar y valorar las pruebas a que haya lugar, tendientes a incorporar los elementos probatorios necesarios para decidir si se archiva el proceso o se imputa responsabilidad fiscal a los investigados.

ARTÍCULO CUARTO. CONFIRMAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto 152 de 2024, por medio del cual resolvió ARCHIVAR el proceso a favor de la señora **ADRIANA MARCELA FONTALVO RESTREPO**.

ARTÍCULO QUINTO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto 152 de 2024, por medio del cual resolvió, **imputar responsabilidad fiscal a la Sra. PATRICIA INÉS ARENAS RAMÍREZ**.

Notificar por estado la presente decisión conforme al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, advirtiendo que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO SEXTO: Una vez en firme el presente auto, remítase el expediente a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE



PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor Distrital de Medellín

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Gómez Patiño-Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Sigifredo Ch/- Profesional Universitario 2

