



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

UNIDAD DE  
**RESPONSABILIDAD FISCAL**  
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL  
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín Antioquia  
PRF No. 80053-2019-34485 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

#### POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

EXPEDIENTE	Proceso PRF 80053-2019-34485 Cun Siref AC-80053-2019-27956.
ENTIDAD AFECTADA	Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia Nit.: 800.165.798-9.
TRÁMITE	Ordinario sin definir instancia.
PRESUNTOS RESPONSABLES	<b>JAIME JARAMILLO JARAMILLO</b> C.C. No. 71.589.229 Director Seccional de Administración de Justicia de Medellín.  <b>ROSA AMELIA MORENO ORREGO</b> C.C. No. 43.012.159 Coordinadora Área Financiera Dirección Seccional Antioquia del Consejo Superior de la Judicatura.
GARANTE	Póliza Global de Manejo No. 1005176 modalidad coaseguro  La Previsora S.A. Compañía de Seguros Nit.: 860.002.400-2. Participación del 30%.  Allianz Seguros S.A. Nit.: 860.026.182-5 Participación del 30%.  Axa Colpatria Seguros S.A. Nit.: 860.002.184-6 Participación del 21%.  Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. Nit.: 891.700.037-9 Participación del 19%.
PROCEDENCIA	Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia.
CUANTÍA	Novecientos cuarenta y seis millones quinientos noventa y ocho mil ciento noventa y dos pesos mlvc. (\$946.598.192).



## Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

### LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 7 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL, DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Procede a revisar en grado de consulta la decisión de Archivo adoptada por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 80053-2019-34485.

#### 1. ANTECEDENTES Y HECHOS

##### • Hechos que dieron lugar al Proceso de Responsabilidad Fiscal

La Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia mediante decisión del 29 de mayo de 2024, profirió Auto de Archivo No. 786 dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80053-2019-34485 adelantado en las dependencias del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia, el cual conforme a los antecedentes, a los autos de apertura y archivo, está relacionado con el siguiente hecho irregular:

*“El hecho generador del presunto daño patrimonial se enmarca en los sucesos descritos en el formato de traslado del Hallazgo Fiscal No. 17: “Reembolso de incapacidades pagadas, en desarrollo de Actuación Especial de Fiscalización; adelantada por el Grupo de Vigilancia Fiscal de la Gerencia Antioquia a la DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE MEDELLÍN ANTIOQUIA, así:*

*“Mediante la verificación y seguimiento de los saldos por cobrar por concepto de Incapacidades que fueron dados de baja de la información contable al cierre de la vigencia 2017, así como el suministro por parte de la entidad de las actas de Comité de Sostenibilidad de dicha vigencia, se pudo constatar la prescripción para el cobro de las siguientes incapacidades ante las respectivas EPS:*

##### **Entidad Promotora de Salud (E.P.S) con NIT.805.000.427-1**

*Al cierre de la vigencia 2018, ha prescrito el derecho de la Rama Judicial a solicitar el reembolso de incapacidades correspondientes a las vigencias 2014, 2015 y hasta junio de 2016 por \$173.604.884 a la Entidad Promotora de Salud (E.P.S) con NIT.805.000.427-1, tal como se relaciona a continuación:*

##### VALOR INCAPACIDADES NO COBRADAS Y PRESCRITAS

VIGENCIA	VALOR (pesos)
2014	1.889.463
2015	138.636.772
2016 (hasta junio 30)	33.078.649
<b>TOTAL</b>	<b>173.604.884</b>



## Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

### **Entidad Promotora de Salud (E.P.S LIQUIDADA) con NIT. 800.250.119**

*Al cierre de la vigencia 2018, ha prescrito el derecho de la Rama Judicial a solicitar el reembolso de incapacidades correspondientes a las vigencias 2013, 2014 y 2015 por \$397.397.128 a la Entidad Promotora de Salud (E.P.S) con NIT. 800.250.119, debido a que no se hizo la reclamación dentro de los términos contemplados ni con las formalidades exigidas.*

### **Entidad Promotora de Salud (E.P.S LIQUIDADA) con NIT. 890900842**

*Al cierre de la vigencia 2018, ha prescrito el derecho de la Rama Judicial a solicitar el reembolso de incapacidades correspondientes a las vigencias 2013, 2014 y 2015 por \$241.380.890 a la Entidad Promotora de Salud (E.P.S) con NIT. 800.250.119, debido a que no se hizo la reclamación dentro de los términos contemplados ni con las formalidades exigidas.” (sic)<sup>1</sup>.*

### **• Principales Actuaciones Procesales**

Auto No. 353 del 14 de julio de 2020, por el cual se reanudan los términos de las actuaciones administrativas adelantadas en la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, en virtud de la Resolución Ejecutiva 0070-2020 del 1 de julio; notificado por estado 052-2020 del 22 de julio, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 17, 24 y 27).

Auto No. 510 del 24 de julio de 2020, mediante el cual se ordena el cierre de la Indagación Preliminar ANT\_IP-2019-01082 y la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. ANT\_PRF-2019-01082 (sic), proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia (Siref, documento 21), notificado de la siguiente manera:

- Personalmente por correo electrónico autorizado a la apoderada de confianza del señor Jaime Jaramillo Jaramillo, enviado con oficio Sigedoc 2020EE0094790 del 27 de agosto (Siref, documento 150).
- Por Aviso No. 268-2023 del 24 de julio enviado con oficio Sigedoc 2023EE0120566 de la misma fecha, a la señora Rosa Amelia Moreno Orrego (Siref, documento 177).
- Comunicado al tercero civilmente responsable La Previsora S.A. mediante oficio Sigedoc 2021EE0020706 del 16 de febrero (Siref, documento 66).
- Comunicado al tercero civilmente responsable Allianz Seguros S.A. por medio de oficio Sigedoc 2022EE0150090 del 1 de septiembre (Siref, documento 84).
- Comunicado al tercero civilmente responsable Mapfre Seguros Generales de

<sup>1</sup> Los hechos irregulares son relacionados por la instancia de conocimiento a folio 4 del auto de archivo.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

Colombia S.A. a través de oficio Sigedoc 2022EE0150109 del 1 de septiembre (Siref, documento 85).

- Comunicado al tercero civilmente responsable Axa Colpatria Seguros S.A. mediante oficio Sigedoc 2022EE0150100 del 1 de septiembre, con nota de devolución (Siref, documento 86).

Auto No. 578 del 19 de agosto de 2020, por el cual se modifica el número del proceso en el Siref, asignándole el número 80053-2019-34485; notificado por estado 069-2020 del 20 de agosto, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 31 y 148).

Auto No. 191 del 17 de febrero de 2021, por medio del cual se decretan pruebas de oficio; notificado por estado 028-2021 del 18 de febrero, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 58, 165 y 166).

Auto No. 889 del 25 de agosto de 2022, a través del cual se vinculan terceros civilmente responsables; notificado por estado 150-2022 del 30 de agosto, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 82, 167 y 168).

Auto No. 1090 del 5 de octubre de 2022, por el cual se decretan pruebas de oficio; notificado por estado 178-2022 del 10 de octubre, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 90, 171 y 172).

Auto No. 523 del 14 de junio de 2023, mediante el cual se vincula a la señora Rosa Amelia Moreno Orrego como presunta responsable y se decretan pruebas de oficio; notificado por estado 109-2023 del 21 de junio, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 98, 185 y 186).

Auto No. 295 del 28 de febrero de 2024, por medio cual se decreta como medio de prueba visita especial e informe técnico; notificado por estado 043-2024 del 4 de marzo, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 125, 197 y 199).

Acta de Visita Especial del 22 de marzo de 2024 e Informe Técnico rendido mediante oficio Sigedoc 2024IE0041291 del 16 de abril del mismo año (Siref, documentos 132 y 133).

Auto No. 580 del 18 de abril de 2024, por el cual se ordena correr traslado de informe técnico; notificado por estado 072-2024 del 19 de abril, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 134, 205 y 207).



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

Traslado de informe técnico mediante fijación en lista 027-2024 del 19 de abril (Siref, documentos 201 y 203).

Auto No. 786 del 29 de mayo de 2024, por medio del cual se ordena el archivo del proceso de responsabilidad fiscal; notificado por estado 102-2024 del 5 de junio, publicado en la página web de la CGR (Siref, documentos 142, 209 y 211).

Versiones libres y espontáneas.

- Del señor Jaime Jaramillo Jaramillo, allegada mediante escrito del 14 de octubre de 2020 (Siref, documento 53).
- De la señora Rosa Amelia Moreno Orrego, allegada por medio de escrito con radicado Sigedoc 2023ER0194782 del 18 de octubre (Siref, documento "108\_rosa 2023er0194782", subcarpeta "ROSA 2023ER0194782", PDF "VL").

Resoluciones Reglamentarias Ejecutivas 0063 de marzo 16, 0064 de marzo 30 y 0067 del 13 de abril de 2020 mediante las cuales se suspenden los términos procesales en la Contraloría General de la República (Siref, documentos 11 a 14).

Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0070 del 1 de julio de 2020, mediante la cual se reanudan los términos procesales en la Contraloría General de la República (Siref, documento 15).

Mediante correo electrónico del 7 de junio de 2024, la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia remite el expediente para surtir el grado de consulta de la decisión de archivo.

El proceso fue asignado para sustanciar el grado de consulta mediante Auto No. 764 del 11 de junio de 2024, enviado por correo electrónico de la misma fecha.

#### **• La Decisión que dio lugar al Grado de Consulta<sup>2</sup>.**

Entra el Despacho a analizar la decisión proferida por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia mediante Auto No. 786 del 29 de mayo de 2024, por el cual se ordenó el archivo del proceso de responsabilidad fiscal favor de los presuntos responsables.

Luego de efectuar una relación del antecedente, de los fundamentos de derecho, de los hechos, de las actuaciones procesales, de los medios de prueba, de la

<sup>2</sup> Los argumentos fundamento de la decisión de instancia se encuentran a folios 24 a 38 del auto de archivo.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

versión libre, de la visita fiscal, del informe técnico y de los elementos de la responsabilidad fiscal, la instancia de conocimiento procede a la argumentación base del archivo, considerando que:

Los hechos investigados hacen relación a las incapacidades canceladas a los funcionarios de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín en las vigencias 2013 a 2015 en cuantía de \$812.382.902, sin efectuar el trámite de reembolso ante las EPS Coomeva, SaludCoop y Comfenalco a las cuales se encontraban afiliados los empleados, dejando transcurrir más de tres (3) años, lo que conllevó a la prescripción del derecho, conforme lo estableció el hallazgo fiscal.

Dentro de la Indagación Preliminar se allegó informe técnico cuyos resultados identificaron los funcionarios a los cuales se les reconoció el pago por incapacidad, el valor y la EPS, concluyendo que se cancelaron incapacidades por valor de \$946.598.192, cuantía que no fue recobrada en forma oportuna a las EPS, variando el monto del daño patrimonial.

En tal sentido se decretaron medios de prueba tendientes a establecer la existencia de los soportes de los pagos efectuados, la solicitud de recobro por parte de la Dirección Seccional de Administración de Justicia y los reintegros efectuados por parte de las EPS con sus respectivos soportes, respecto de lo cual la dirección ejecutiva de la entidad remitió información relacionada con los pagos efectuados y el procedimiento establecido para el recobro de las incapacidades, el cual estaba a cargo del Área Financiera.

A partir de los medios de prueba incorporados al proceso se estableció que la señora Rosa Amelia Moreno Orrego, en su condición de Coordinadora del Área Financiera de la Dirección Seccional, era la encargada del trámite de recobro de incapacidades ante las EPS, habiendo manifestado en su versión libre: *“Fungí como servidora judicial, mientras estuve al frente de esa labor como responsable de liquidación de nómina incluyendo recobro de incapacidades hasta el 20/10/2015, siempre se radicaron y cobraron las incapacidades”*.

Aduce la colegiatura que la presunta responsable explicó las gestiones adelantadas respecto a la liquidación de la nómina y el recobro de incapacidades hasta octubre de 2015, afirmando que para dicha fecha no había operado la prescripción y, que desde el área bajo su coordinación, se cumplió con la presentación de las incapacidades para el recobro ante las EPS, como prueba de lo cual allega los anexos que demuestran los trámites adelantados ante Comfenalco, Coomeva y SaludCoop, lo que demuestra su diligencia en la gestión de recobro ante las EPS.

El análisis de los documentos aportados como prueba permite evidenciar que los soportes corresponden a los reintegros por concepto de incapacidades a nombre de las EPS Comfenalco, Coomeva y SaludCoop, dirigidos a la cuenta del Tesoro Nacional, coincidiendo con las vigencias 2013 a 2016.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

Siendo necesario verificar los asientos contables, libros de contabilidad y los soportes de los reintegros allegados en los veinte (20) archivos digitales, a fin de constatar la veracidad de los documentos aportados y si los mismos daban cuenta del resarcimiento del daño investigado o, caso contrario, tales documentos no correspondían con los recobros investigados ante las EPS, se decretó prueba de informe técnico por parte de contador público y visita especial a las instalaciones del Consejo Superior de la Judicatura Seccional Medellín, tendiente a contrastar de primera mano los documentos aportados, determinando las particularidades y dificultades del trámite de recobró.

En el Acta de Visita Especial se constató que se revisaron los anexos 1 a 20 allegados con la versión libre de la señora Rosa Amelia Moreno, correspondiendo dichos anexos a comprobantes de operación de la Cuenta No. 61011516 para depósitos y pagos de la Dirección General del Banco de la República a favor del Tesoro Nacional, por concepto de reintegros gastos personales como soporte de las devoluciones efectuadas por las EPS con ocasión de las incapacidades recobradas a dichas entidades por la Seccional Medellín del CSJ.

El contador público que acompañó la visita, verificó aleatoriamente los asientos contables de los reintegros allegados como prueba en la versión libre, con prelación sobre los de mayor valor, lo que permitió constatar la veracidad de los documentos y dejar constancia de la falta de comprobantes de reintegros entre lo soportado contablemente y la cuantía del daño, por valor de \$13.222.468, monto que no tuvo soportes contables.

Por su parte, el informe técnico rendido por el funcionario Ceilán De Jesús Córdoba Cuesta, contador público adscrito al órgano de control, efectuó los análisis respectivos y arrojó las conclusiones relacionadas con el reintegro de las incapacidades por parte de las ESP, a partir de la valoración de cada uno de los anexos allegados al proceso como prueba.

Plantea la colegiatura que el análisis se efectuó respecto de los soportes de los comprobantes de operación, evidenciando el traslado de fondos de las EPS relacionados con gastos de personal a favor de tribunales y juzgados, estableciendo el siguiente orden: “Anexo 1 Reintegro de Saludcoop; Anexo 2 Reintegro de Comfenalco y Saludcoop; Anexo 3 Reintegro de Comfenalco y Saludcoop; Anexo 4, 5, 6, 7, 8 y 9 Reintegro de Saludcoop; Anexo 10 y 11 Reintegro de Comfenalco; Anexo 12 y 13 Reintegro Coomeva; Anexo 14, 15 y 16 Reintegro Saludcoop” (sic); los citados documentos presentan el valor de la operación, el concepto del reintegro (incapacidades), depositante (EPS) y el beneficiario (Tesoro Nacional).

Prosigue indicando la primera instancia que los documentos anexos en la versión libre de la señora Rosa Amelia Moreno Orrego, fueron contrastados in situ con los libros contables de la entidad por parte de contador público, comprobándose la veracidad de los soportes y determinando la devolución de los recursos por concepto de incapacidades a la cuenta del Tesoro Nacional Rama Judicial, recursos que desde el nivel central se remiten a cada seccional como un valor global de lo



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

reconocido por las EPS, tal como lo indicó en su versión libre la presunta responsable.

Luego de citar los resultados del informe técnico vertidos en las tablas insertas al mismo, aduce la gerencia colegiada que el total de los recursos objeto de reintegro corresponde a la suma de \$933.375.724, existiendo una diferencia de \$13.222.724 (sic) sin soporte de su reintegro.

Respecto a dicha diferencia, la Dirección Seccional de Administración de Justicia, por medio de oficio DESAJME024-1430 del 12 de abril de 2024, relacionó las incapacidades que no fueron objeto de recobro por presentarse las siguientes circunstancias: incapacidades inferiores a dos (2) días y que están a cargo del empleador según el artículo 1 del Decreto 2943 de 2013; cédulas repetidas conforme al listado del auto de apertura del proceso e incapacidades superiores a 180 días que están a cargo de los fondos de pensiones conforme al artículo 23 del Decreto 2463 de 2001, anexando la relación de números de cédula de los funcionarios que presentaron las condiciones enunciadas.

Plantea la instancia de conocimiento que una vez verificado el listado anexo con la relación del auto de apertura, se evidencia que cinco (5) funcionarios presentan la novedad de incapacidad superior a 180 días y, conforme lo establece el Decreto 2463 de 2001 derogado por el Decreto 1352 de 2013, artículo 61, la incapacidad de origen común desde el día 181 hasta el día 540 es responsabilidad del fondo de pensiones correspondiente, tal como lo definió el Ministerio de Trabajo en Concepto No. 02EE201941060000051803 del 19 de noviembre de 2019, por lo que no existía la obligación de recobro ante las EPS en relación con los cinco (5) números de cédulas relacionados en el auto de apertura, de lo cual se deduce que las novedades con incapacidad superior a 180 días y cédula inexistente no pueden ser consideradas para el recobro, conforme lo certifica la Coordinación de Asuntos Laborales de la Seccional de Justicia en el sentido que *“no se encontró evidencia del registro “69394533”, con lo cual se descarta la vinculación con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín”*.

A partir de lo anterior, aduce la primera instancia que el valor de las novedades respecto de las cuales no era exigible el trámite de recobro ante las EPS asciende a la suma de \$13.225.487 (sic), que debe ser deducida de la cuantía del presunto daño patrimonial y se corresponde con la diferencia descrita en el informe técnico.

Luego de citar las conclusiones del informe técnico, plantea la colegiatura que valorados los elementos de prueba y sus evidencias *“...se encuentra que queda suficientemente ilustrado los soportes que demuestran los reintegros que hicieron las EPS Coomeva, Comfenalco y Saludcoop, de las vigencias 2013 a 2016, de los recursos públicos asociados al pago de novedades administrativas por incapacidades de los funcionarios de la Seccional de Medellín del CSJ, por valor de \$ 946.598.192.”* (sic).

Concluyendo que: ***“En consecuencia, están dados los presupuestos para determinar el archivo del presente proceso, en tanto, existen las evidencias suficientes que***



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

***demuestran que los recursos iniciales cuestionados, correspondientes a pagos por incapacidades de funcionarios, que fueron cuestionados por falta de gestión de recobro ante las EPS, por parte de la Seccional de Administración Judicial de Medellín, fueron reintegrados por las mismas EPS mencionadas, en la cuenta de depósitos y pagos de la Dirección General del Banco de la República No. 61011516 a favor del Tesoro Nacional DTN, según los comprobantes de operación analizados por concepto de reintegros gastos personales; y por tanto, el hecho inicialmente cuestionado, no es constitutivo de detrimento patrimonial al desvirtuarse la existencia del presunto daño, y se deberá declarar el Archivo del proceso, en concordancia con el artículo 47 de la ley 610 de 2000.***” (sic).

Plantea la gerencia colegiada que la certeza del daño implica la realidad y demostración de su existencia a partir de prueba que establezca el menoscabo de recursos públicos, cuestión que en el caso presente no puede atribuirse por cuanto existen evidencias suficientes que demuestran la devolución efectuada por las EPS a la cuenta del Tesoro Nacional Rama Judicial respecto de los reintegros por incapacidades de los funcionarios de la Administración Judicial de Medellín del CSJ, con lo cual se configura el archivo por no merito, al estar probado que el hecho no existió, en tanto los reintegros por incapacidades se efectuaron por las EPS durante los años 2014, 2015 y 2016, previo al inicio del presente proceso, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 610.

Concluye la instancia de conocimiento afirmando que la decisión de archivo se extiende a los terceros civilmente responsables, siendo procedente la desvinculación de la Póliza 1005176 en la modalidad de coaseguro.

### **2-. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

El Artículo 18 de la Ley 610 de 2000 consagra el grado de consulta dentro de los procesos de responsabilidad fiscal en los siguientes términos:

*“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. Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.”.*



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

De la norma transcrita se concluye que el grado de consulta procede como el mecanismo legal en el proceso de responsabilidad fiscal, a través del cual el superior jerárquico de quien profiere la decisión, bien sea de (i) archivo o un (ii) fallo sin responsabilidad fiscal o (iii) cuando habiendo dictado un fallo que declare la responsabilidad, el responsable hubiese estado representado por un apoderado de oficio, la modifique, confirme o revoque para que la primera instancia prosiga con la investigación con el fin de proteger el patrimonio público<sup>3</sup>.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en extenso sobre el grado de consulta en una línea jurisprudencial que se extiende al año 1993, empezando en la Sentencia C-055 de 1993, en la cual se postula:

*“A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión”.*

Posteriormente, en el año 1995 la Corte decantó la competencia del superior jerárquico en el grado de consulta:

*“Es una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en 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.*

*La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquélla”<sup>4</sup>.*

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de octubre de 2015. C.P: Guillermo Vargas Ayala. Radicado 63001-23-31-000-2008-00156-01.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-153 de 1995.



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

Para el año 1996, la Corte Constitucional reafirmó la diferencia entre la consulta y la impugnación, en los siguientes términos:

*"No se trata, pues, de un auténtico recurso, sino de un grado jurisdiccional. Como quien dice, de una segunda instancia. La consulta es la revisión que el superior jerárquico hace de algunas providencias, por mandato de la ley, esto es, sin que medie impugnación proveniente del sujeto procesal que se considere agraviado, sino que actúa oficiosamente. Por esa razón, no puede tenerse como recurso. Pero los fines que se satisfacen con ella son los mismos de los recursos. También en estos casos el superior jerárquico ante quien se consulta la providencia la revoca -total o parcialmente-, o la confirma"<sup>5</sup>.*

En efecto, la Corte Constitucional ha calificado la consulta como un control automático, oficioso y sin límites en cuanto a su examen, al punto que no se le aplica el principio de la *no reformatio in pejus*<sup>6</sup>.

Vale decir que la Corte Constitucional fijó una regla sustancial para activar la competencia en grado de consulta, frente a las causales que trae la Ley 610 de 2000, en el sentido de cuando un acto objeto de la consulta involucra elementos materiales de un auto de archivo, de un fallo sin responsabilidad o de un fallo con responsabilidad y el responsable estuvo representado por un abogado de oficio<sup>7</sup>.

Desde la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado ha entendido que *"... mediante el grado de consulta se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite"*<sup>8</sup>.

En materia de precedente administrativo, el Contralor General de la República, ha concluido que la consulta *"... permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que como se mencionó, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales."*<sup>9</sup>.

En consecuencia, quien conoce en grado de consulta, debe analizar si lo actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra *"... dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó*

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 1996

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-968 de 2003, C-670 de 2004 y T-005 de 2013

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-005 de 2013.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 4 de agosto de 2003. C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación 1497.

<sup>9</sup> Se pueden consultar las decisiones: 80112-0157: 15-08-2019, 80112-0166: 21-08-2019, 80112-0228: 29-11-2019 y 80112-0243: 26-12-2019.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*el grado de consulta en la Ley 610 de 2000 o, si en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis”<sup>10</sup>.*

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, frente a la finalidad del grado de consulta, determinó en el Concepto Jurídico EE18786 de junio 23 de 2004 lo siguiente:

*“Sobre el grado de consulta debemos señalar que este no es un recurso, sino un grado de competencia, que se surte en los casos expresamente consagrados en la ley, en materia de responsabilidad fiscal fue instituido para proteger el interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales. En el grado de consulta el superior funcional del funcionario de primera instancia que tomó la decisión verifica que la actuación y la decisión que se revisan correspondan a los presupuestos fácticos y jurídicos del proceso de responsabilidad fiscal”.*

Aunado a lo anterior, en el concepto 2013EE22001 del 22 de marzo, reiteró:

*“Las decisiones que se tomen en instancia de grado de consulta deben obedecer precisamente a la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, y si la providencia que se revisa es contraria a ello, es procedente proferir una decisión atendiendo a la garantía de tales eventos”.*

Así las cosas, en los eventos en que por mandato de la ley se adelante el grado de consulta, el superior jerárquico se pronunciará sin límite diferente a la Constitución y la ley, por lo cual su competencia contempla plenas facultades para confirmar, modificar, revocar u ordenar que se continúe con la investigación por parte de la primera instancia.

Conforme lo anterior, pasa el Despacho dentro de la sana crítica y la lógica jurídica, a analizar el Auto No. 786 del 29 de mayo de 2024, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, por medio del cual se ordenó el archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80053-2019-34485.

#### **2.1-. Precisión del hecho irregular**

Conforme a los antecedentes de la investigación, a los Auto de Apertura y Archivo, el hecho irregular está fundamentado en lo siguiente:

En la verificación y seguimiento de los saldos por cobrar por concepto de incapacidades, conforme a la información contable y las Actas de

---

<sup>10</sup> Supra nota 7.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

Comité de Sostenibilidad de la vigencia 2017, se constató la prescripción del derecho para el recobro de incapacidades por parte de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Antioquia-Chocó de la Rama Judicial del CSJ, conforme a lo siguiente:

1-. Al cierre de la vigencia 2018, prescribió el derecho de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Antioquia-Chocó de la Rama Judicial del CSJ para solicitar el reembolso de las incapacidades otorgadas a sus empleados durante los años 2014, 2015 y hasta junio de 2016, ante la EPS Coomeva por valor de \$173.604.884.

2-. Al cierre de la vigencia 2018, prescribió el derecho de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Antioquia-Chocó de la Rama Judicial del CSJ para solicitar el reembolso de las incapacidades otorgadas a sus empleados durante los años 2013, 2014 y 2015, ante la EPS SaludCoop en cuantía de \$397.397.128.

3-. Al cierre de la vigencia 2018, prescribió el derecho de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Antioquia-Chocó de la Rama Judicial del CSJ para solicitar el reembolso de las incapacidades otorgadas a sus empleados durante los años 2013, 2014 y 2015, ante la EPS Comfenalco por valor de \$241.380.890<sup>11</sup>.

En desarrollo de la Indagación Preliminar, se decretó y allegó informe técnico mediante el cual se estableció que el monto total de las incapacidades reconocidas a los funcionarios públicos de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Antioquia del CSJ y que no fueron objeto de reclamación oportuna ante las EPS Coomeva, Comfenalco y SaludCoop, dejando prescribir el derecho al reintegro, ascendió a la suma de \$946.598.192<sup>12</sup>.

Precisado el hecho irregular, procede este despacho al análisis y valoración del material probatorio allegado a la investigación, a fin de determinar si la decisión de primera instancia está o no ajustada a la evidencia probatoria que demuestra la viabilidad de ordenar el archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal.

En tal sentido, la decisión de esta delegada intersectorial está encaminada a determinar si es procedente o no el archivo por los hechos irregulares en virtud de los cuales se efectuó Auditoría a la Rama Judicial Dirección Seccional de Administración Judicial de Antioquia, producto de lo cual se originó el Hallazgo Fiscal 71916 que estableció un daño patrimonial en cuantía de \$812.382.902, el

<sup>11</sup> Sae Siref, documento "20190621\_OFICIO\_TRASL\_ANT\_IP-2019-01082\_2019IE0054240", Formato de Hallazgo Fiscal No. 71916, folios 5 a 14 y anverso.

<sup>12</sup> Siref, documento "20\_auto cierre ip y apertura prf ant\_ip-2019-01083 csj", folios 18 a 47.



## Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

cual fuera ajustado y precisado mediante prueba de informe técnico en el monto de \$946.598.192, derivado de la falta de recobro de las incapacidades reconocidas a los funcionarios de la entidad auditada ante las EPS, dejando prescribir el derecho de reintegro.

### 2.2-. Sobre los elementos de la responsabilidad fiscal.

El proceso de la responsabilidad fiscal tiene por finalidad obtener una declaración jurídica, en la cual se establezca con certeza que un determinado servidor público o un particular que administre o maneje recursos públicos, debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas en la gestión fiscal que ha realizado, y que por tanto está obligado a reparar el daño causado al erario.

De conformidad con lo establecido en el art. 1° de la Ley 610 de 2000, en concordancia con lo señalado en el artículo 6° ídem, también debe responder quien con ocasión de la gestión fiscal contribuye a la producción del daño fiscal.

Según lo preceptuado por el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, se dispuso que para endilgar responsabilidad fiscal, se requiere:

**"ARTÍCULO 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores".

#### 2.2.1-. El daño patrimonial al Estado

El daño patrimonial, entendido como la lesión del patrimonio público, está representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida y/o deterioro de los bienes, recursos o intereses patrimoniales del Estado, producidos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que en términos generales no se oriente al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

El patrimonio público ha de interpretarse en su sentido amplio, esto es, en cuanto al conjunto de bienes, derechos, rentas y recursos del Estado, a su vez referido al concepto de hacienda pública en sus múltiples manifestaciones económico-jurídicas.



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

El erario así entendido, es susceptible de daño a partir de múltiples causas, entre ellas, hechos, actos o acontecimientos que se encuentran al margen de la gestión fiscal, y actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos que se hallan en los dominios de la gestión fiscal, siendo esta última la que importa a los fines del proceso de responsabilidad fiscal.

En cuanto al daño, la norma lo ha definido de manera genérica, señalando la antijuridicidad de su lesión.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2010, lo define en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”<sup>13</sup>.

La Corte Constitucional se pronunció respecto al alcance de esta noción en Sentencia C-340 de 2007, argumentando que:

*"Lo primero que cabe observar a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión "intereses patrimoniales" es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual entre otros factores que han de valorarse, están la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud. De este modo, no obstante la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.*

*Tal como se puso de presente en la sentencia C-840 de 2001, los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño que es complementada por la forma como éste puede producirse.*

<sup>13</sup> El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado, se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la constitución".*

#### **2.2.2-. Conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales y de quienes contribuyen a la producción del daño fiscal.**

Toda valoración relativa a la ocurrencia de un daño patrimonial imputable a la gestión irregular desplegada por quien ostente la calidad de gestor fiscal, o por quien con ocasión de la gestión fiscal produzca o contribuya a la generación de un daño en un momento determinado, debe realizarse con observancia de todos los principios que rigen el actuar fiscal.

Tanto el artículo 3 como el 48 de la Ley 610 de 2000, implican que la imputación de responsabilidad fiscal debe evaluar si quien está llamado a hacerlos cumplir mediante la administración o custodia de los recursos públicos, en realidad actuó bajo el amparo de estos y obtuvo los resultados más favorables, evitando la configuración de un detrimento.

Ahora bien, es necesario indicar que la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, establecida en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, implica que para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, tal conducta debe estar referida a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

Acerca de los límites de la gestión fiscal, en la sentencia C-840 de 2001 la Corte Constitucional esclareció:

*"Este nuevo espectro constitucional ha puesto al ordenador del gasto en un rango de autonomía e independencia ampliamente favorable a los designios de la gestión fiscal que le atañe con algunas responsabilidades correlativas que atienden a la defensa de diversos bienes jurídicos tales como los referidos a la administración y al Tesoro Público. Claro que en este orden de cosas no le incumben con exclusividad al ordenador del gasto, dado que el circuito de la Gestión Fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado (...).*

*En síntesis, con arreglo a la nueva carta política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus*



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados (...)"*.

Para que la conducta del gestor fiscal sea relevante en términos de responsabilidad fiscal, debe realizarse con dolo o culpa grave, entendiéndose que la conducta es dolosa cuando el agente quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado, tal y como lo señala el artículo 63 del Código Civil Colombiano.

Asimismo, se asume que la conducta es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley, de una inexcusable omisión o exlimitación en el ejercicio de las funciones con arreglo al artículo 6 de la Ley 678 de 2001, cuya entera aplicación es nítidamente predicable en los procesos de responsabilidad fiscal, en atención a la especialidad de la materia (responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado o de quienes ejecuten funciones públicas).

#### **2.2.3-. Nexo de causalidad entre la conducta y el daño:**

El tercer elemento integrante de la responsabilidad fiscal es la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño, el cual implica una relación determinante y condicionante de causa – efecto, de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva.

Teniendo en cuenta que la razón jurídica de la responsabilidad fiscal es la protección del patrimonio del Estado, su finalidad es entonces eminentemente reparatoria y resarcitoria, y está determinada por un criterio normativo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, partiendo del daño antijurídico sufrido por el Estado y del nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente, porque quienes cumplen gestión fiscal y quienes actúan con ocasión de ésta, manejan directa o indirectamente recursos estatales y por ello les asiste el deber de orientar esos recursos a la realización de finalidades que le incumben al Estado.

Para efectos del proceso de responsabilidad fiscal se requiere que el gestor fiscal sea servidor público o particular con funciones públicas, que produzca daño fiscal con dolo o culpa grave, lo haga sobre bienes, rentas o recursos públicos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante. También puede ser quien en un marco de deberes u obligaciones que se cumplen con ocasión de la gestión fiscal genere o contribuya a generar el daño fiscal, como ocurre con los contratistas, interventores, entre otros, que actúan con ocasión de la gestión fiscal de los contratos estatales.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

#### **2.3-. Sobre la tesis de instancia para ordenar el archivo de la actuación con fundamento en la existencia de prueba documental y técnica que la soporta.**

Como se anotó en precedencia, el daño es la lesión del patrimonio público representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida y/o deterioro de los bienes, recursos o intereses patrimoniales del Estado, producto de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que no se oriente al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, definidos por el objetivo funcional y organizacional, así como por el proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Es por ello que el patrimonio público se interpreta ampliamente como el conjunto de bienes, derechos, rentas y recursos del Estado, lo que a su vez está referido al concepto de hacienda pública en sus múltiples manifestaciones económico-jurídicas.

En tal sentido, un erario así entendido es susceptible de daño a partir de múltiples causas, entre ellas, hechos, actos o acontecimientos que se encuentran al margen de la gestión fiscal, y actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos que se hallan en los dominios de la gestión fiscal, siendo esta última la que importa a los fines del proceso de responsabilidad fiscal.

Por lo expuesto, teniendo presente el daño definido en el acápite de “*precisión del hecho irregular*”, se ha de establecer si la existencia de los soportes de la devolución del costo de las incapacidades por parte de las EPS es suficiente para la demostración de la inexistencia de daño patrimonial en el caso presente.

Al efecto, esta delegada intersectorial encuentra que la instancia de conocimiento procuró allegar al proceso los medios probatorios documentales que permitieran demostrar que la Administración Seccional Judicial del CSJ de Antioquia adelantó las gestiones tendientes al recobro del valor de las incapacidades reconocidas a sus empleados, así como prueba técnica tendiente a contrastar la veracidad de los documentos probatorios aportados como prueba de las gestiones adelantadas.

Al respecto es preciso indicar que la Ley 610 de 2000, en relación con las pruebas indica:

*“Artículo 22. Necesidad de la prueba. Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.*  
(...).



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*Artículo 24. Petición de pruebas. El investigado o quien haya rendido exposición libre y espontánea podrá pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes o aportarlas. La denegación total o parcial de las solicitadas o allegadas deberá ser motivada y notificarse al peticionario, decisión contra la cual proceden los recursos de reposición y apelación.*

*Artículo 25. Libertad de pruebas. El daño patrimonial al Estado y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.*

*Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.*

*Artículo 32. Oportunidad para controvertir las pruebas. El investigado podrá controvertir las pruebas a partir de la exposición espontánea en la indagación preliminar, o a partir de la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.” (subrayado no textual).*

Respecto de la prueba, la Sección Primera del Consejo de Estado, en decisión del 8 de junio de 2018 Rad. 11001-03-24-000-2015-00397-00, manifestó:

*“Cabe señalar que la prueba judicial es un medio procesal con el cual el juez llega al convencimiento de los hechos materia del proceso, con el fin de tomar una decisión fundada en la realidad fáctica, es decir, que la decisión judicial debe sustentarse en las pruebas oportunamente aportadas al proceso.*

*Para la admisión de las pruebas, la práctica y los criterios de valoración deben observarse las normas fijadas por los artículos 211 a 222 del CPACA, y, en lo no previsto en él, en las normas del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 211 del CPACA, y algunas otras reglas propias del proceso en el que se decreten.*

*Las disposiciones del Código General del Proceso, en relación con el régimen probatorio, indican que las pruebas deben referirse al asunto materia del proceso y que “el juez rechazará mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”<sup>14</sup>.*

*Para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez considerará si cumplen los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho; la pertinencia se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio; y la utilidad, en que el hecho a demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra. Además de lo anterior, deben estar permitidas por la ley”.*

<sup>14</sup> Artículo 168 del C.G.P.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

Establecidos algunos aspectos puntuales de orden legal sobre la necesidad de la prueba, la libertad probatoria, su admisión y práctica, así como su procedencia a partir del cumplimiento de los principios de conducencia, pertinencia y utilidad, se ha de indicar que, en términos generales, la prueba tiene por objeto de demostración la existencia o inexistencia de un hecho, por tanto todo lo que pueda ser objeto del conocimiento y que se alega como fundamento del derecho que se pretende, debe ser entendido como objeto de la prueba.

#### **2.3.1-. Sobre la prueba de informe técnico que estableció el efectivo reintegro del valor de las incapacidades por parte de las EPS y la inexistencia de daño al erario.**

A partir de los elementos materiales de prueba allegados a la investigación, esta delegada encuentra que la señora Rosa Amelia Moreno Orrego, planteó como defensa material vertida en su versión libre<sup>15</sup>, que ejerció el cargo de Coordinadora del Área Financiera siendo responsable de la liquidación de nómina y recobro de incapacidades desde el 1 de septiembre de 1990 hasta el 20 de octubre de 2015, periodo durante el cual siempre se radicaron y cobraron las incapacidades, en tanto que a partir del 21 de octubre de 2015, se posesionó como Coordinador de Asuntos Laborales el señor Juan Camilo Avendaño Henao, siendo el responsable a partir de la fecha señalada de la liquidación de nómina y recobro de incapacidades.

En cuanto al recobro de las incapacidades ante las EPS Coomeva, Comfenalco y SaludCoop, conforme al listado enunciado en el auto de apertura del proceso, aduce la presunta responsable que no había operado la prescripción respecto de dichas incapacidades, cumpliendo la entidad con la presentación para el recobro ante las EPS, para lo cual adelantó las siguientes gestiones:

*“En lo relativo a la EPS COMFENALCO, durante mi período, se radicó ante esa entidad la solicitud de recobro conforme puede observarse en los Anexos 2, 3,10,11 y Anexo 17, por lo que actué con diligencia al realizar la gestión de recobro ante la EPS.*

*En cuanto a COOMEVA, durante mi período, se radicó ante esa entidad la solicitud de recobro conforme puede observarse en los Anexos 12 y 13 de pagos recibidos por la EPS, y en Anexo 18 en donde se relacionan las incapacidades pagadas que figuran canceladas en el semáforo de control de incapacidades que maneja la Entidad y estaban sin prescribir las demás incapacidades, trámite que debía continuar el servidor judicial que asumió la función del manejo de nómina y recobro de incapacidades, el Coordinador de Asuntos Laborales de la Dirección Seccional nombrado después de la ejecución del concurso y que hasta la fecha han sido 4 personas titulares del*

<sup>15</sup> Siref, documento 108, subcarpeta “ROSA 2023ER0194782”, documento PDF “VL”.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*desarrollo de la función de recobro, por lo que actué con diligencia al realizar la gestión de recobro ante la EPS.*

*En lo que se refiere a SALUDCOOP EPS, durante mi período como servidora judicial, se radicó ante esa entidad la solicitud de recobro conforme puede observarse en los Anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15 y 16, por lo que actué con diligencia al realizar la gestión de recobro ante la EPS.*

*La Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín ha realizado la revisión de los valores consignados a nombre del tesoro nacional y remitidos a través de la Unidad de Presupuesto y Tesorería de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a la Seccional Medellín, y ha conciliado dichos pagos con las incapacidades recobradas por la Entidad, y de los cuales ya se encuentran los soportes dentro del presente proceso, lo anterior, con el fin de establecer los pagos de las Incapacidades relacionadas en las tablas cuyo título es "INCAPACIDADES PAGADAS POR LA ENTIDAD Y PARA RECOBRO A EPS" y presentamos los archivos de ANEXOS 1 al 18 en los cuales se ha hecho la discriminación de la incapacidad pagada y el registro del recobro en los libros de contabilidad de la Entidad, asientos que se encuentran disponibles y que ponemos a su disposición.*

*En caso de considerarse necesario, para establecerse probatoriamente la veracidad de lo acá indicado por parte del abogado sustanciador, podrá decretarse la inspección en sede a los documentos físicos y electrónicos referidos" (sic).*

Con el objeto de probar las gestiones adelantadas y el recobro del valor de las incapacidades, así como el pago efectuado a favor del Tesoro Nacional por parte de las EPS, la señora Rosa Amelia Moreno Orrego allegó como medio de prueba 18 documentos anexos<sup>16</sup>, los cuales se encontraban en los asientos contables de la entidad.

La instancia de conocimiento, a partir de la defensa planteada por la presunta responsable, a fin de esclarecer los hechos irregulares, mediante auto No. 295 del 28 de febrero de 2024<sup>17</sup>, ordenó y decretó la práctica de las siguientes pruebas:

1-. Visita Especial a las instalaciones del Consejo Superior de la Judicatura Seccional Medellín, tendiente a "...verificar los asientos contables descritos y los documentos anexos allegados, además de contrastar con las declaraciones juramentadas de los funcionarios de la entidad, responsables del manejo de los procedimientos de novedades laborales y recobro ante las EPS que permita determinar la existencia o no del eventual daño fiscal investigado."

<sup>16</sup> Siref, documento 108, subcarpeta "ROSA 2023ER0194782", documentos PDF anexos 1 a 18.

<sup>17</sup> Siref, documento 125.



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

2-. Informe Técnico por parte de profesional en el área de Contabilidad Pública, el cual tuvo por objeto: “...*contrastar y verificar los anexos adjuntos en Versión libre de la señora Rosa Amelia Moreno y demás elementos de prueba obrantes en el proceso, con los asientos contables y libros de contabilidad del Consejo Superior de la Judicatura Seccional Medellín, para confirmar y establecer la veracidad de los soportes, que den cuenta del reintegro de los recursos cuestionados al CSJ Seccional Medellín y por ende el eventual resarcimiento del daño fiscal investigado, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 de la ley 1474 de 2011.*”, para cuyo efecto, se designó al profesional Ceilán Córdoba Cuesta adscrito al órgano de control:

En el Acta de Visita Especial del 22 de marzo de 2024<sup>18</sup> se indicó que se efectuó la revisión de los libros contables donde reposaban los originales de los anexos 1 a 20 aportados en versión libre, los cuales corresponden a los comprobantes de operación de la cuenta de depósitos y pagos de la Dirección General del Banco de la República No. 61011516 cuyo titular es el Tesoro Nacional DTN, comprobantes denominados *reintegros gastos de personal* como soporte de las devoluciones efectuadas por las EPS Coomeva, Comfenalco y SaludCoop por concepto de las incapacidades recobradas a dichas entidades.

En el acta citada se plantea que el profesional Ceilán Córdoba verificó aleatoriamente los asientos contables de los reintegros efectuados, dando prelación a los de mayor valor, constatando la veracidad de los documentos en los libros de contabilidad de la entidad, encontrando una diferencia de \$13.222.468 sin soportes en los libros contables, en relación con la cuantía del daño investigado.

Respecto a la ausencia de soportes de devolución del valor de las incapacidades en cuantía de \$13.222.468, la gerencia colegiada le solicitó a la Dirección Seccional Antioquia del CSJ el envío de los elementos de prueba (soportes y asientos contables) que dieran cuenta de la diferencia encontrada en la visita especial adelantada a dicha entidad<sup>19</sup>.

En atención a ello, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del CSJ, mediante oficio DESAJME024-1430 del 12 de abril de 2024<sup>20</sup>, aportó la relación de las incapacidades que no fueron objeto de recobro ante las EPS con base en las causales *cédula inexistente, cédulas repetidas, cédulas con incapacidad inferior a dos (2) días a cargo del empleador y cédulas con incapacidad superior a 180 días a cargo del fondo de pensiones* respectivo, indicando que el valor sin soportes se justificaba a partir de los aspectos enunciados, por cuanto el monto de las incapacidades que no fueron objeto de recobro conforme a la relación efectuada,

<sup>18</sup> Siref, documento 133.

<sup>19</sup> Documento allegado vía correo electrónico.

<sup>20</sup> Ídem.



**Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

correspondía a la suma de \$13.222.468, establecida como faltante en la visita especial

Para el efecto, en el cuadro anexo al oficio DESAJME024-1430, se relacionan los números de cédula, el valor de la incapacidad y la causal que justificó el no recobro ante las EPS, así como la certificación de la Coordinación de Asuntos Laborales conforme a la cual se indicó: *“Que de acuerdo a la información que reposa en la base de datos de nuestro sistema liquidado de nómina EFINÓMINA, no se encontró evidencia del registro “69394533”, con lo cual se descarta la vinculación con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín. La presente constancia se expide con destino al Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF-2019-34485 adelantado por la Contraloría General de la República.”*, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

ANEXO DESAJME024-1430  
DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE MEDELLIN  
INFORMACIÓN PRF-2019-34485 RECOBRO DE INCAPACIDADES

CEDULA	VALOR		OBSERVACION
69394533	\$ 162.801	PÁGINA 18 DE 64	CEDULA NO EXISTENTE EN LA RAMA JUDICIAL
7249999	\$ 396.067	PÁGINA 29 DE 64	INCAPACIDAD +180 DIAS
	\$ 457.000		
	\$ 609.333		
	\$ 335.133		
	\$ 213.267		
	\$ 609.333		
	\$ 761.667		
26279316	\$ 551.932	PÁGINA 33 DE 64	INCAPACIDAD +180 DIAS
	\$ 530.703		
	\$ 477.633		
	\$ 955.266		
	\$ 955.266		
	\$ 127.369		
	\$ 955.266		
35545498	\$ 255.575	PÁGINA 34 DE 64	CEDULA REPETIDA
71182181	\$ 322.175	PÁGINA 41 DE 64	INCAPACIDAD +180 DIAS
	\$ 322.175		
	\$ 429.567		
	\$ 85.913		
	\$ 429.567		
	\$ 429.567		
	\$ 429.567		
71637355	\$ 274.867	PÁGINA 43 DE 64	INCAPACIDAD +180 DIAS
	\$ 1.030.750		
	\$ 1.030.750		
71668868	\$ 86.978	PÁGINA 44 DE 64	INCAPACIDAD 2 DIAS
	\$ 13.225.487		



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

Ahora bien, esta delegada intersectorial encuentra que mediante oficio Sigedoc 2024IE0041291 del 16 de abril<sup>21</sup>, el profesional Ceilán De Jesús Córdoba Cuesta designado para la práctica de la prueba, allega el correspondiente informe técnico mediante el cual se determinan, previa visita especial, la veracidad de los documentos aportados como anexos 1 a 18 en la versión libre de la señora Rosa Amelia Moreno Orrego y, específica y principalmente, las gestiones adelantadas ante las EPS para el recobro del valor de las incapacidades reconocidas a los funcionarios públicos de la Dirección Seccional de Administración Judicial del CSJ de Medellín durante las vigencias 2013 a 2016, el reintegro de las sumas de dinero por parte de las EPS Coomeva, Comfenalco y SaludCoop, así como la consignación efectiva del valor de las incapacidades en la Cuenta 61011516 para depósitos y pagos del Banco de la República cuyo titular es la Dirección del Tesoro Nacional.

Para la rendición del informe, el profesional perito describe los elementos de prueba recibidos para estudio (entre ellos los anexos 1 a 18 que contienen presuntamente el reintegro del valor de las incapacidades, la información adicional allegada al proceso en relación con la diferencia encontrada en la visita especial, así como el Acta de dicha visita), relacionando las herramientas utilizadas para el análisis, estableciendo que los fundamentos técnicos del informe se ajustan a las normas contables del Plan General de Contabilidad Pública prevista en la Resolución 355 de 2007 que establece las características cualitativas de la información contable pública, indicando que la metodología aplicada al caso concreto consistió en el método de investigación explicativa con el objeto de establecer si la incidencia fiscal persistía en el caso concreto, con fundamento en lo cual se concluyeron los siguientes aspectos fácticos:

La verificación de los anexos allegados como prueba en versión libre permitió demostrar, mediante su contrastación con los libros y asientos contables de la entidad, que fueron adelantadas gestiones de cobro ante las EPS SaludCoop, Comfenalco y Coomeva, existiendo en cada anexo el valor de la operación, el concepto de la misma, la entidad financiera donde se efectuó el pago y los datos del depositante.

Las tablas insertas en el informe técnico dan cuenta de las operaciones contables contenidas en los anexos 1 a 18 que contienen las gestiones de cobro adelantadas ante las EPS y los resultados de dicha gestión, operaciones que fueron debidamente verificadas a partir del estudio de los documentos originales contenidos en los asientos y libros contables dispuestos para su análisis durante la visita especial, lo que permitió analizar los comprobantes de operación de la cuenta de depósitos y pagos del Banco de la República, los que a su vez contenían los soportes de los reintegros efectuados por las EPS y los pagos efectuados a favor

---

<sup>21</sup> Siref, documento 132.



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

del Tesoro Nacional con respecto al valor de las incapacidades objeto de recobro, lo que permitió concluir lo siguiente:

Tabla No. 4

NOMBRE EPS	VALOR
EPS SALUDCOOP	408.506.286
EPS COMFENALCO	203.973.741
EPS COOMEVA	320.895.697
<b>TOTAL VALOR DE LA OPERACION</b>	<b>933.375.724</b>

En relación con lo valores insertos en la tabla anterior, el informe técnico plantea que a partir de la visita efectuada a la sede de la Dirección Seccional de Administración Judicial del CSJ de Medellín, se logró determinar “...la veracidad de los soportes contables, que dieron cuenta del reintegro de los recursos por \$933.375.724 como resarcimiento del daño fiscal investigado, lo cual quedó registrado en el acta elaborada para tal fin. De la misma manera, se examinaron los libros contables donde se registraron los documentos anexos (1 al 20) aportados en la diligencia de Versión Libre de la presunta responsable Rosa Amelia Moreno, correspondientes a los comprobantes de operación en la cuenta de depósitos y pagos de la Dirección General del Banco de la República No. 61011516 a favor del Tesoro Nacional DTN, por concepto de reintegros gastos personales; soportes de los reintegros efectuados por las EPS SaludCoop, Comfenalco y Coomeva y de las incapacidades recobradas a estas entidades. Para tal efecto, se inspeccionaron de manera aleatoria los asientos contables de los reintegros con prelación sobre los de mayores valores y se constató la veracidad de los documentos en los libros de contabilidad de la entidad.”.

En lo que respecta a la diferencia de \$13.222.468, suma de la cual no se hallaron soportes en los libros contables de la entidad, el informe técnico plantea que procedió al análisis de la información remitida en el oficio DESAJME024-1430, conforme al cual se relacionan las incapacidades que no eran objeto de recobro ante las EPS, por cuanto aquellas inferiores a dos (2) días están a cargo del empleador y las incapacidades superiores a 180 días son asumidas por el fondo de pensiones respectivo.

En tal sentido el Decreto 2943 de 2013 modificó el artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, estableciendo que “...serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.”.

A su vez, conforme al artículo 23 del Decreto 2463 de 2001, inciso 5, se prevé que las incapacidades superiores a 180 las debe asumir la AFP respectiva, toda vez que “Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación, la administradora de fondos de pensiones con la autorización de la aseguradora que hubiere expedido el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*entidad de previsión social correspondiente, podrá postergar el trámite de calificación ante las juntas de calificación de invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal otorgada por la entidad promotora de salud, siempre y cuando se otorgue un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.”, según lo prevé el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.*

Adicional a lo anterior, la diferencia encontrada también se explica por cuanto uno de los números de cédula se encuentra repetido en la tabla inserta en el auto de apertura, a la vez que existe certificación de la inexistencia de un número de cédula en la rama judicial.

A partir de la metodología aplicada y los fundamentos técnicos del informe, el perito expresó las conclusiones del caso de la siguiente manera:

*“Conforme se ha expuesto, sobre la base de la versión libre de la señora Rosa Amelia Moreno, de los nuevos soportes que justifican el valor de \$13.222.468 sin soporte en los libros contables y de la visita realizada al Consejo Superior de la Judicatura Seccional Medellín donde se confirmó la veracidad de los soportes que dieron cuenta del reintegro de los recursos por \$ 933.375.724, se concluye que no existe daño al patrimonio público asociado con el pago de incapacidades, toda vez que el valor de los nuevos soportes más el reintegro de los recursos equiparan el daño patrimonial por un total de \$946.598.192, es decir, hay resarcimiento del daño fiscal investigado en tanto que se encuentran plenamente soportados los reintegros con los documentos aportados, que dan cuenta de reingresos a la cuenta de tesoro nacional (sic) Rama Judicial por concepto de incapacidades.”.*

Con fundamento en las conclusiones planteadas, este despacho considera que siendo el informe allegado al proceso una prueba de carácter técnico que expresa los análisis efectuados y las conclusiones del caso, surge evidente que los elementos materiales de prueba allegados a la investigación, incluyendo los anexos que dan cuenta de las gestiones adelantadas ante las EPS para el reintegro del valor de las incapacidades y la información contenida en el oficio DESAJME024-1430, pruebas que fueron objeto de estudio con base en los documentos originales de los libros y asientos contables de la entidad, al igual que el Acta de Visita Técnica, permiten concluir que efectivamente las irregularidades planteadas en el auto de apertura del proceso como constitutivas de daño patrimonial, las cuales estaban relacionadas con la ausencia de recobro de las incapacidades reconocidas a los funcionarios de la Seccional de Administración Judicial del CSJ de Medellín, no pueden mantenerse incólumes para la determinación objetiva del daño patrimonial.

En dicho sentido, el informe técnico permite evidenciar que las irregularidades cuestionadas en el hallazgo fiscal han sido desvirtuadas, en tanto el análisis de los libros y asientos contables de la entidad que contenían el original de los anexos



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

allegados en versión libre, permitió establecer que para las vigencias 2013 a 2016 se adelantaron las gestiones de recobro de incapacidades ante las EPS Coomeva, Compensar y SaludCoop, logrando el reintegro del valor reconocido por dichas incapacidades, demostrando que las EPS consignaron la suma de \$933.375.724, toda vez que existen los comprobantes de las operaciones efectuadas desde y hacia la Cuenta de depósitos y pagos No. 61011516 del Banco de la República cuyo titular es el Tesoro Nacional, aunado a lo cual la información allegada mediante oficio DESAJME024-1430 del 12 de abril de 2024, al ser objeto de estudio dentro del informe técnico, permitió establecer que la diferencia de \$13.222.468 respecto de la cual no se hallaron soportes en los libros contables de la entidad, comprende el valor de las incapacidades que no eran susceptibles de recobro ante las EPS en consideración a que se trataba de casos puntuales relacionados con *cédula inexistente, cédulas repetidas, cédulas con incapacidad inferior a dos (2) días y cédulas con incapacidad superior a 180 días.*

Conforme a lo anterior, es evidente que la metodología utilizada por el profesional designado, tuvo como insumo el estudio técnico contable de los documentos anexos y sus originales, a partir de la verificación de dichos documentos *in situ* en desarrollo de la visita especial, habiéndose determinado la existencia de las gestiones de recobro y el pago del valor de las incapacidades por parte de las EPS.

Por ende, la prueba de informe técnico permitió demostrar al interior de la investigación la veracidad de los documentos aportados como anexos 1 a 18 en la versión libre de la señora Rosa Amelia Moreno Orrego, las gestiones adelantadas ante las EPS para el recobro del valor de las incapacidades reconocidas a los funcionarios públicos de la Dirección Seccional de Administración Judicial del CSJ de Medellín durante las vigencias 2013 a 2016, el reintegro de las sumas de dinero por parte de las EPS Coomeva, Comfenalco y SaludCoop, así como la consignación efectiva del valor de las incapacidades en la Cuenta 61011516 para depósitos y pagos del Banco de la República cuyo titular es la Dirección del Tesoro Nacional.

A partir del análisis probatorio efectuado con antelación, esta delegada encuentra que la tesis de instancia para ordenar el archivo de la actuación, se encuentra enmarcada en prueba técnica fácticamente clara, precisa y coherente, en la cual se explicó el método utilizado para su rendición, así como el fundamento técnico de sus conclusiones, siendo por ello, como método probatorio, un elemento material de prueba que permite aclarar y demostrar la existencia de los procesos de gestión adelantados para el recobro del valor de las incapacidades y su reintegro efectivo a favor de la administración.

Las pruebas a las que se ha hecho referencia, como insumo probatorio, al haber sido objeto de análisis técnico, permiten concluir que efectivamente no puede mantenerse incólume el hallazgo relacionado con irregularidades relativas a la prescripción del derecho de la Dirección Seccional de Administración Judicial del



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

CSJ de Antioquia – Chocó para el recobro de las incapacidades reconocidas a sus empleados durante las vigencias 2013, 2014, 2015 y hasta junio de 2016, respecto de las EPS Coomeva, Comfenalco y SaludCoop, por cuanto se ha demostrado que sí se adelantaron las reclamaciones o solicitudes de reintegro por parte de la Coordinación del Área Financiera encargada de la liquidación de nómina y recobro de incapacidades, siendo claro que la prueba de informe técnico ordenada, decretada y practicada dentro del presente asunto, mediante la cual se efectuó el análisis contable de la información allegada como prueba de las gestiones adelantadas y sus resultados, a partir de su comparación con los originales de los documentos obrantes en los libros y asientos contables de la entidad, devienen como elementos materiales probatorios legalmente producidos y allegados al proceso, mediante los cuales se ilustraron los hechos que interesan dentro de la investigación, por lo cual son plenamente de recibo para la demostración de la inexistencia del daño investigado.

Respecto a la pertinencia de la prueba de informe técnico dentro del proceso de responsabilidad fiscal, la Oficina Jurídica del órgano de control estableció que:

*“Las disposiciones normativas anteriores nos permiten responder su interrogante, en el sentido que el informe técnico es un medio de prueba autónomo, previsto por norma especial para el proceso de responsabilidad fiscal, el cual procede para determinar aspectos fenomenológicos del daño fiscal que requieren conocimientos especializados o experticia técnica, profesional o científica; es decir, su objeto no podrá concernir a la ciencia jurídica, puesto que esa es la formación profesional del operador jurídico, sin perjuicio de la posibilidad de asesoría jurídica que consagra el artículo 226, inciso 3, del Código General del Proceso.”<sup>22</sup>.*

Asimismo, la Oficina Jurídica de la CGR ha indicado:

*“En este escenario la Ley 1474 de 2011, "Estatuto Anticorrupción", incorporó en su artículo 117: "Artículo 117. Informe Técnico. Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización. Así mismo (sic), podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso. (...).*

[...]

*En dicho contexto, del tenor literal del artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, se extrae que el alcance de los informes técnicos como prueba es el de estar destinados a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso.*

<sup>22</sup> Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto CGR-OJ-117 del 2 de junio de 2017.



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

*Estableciendo condiciones de habilitación o idoneidad de los sujetos pasivos de la norma, al señalar que las entidades públicas o particulares rendirán informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto, así mismo (sic) de acuerdo a las causales de nulidad del artículo 36 de la Ley 610 de 2000, al principio de necesidad de la prueba contenido en los artículos 22 y 23 de la misma Ley 610 y al artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, para que se constituyan en prueba debidamente decretada y practicada, se requiere que sean allegados respetando el debido proceso, habilitando a los sujetos procesales para que ejerzan sus derechos de contradicción y defensa”<sup>23</sup>.*

En cuanto al régimen legal propio del proceso de responsabilidad fiscal, igualmente la Oficina Jurídica estableció en relación con el informe técnico:

*“El régimen legal del proceso de responsabilidad fiscal establece dos medios de prueba especiales: la visita especial y el informe técnico. Para efectos del tema consultado, nos detendremos en este último. El artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 dispone:*

*“ARTÍCULO 117. INFORME TÉCNICO. Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan **informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización**. Así mismo (sic), podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan **informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto**. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso. El informe se pondrá a disposición de los sujetos procesales para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción, por el término que sea establecido por el funcionario competente, de acuerdo con la complejidad del mismo.”*

*“(…)” (Destacado es nuestro).*

*Entonces, se ordena la rendición de informe técnico cuando: i) profesionales de la planta de personal de la Contraloría General de la República pueden ilustrar al funcionario de conocimiento sobre algún aspecto relacionado con su profesión o especialización; ii) entidades públicas o particulares pueden rendir informes relacionados con su naturaleza y objeto misional. En ambos casos, “la prueba está destinada a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso”. La providencia que decrete la prueba precisará su objeto, el cuestionario que ha de absolver el designado para rendir el informe o la entidad*

---

<sup>23</sup> Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto CGR-OJ-057 del 4 de mayo de 2018.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

*pública o privada a quien se requiera y se fijará el término dentro del cual se rendirá el informe.”<sup>24</sup>.*

A partir del criterio jurídico del órgano de control, la prueba técnica allegada a la presente investigación, mediante la cual se determinó que se adelantaron las gestiones de recobro del valor de las incapacidades y su reintegro efectivo a favor del Tesoro Nacional, deviene en un elemento material de prueba que ilustró los hechos que interesaban al proceso y, de cuyas conclusiones, se determinaron aspectos del daño fiscal que requerían conocimientos o experticia técnica, siendo de la órbita propia del funcionario de conocimiento, esto es, el operador jurídico de instancia, mediante la ciencia jurídica propia del proceso administrativo fiscal, la aplicación al caso concreto de los resultados de la experticia para la fundamentación de la decisión de archivo al haberse desvirtuado las irregularidades que dieron origen a la actuación, toda vez que se demostró la inexistencia del daño en los términos indicados en el Hallazgo Fiscal y precisados en el auto de apertura del proceso, con fundamento en lo cual se planteó el hecho irregular que fue la base para adelantar la presente investigación.

Conforme a lo expuesto, y con fundamento en las conclusiones del informe técnico y el análisis probatorio de la prueba documental, es viable aseverar que existen los presupuestos fácticos para establecer que las irregularidades encontradas por el grupo auditor devienen inexistentes, al determinarse mediante diversos elementos materiales de prueba que: no prescribió el derecho de la Rama Judicial para solicitar el reembolso de las incapacidades reconocidas a sus funcionarios; se adelantaron las gestiones de cobro ante las ESP respectivas, quienes real y efectivamente procedieron al reintegro del valor de las incapacidades a favor de la administración, por lo cual existen pruebas que demuestran la inexistencia del daño en los términos planteados en el hallazgo fiscal.

El análisis efectuado por esta delegada intersectorial, permite considerar y concluir que hay lugar a confirmar la decisión de instancia en cuanto a proferir decisión de archivo a favor de los presuntos responsables, comoquiera que en el proceso se desvirtuó la irregularidad planteada en los hechos del hallazgo fiscal que fueron objeto de investigación dentro del presente proceso.

A partir de la argumentación precedente, este despacho considera que, si la responsabilidad fiscal constituye una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos y a los particulares que ocasionen un detrimento al patrimonio del Estado en ejercicio de la gestión fiscal desempeñada por ellos, o con ocasión de la misma, la responsabilidad que se atribuya en el proceso de responsabilidad fiscal tendrá por objeto la reparación del daño causado, como propósito específico de protección del patrimonio Estatal.

---

<sup>24</sup> Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto CGR-OJ-158 del 29 de Octubre de 2018.



### Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024

Así lo expresó la Corte Constitucional, al establecer que:

*“5.2. Para la Corte, la responsabilidad fiscal viene a constituir “una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. Sentencia SU-620/96, M. P. Antonio Barrera Carbonell.*

*En esa medida, igual a lo que acontece con la acción de repetición, la responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos -incluyendo directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado-”<sup>25</sup>.*

A su vez, siendo la justicia un fin esencial del Estado<sup>26</sup>, en tal sentido es pertinente recordar la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, quien en punto al daño patrimonial causado al erario indicó:

*“La responsabilidad fiscal se declara a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos. De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa.”<sup>27</sup>.*

Por consiguiente, estando demostrado mediante prueba idónea la inexistencia de daño al erario derivado del no recobro del valor de las incapacidades reconocidas a funcionarios de la Dirección Seccional de Administración Judicial del CSJ de Medellín, procede la confirmación de la decisión de instancia respecto del archivo ordenado a favor de los señores Jaime Jaramillo Jaramillo y Rosa Amelia Moreno Orrego, decisión que se hace extensiva a las compañías aseguradoras vinculadas como terceros civilmente responsables.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-619 de agosto 8 de 2002, Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 583 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>27</sup> Corte Constitucional - Sala Plena -. Sentencia SU-620 de noviembre 13 de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.



### **Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

En mérito de lo expuesto, dentro del marco constitucional y legal, este Despacho:

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión de archivo a favor de los presuntos responsables Jaime Jaramillo Jaramillo y Rosa Amelia Moreno Orrego, ordenada en el Auto No. 786 del veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80053-2019-34485, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, de conformidad con las razones fácticas y jurídicas planteadas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** En el evento de haberse ordenado, decretado y practicado medidas cautelares en contra de los beneficiarios de la decisión de archivo, la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia procederá a su levantamiento.

**TERCERO:** Si con posterioridad aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad de los gestores fiscales beneficiarios de la decisión de archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura del presente proceso de responsabilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

**CUARTO:** La Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, notificará esta providencia por estado de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en el artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, a partir de los lineamientos señalados en los Memorandos 2020IE0039600 del 3 de julio de 2020, 2020IE0060226 del 28 de septiembre de 2020 y en el Memorando 2020IE0046949 del 6 de agosto de 2020 de la Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, a los presuntos responsables, a los terceros civilmente responsables y/o a sus apoderados de confianza u oficio.

**QUINTO:** La Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia comunicará la decisión tomada a la entidad afectada, Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia.

**SEXTO:** Remitir el expediente a la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia para lo de su competencia.

**SÉPTIMO:** Por Secretaría Común, líbrense los oficios correspondientes, para el correcto trámite de esta providencia.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

UNIDAD DE  
**RESPONSABILIDAD FISCAL**  
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL  
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín Antioquia  
PRF No. 80053-2019-34485 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

**Auto No. URF2-0929 del 5 de julio del 2024**

**OCTAVO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA LILIANA VALENCIA LANCHEROS**  
Contralora Delegada Intersectorial No. 7

Proyectó: Martín Quecán Mojica  
Profesional Universitario UDRF 7