

“MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA SOLICITUD DE NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946”

TRAZABILIDAD N°	PRF-80503-2017-28946
CUN SIREF	AC-80503-2017-28946
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N°	PRF-80503-2017-28946
ENTIDAD AFECTADA	Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL Nit. 899.999.068-1
CUANTÍA DE DAÑO	Doscientos Ochenta y Ocho Millones Setecientos Once Mil Setecientos Catorce pesos Mcte (\$288.711. 714.00)
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	<p>Corporación Red País Rural Identificado con Nit. 830.131.208 representada Legalmente por Fredy Antonio Vargas Ramírez o por quien haga sus veces en calidad de Contratista denominada Entidad Ejecutora Privada del Convenio 5211512</p> <p>Ana Milena Estupiñán Pinto identificada con cédula de ciudadanía n.° 63.493.663 en calidad de Gestora Técnica (Interventoría ECP)</p> <p>Julio César Zuleta Fuentes identificado con cédula de ciudadanía No. 79.524.894 en calidad de Líder Grupo Regional Gestión Social Meta Vichada (Ecopetrol)</p> <p>María del Carmen Tonelli Sokolich identificada con cédula de extranjería n.° 249.974 expedida en Bogotá en calidad de directora de gestión social del Convenio 5211512 y aprueba el giro de los recursos.</p> <p>Gonzalo Murillo Escobar identificado con cédula de ciudadanía n.° 7.538.570 en calidad de Administrador del Convenio 5211512.</p>
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	<p>Seguros Colpatria S.A. identificada con Nit. 860.002.184-6, en virtud de la Póliza de Seguro de Manejo Global Bancario. Tipo: Infidelidad. n.° 30. En razón al amparo Manejo Global Bancario – Infidelidad. Objeto: Pérdidas causadas por infidelidad de empleados, cuyo valor asegurado es de \$100.000.000 dólares EE.UU. (Tipo de cambio: 1.779,73) y con vigencia del 01/05/2012 – 01/05/2013.</p> <p>Aseguradora LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros Identificada con Nit. 860.008.400-2. Póliza de</p>

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

seguros: Seguro Responsabilidad Civil Póliza Responsabilidad Civil n.º 1008319. **Vigencia:** Reclamación desde 19/07/2020 hasta el 19/07/2021. **Amparo:** Cobertura RC directores y administradores (Actos incorrectos, reembolsos a la sociedad). **Valor:** 60.000.000 dólares EEUU bajo tasa de cambio de \$3.792,13.

I. ASUNTO

La Gerencia Departamental Colegiada del Meta de la Contraloría General de la República, actuando en virtud de las competencias constitucionales, legales y reglamentarias, procede a **DECIDIR LA SOLICITUD DE NULIDAD** interpuesta por la **Doctora Sandra Lucia Eugenio Zarate**; portadora de la Tarjeta Profesional No. 110.671 del Consejo Superior de la Judicatura, quien representa los intereses del señor **Julio Cesar Zuleta Fuentes**, quien se encuentra vinculado como presunto responsable **DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL de doble instancia PRF No.80503-2017-28946**, que actualmente adelanta y tramita esta dependencia.

II. ARGUMENTOS DE LA NULIDAD

Mediante correo electrónico de fecha 3 de enero del año 2025, enviado desde la dirección electrónica sandraluciaeugeniozarateslez@gmail.com, la apoderada del implicado Julio Cesar Zuleta Fuentes presenta solicitud de nulidad dentro del PRF-80503-2017-28946, bajo la siguiente argumentación:

«...INCIDENTE DE NULIDAD POR LA COMPROBADA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES SUSTANCIALES QUE AFECTAN EL DEBIDO PROCESO, ... manifestando que existe falta de claridad en el pliego de cargos imputado a título de culpa grave, sino que debió explicar el criterio de su comportamiento, debiéndose edificar en términos de modo, tiempo, modo y lugar, y además exponer si se hizo en modalidad de acción u omisión", con fundamento en los siguientes:

III. HECHOS

1). En argumentos previos al tema de estudio, el solicitante de nulidad; conforme a preceptos constitucionales y legales en lo que respecta a la ley 610 de 2000, expone y analiza; la naturaleza, principios y alcance del Proceso de Responsabilidad Fiscal, centrando la atención en el análisis de los elementos de la responsabilidad fiscal, de done, en relación con el elemento daño, advierte que este debe ser cierto y que excluya la posibilidad de una simple expectativa, debe ser presente y no condicionado al futuro, En relación con el elemento de la Gestión Fiscal, manifiesta que, su defendido no tenía condición de director de recursos, ni era administrador del mencionado convenio, solo era el gestor tecnico, y su

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

actuación era de mero seguimiento, reportando recomendaciones al administrador para evitar situaciones gravosas. Mas en relación con el elemento conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al sujeto que realiza gestión fiscal; constituyendo este elemento en motivo de discusión y solicitud de nulidad en los siguientes términos:

... Se le imputa la supuesta conducta a título de CULPA GRAVE al señor JULIO ZULETA FUENTES en su condición de GESTOR TECNICO, se le endilgo la culpa grave con fundamento en NO MANEJAR LOS NEGOCIOS AJENOS CON AQUEL CUIDADO QUE LAS PERSONAS NEGLIGENTE O DE POCA PRUDENCIA SUELEN EMPLEAR EN SUS NEGOCIOS, sin embargo no desarrolla porque Julio Zuleta se le especifica dicha situación, implicando así que exista una nulidad del pliego de cargos, porque no se desarrolló en debida forma este ítem de la responsabilidad fiscal.

Lo que conlleva a una nulidad por violación al debido proceso, de acuerdo con las causales reseñadas en el artículo 36 de la ley 610 del 2000, que dispone

"ARTICULO 36. CAUSALES DE NULIDAD. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia **del** funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o **la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.** La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso." (EI RESALTADO ES NUESTRO).

Así mismo la corte constitucional en su basta jurisprudencia que ha venido analizando el proceso de responsabilidad fiscal, ha indicado:

"Por su parte, la Ley 610 de 2010 "Por medio de la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías", establece en su artículo 1° que la responsabilidad fiscal es "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado"

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de esta normativa, dentro de los principios orientadores del proceso de responsabilidad fiscal se encuentran el debido proceso (artículo 29 Superior), los principios de la función administrativa (artículo 209 Constitucional), y los principios consagrados en el Código Contencioso Administrativo.

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

... De esta manera, en el trámite de la responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal. (...)"

De lo anterior, tenemos que la ley 610 de 2000, donde se regula el proceso sancionatorio fiscal, se dejó claro que los principios orientadores serán los artículos 29 y 209 constitucionales, siendo el primero al que haremos referencia en el presente escrito, por ser el derecho fundamental al debido proceso, entendido ello como la garantía a un trámite reglado, con las formas propias de cada juicio, con un juez imparcial, con derecho a presentar pruebas y expresar argumentos para desligarse de las atribuciones que le imputan, todo ello conformando el debido proceso y al derecho a la defensa.

Garantía que busca limitar la arbitrariedad del estado, que no existan injusticias hacia los intervinientes procesales, sanciones injustas y sin fundamentos, es decir, la existencia del proceso donde se indicarán las formalidades, tramites y derechos de los intervinientes, al punto tal que pueda escucharse al demandado o infractor y exponer sus derechos, pruebas, sabiendo que tiene un juzgador competente e imparcial y procedimientos establecidos para su correcta defensa y juzgamiento, son la materialización del derecho de defensa y de un proceso.

En el presente caso la nulidad deviene en el hecho de que pliego de cargos resulta ser defectuoso, por el hecho de que 1 de los elementos de la responsabilidad fiscal como es la culpa en la modalidad de grave o el dolo no se encuentra plenamente acreditado en mostrado y explicado por parte del fallador sino por el contrario el fallador lo único que hizo fue indicar la normativa el Código Civil donde se establece cómo se puede llegar a tener por cierta dicha modalidad de culpa.

Sin embargo en materia de la atribución de cargos a los investigados no basta con la mera enunciación de la norma para decir que su comportamiento encaja en la misma, por el contrario de vieja data ha venido sosteniendo tanto la jurisprudencia constitucional como la jurisprudencia que rige los temas fiscales disciplinarios penales donde lo que se busca es sancionar a unos individuos o individuo por una determinada situación lesiva bien sea para el patrimonio público los deberes y acciones que se espera que se despliegue por parte del servidor público o por un ciudadano colombiano que comete una infracción en sí mismo lo que se busca es reprochar conductas que no están acorde a derecho y merecen una sanción.

Así las cosas, cuando se habla de que se tiene que reprochar una conducta que no es acorde a derecho hoy la jurisprudencia constitucional y la Constitución Política de 1991

“MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946”

han sido claras al indicar que cuándo se pretende sancionar a un sujeto tiene que existir primero una norma anterior que consagre la conducta como sancionable en este caso reprochable. Al interior de dicha norma se establecen unos elementos que permite edificar la sanción, pero ello no basta a que la mera enunciación de los elementos frente a la potencial conducta del individuo tenga implícito la sanción de manera directa.

Por el contrario, requiere que el fallador haga un juicio de subsunción dónde la norma es la premisa mayor y el comportamiento junto con las pruebas la premisa menor, de donde se arrojará como resultado la comprobación de la comisión o no de la conducta sancionable por parte del investigado, y es allí donde cobra especial relevancia la carga argumentativa ilógica que debe hacer el fallador porque dependerá de él estructurar esta subsunción dónde deberá indicar la norma que da sustento a la posible sanción y de allí empezar a desarrollar como en el caso en concreto se edifica la aplicación de dicha norma y con ello satisfacer la carga argumentativa que le corresponde.

De manera que cuando el fallador o el despacho omite dicha obligación de la carga argumentativa aparece clara y flagrantemente una violación al debido proceso en el componente del derecho a la defensa. Con fundamento en el supuesto de que el investigado cómo podrá defenderse de una situación en la cual no le explican con suficiencia por qué se le atribuye dicha norma frente a su comportamiento cómo se puede observar en el presente caso.

Ya que no basta con enunciar cuál es el criterio para que se tenga por cierto la existencia de la culpa grave, sino qué se debió explicar el criterio como el comportamiento de su letra fuentes constituye esa modalidad de culpa, la cual deberá edificarse en términos de tiempo modo y lugar, además de exponer si se hizo en la modalidad de acción u omisión.

Con fundamento en lo anterior presentó la nulidad del pliego de cargos que le fue endilgado a Julio César Zuleta fuentes en este momento con fundamento hoy en el supuesto de que resulta defectuoso y como está estructurado no le es posible defenderse al investigado de las acusaciones que le fueron atribuidas y con ello se viola el artículo 29 constitucional el cual deberá ser aplicado al proceso de responsabilidad. (fol. 791 y s.s.).

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

IV PETICIÓN.

Con fundamento en los argumentos ya expuestos, le solicito respetuosamente al despacho, lo siguiente:

1. Se declare la nulidad de lo actuado pues examinada la situación a la luz de la ley 610 de 2000, con fundamento en las deficiencias que presenta el auto de imputación y con ello se quebranta el derecho al debido proceso del investigado.
2. Se EXONERE de responsabilidad fiscal al señor JULIO CESAR ZULETA FUENTES

Como consecuencia de lo anterior, se ARCHIVE el presente proceso de responsabilidad fiscal.

IV. CONSIDERACIONES

Este Cuerpo Colegiado procede a resolver la solicitud de Nulidad interpuesta por la apoderada **Sandra Lucia Eugenio Zarate**, en la que alega la «Comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso»:

4.1. Actuaciones Procesales que han garantizado el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción

Una vez leído el memorial de nulidad, este Ente de Control enfatiza que la violación al debido proceso implica la afectación a una norma legal (Principio de legalidad) y al ejercicio del derecho de defensa y contradicción en el marco de las etapas procesales que se adelantan en el presente proceso.

Se observó que la nulidad alegada se ciñe presuntamente a la "falta de claridad en el pliego de cargos imputado a título de culpa grave, ante lo cual se debió explicar el criterio de su comportamiento, debiéndose edificar en términos de modo, tiempo, modo y lugar, y además exponer si se hizo en modalidad de acción u omisión"

No obstante, esta Colegiada considera pertinente hacer relación de las actuaciones procesales adelantadas en el presente asunto con el fin de resaltar el cumplimiento del principio constitucional del debido proceso, especialmente el derecho a la defensa y contradicción otorgado al implicado:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No: 063

FECHA: 13 de marzo de 2025

PÁGINA 7 DE 14

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

4.1.1. Sea lo primero advertir que, tanto en el auto de apertura No. 054 del 19 de febrero de 2021 (fol. a 62), y el auto mixto de vinculación y archivo parcial No 400 del 6 de agosto de 2022 (fol. 302 a 324), se expone de manera amplia y explícita los pormenores, actos, manuales, guías y procedimientos (ECP-DAB-P-068, GAB-G-004 y el anexo 1 Manual delegaciones de autoridad PDO-M-001), tenidos en cuenta al momento de la suscripción y ejecución del convenio de colaboración No. 5211512 del 2012, relacionado con el "Fortalecimiento de las Capacidades Productivas de las Asociaciones y Sectores Productivos identificados como alta mente competitivos en el marco de los Procesos y Planes Regionales de Desarrollo, desde una Perspectiva de Sostenibilidad y Correspondencia Institucional, suscrito el 11 de julio de 2012, con la entidad ejecutora Corporación Red País Rural". Haciendo la debida claridad que, dentro del articulado contenido en el mismo cuerpo del convenio (clausula tercera), establece la creación del **Comité de Coordinación y Control** del convenio, estableciendo su finalidad y funciones a partir de las cuales se describen las conductas censuradas, deberes y prohibiciones presuntamente quebrantadas en grado de culpa grave, así como las personas o funcionarios que integran dicho comité, que en nuestro caso correspondió a las siguientes personas: **Gonzalo Murillo Escobar**; en calidad de Administrador del convenio (Ecopetrol), **Julio César Zuleta Fuentes**; en calidad de Líder Grupo Regional Gestión Social Meta-Vichada (Ecopetrol), **Ana Milena Estupiñán Pinto**; en calidad de Gestora Técnica (Interventoría ECP) y **Freddy Vargas Ramírez**; en calidad de Representante legal Corporación Red País Rural denominada Entidad Ejecutora Privada del Convenio No.5211512 de 2012.

4.1.2. En el manual de delegaciones de autoridad (de Ecopetrol) **PDO-M-001** y la misma guía para la administración y Gestión de contratos **ECP-UCN-G-001**, se determina el marco de competencias delegadas a los funcionarios Autorizados (Administrador, gestor técnico y gestor Social) con sus Roles y Funciones, por ejemplo en los numerales 3.1 y 3.3 se determina lo propio en referencia al Administrador y Gestor Social de Contratos y Convenios: que es ordenar pagos en contratos que administra y que han sido suscritos previamente por el Funcionario Autorizado, previo cumplimiento de requisitos contractuales aplicables, y que teniendo en cuenta los **cargos y funciones** realizadas dentro de la presente investigación, el hecho objeto de reproche se circunscribe al giro indebido a cuenta privada de la entidad ejecutora a finales del año 2012. Por lo tanto, los funcionarios autorizados o que, en ejercicio de sus funciones, fueron los que incidieron para que este hecho irregular se llevara a cabo, de donde correspondía al administrador y gestor del Convenio investigado, y a quien realiza el giro de los recursos, conforme a copias de comités; actas y órdenes de pago debidamente firmadas. Debiendo resaltar que, *"todas las actuaciones del Administrador de contrato, Gestor Social y Gestor Técnico, se deben encaminar a proteger los intereses de ECOPETROL y a lograr el mejor desarrollo de los contratos o convenios, ajustándose al marco legal y contractual."*, pero debido a la concurrencia omisiva por falta de cuidado en el

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

ejercicio de las funciones delegadas para los integrantes del comité de coordinación y control, hicieron que los **objetivos que se buscaban no se concretaran durante la ejecución del convenio No. 5211512 de 2012.**

4.1.3. Dentro de la información arrimada por ECOPETROL, mediante oficio de respuesta radicado el 18 de marzo de 2022, se tiene un CD, con un número aproximado de 47 actas de comité suscritas por el presunto Responsable Fiscal **Julio Cesar Zuleta Fuentes**; actas en las que se aprecia su firma en señal de aprobación, unas veces en calidad de Gestor Social y otras en calidad de Administrador del convenio; lo anterior para hacer notar que, para ese entonces, el presunto responsable Julio Cesar Zuleta, no tenía claro el rol de funciones delegadas, o en el peor de los casos, evadiendo el principio de responsabilidad contractual cometió falta grave con la presunta usurpación de funciones dentro de la competencia asignada como parte integral del Comité de Coordinación y control del convenio, al fungir como administrador y a la vez como Gestor Social dentro de la ejecución del mencionado convenio, y aunque arrogándose facultades que no le correspondían, sus acciones no tuvieron la eficacia y suficiencia dentro de la normal ejecución del objeto convenido, causas suficientes que contribuyeron a la ocurrencia del daño Fiscal que hoy se imputa en cabeza de los integrantes del mencionado comité, y en especial contra el presunto responsable Fiscal Julio Cesar Zuleta Fuentes; por la omisión en el cumplimiento de las funciones asignadas para ejercer cargo de Gestor Social dentro de la ejecución del convenio 5211512 de 2012, y la presunta extralimitación de funciones que correspondían el administrador del convenio; funciones contenidas en la guía para la administración y Gestión de contratos y /o convenios ECP-UCN-G-001 que aplica para Ecopetrol y su grupo empresarial, pliego de cargos imputados en grado de culpa grave, bajo modalidad de presunta RESPONSABILIDAD FISCAL SOLIDARIA.

4.1.4. Mas aun, en momento previo a la expedición del auto de **imputación**, se instó, tanto al presunto implicado Julio Cesar Zuleta, como al mismo apoderado de confianza (fol. 565 y 619) para que comparecieran en ejercicio del derecho de defensa, a fin de que se rindiera versión libre y espontanea; suplica que no fue tenida en cuenta. Actuación crucial que de haberse utilizado de manera proactiva, con la misma se estarían aclarando situaciones mal interpretadas o poco claras presentadas en el respectivo pliego de cargos, y de buena manera se hubiera resuelto en gran medida la presente solicitud de nulidad; la misma que hoy al ser resuelta, dentro de la etapa de imputación previo expedición del respectivo fallo, constituye el medio y oportunidad de defensa con que cuenta el imputado, como actuación legal previa, al finalizar el trámite de primera instancia. Resultado que, a tiempos de hoy, deja sin fundamento legal ante la pretensión de querer asegurar quebrantamiento en derecho, al debido proceso del investigado.

“MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946”

4.1.5. En relación con la solicitud elevada por el profesional del derecho, en la que hace referencia a la aplicación de **silogismos** fruto de la aplicación del método deductivo (conocido como aplicación de “lógica de arriba hacia abajo” premisa mayor y menor = conclusión), pues comienza con una teoría general y se acaba extrayendo una conclusión sobre un caso en concreto, valga decir que, son de muy poca aplicación en materia de responsabilidad fiscal; en cambio toma gran relevancia la aplicación del método de causa efecto. Argumento que consta de tres elementos o proposiciones, donde la última de las cuales se deduce necesariamente de las otras dos. Acorde con lo anterior, a manera de simple ejemplo, se puede proponer lo siguiente:

Servidores públicos y particulares que administren bienes y manejen dineros públicos, realizan Gestión Fiscal (premisa Mayor).

La conducta dolosa o gravemente culposa de la persona que hizo las veces de Gestor Social, realizó Gestión Fiscal deficiente y negativa (premisa Menor).

El nexo causal entre las dos proposiciones anteriores genera daño al patrimonio del Estado (conclusión).

Otro ejemplo puede ser:

La negligencia y falta de eficacia de los integrantes del comité de control y seguimiento de Ecopetrol, da lugar a que se presenten incumplimiento en la ejecución de los convenios suscritos (premisa mayor).

El Gestor Social e integrante del comité de control y seguimiento de Ecopetrol, no cumplió fielmente con las competencias delegadas frente a la ejecución del convenio No. 5211512 del 2012 (premisa menor).

A **Julio Cesar Zuleta Fuentes**; en calidad de Gestor Social e integrante del comité de seguimiento y control, puede imputársele Responsabilidad Fiscal (conclusión).

Dejando claridad que, dentro de la relación Causa/efecto, siendo el **daño** al patrimonio público el efecto o resultado dañino, donde a la vez se convierte en uno de los elementos más importantes que integran la responsabilidad fiscal.

En Concepto del Consejo de Estado con número interno 1852, del 15 de noviembre de 2007, sala de Consulta y Servicio Civil, por solicitud efectuada por la Auditora General de la República el 15 de noviembre de 2007 con ponencia del Magistrado Gustavo Aponte Santos, profiere concepto número interno 1852 y analiza el elemento **Daño** en los siguientes términos:

“MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946”

Para efectuar el análisis del tema, la Corporación parte de las normas Constitucionales que regulan el control fiscal, para determinar la facultad del Contralor General de la República de establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal. En este contexto, se hace referencia al esquema del control fiscal planteado en la Constitución de 1991, en la cual cambia la modalidad del control toda vez que de un análisis numérico se pasa al análisis de la gestión, es decir a evaluar el manejo de los fondos públicos en forma integral bajo el amparo de los principios de eficiencia, **eficacia**, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

Señala el Consejo de Estado en su escrito, que:

“Las normas constitucionales en cita, permiten afirmar que a partir de la Constitución de 1991, la vigilancia fiscal del manejo de los recursos o fondos públicos, no se limita al control numérico legal, sino que debe orientarse a la evaluación integral de la gestión y de los resultados obtenidos por quienes los tienen a su cargo, pues por mandato constitucional expreso, el control fiscal debe fundarse en los principios constitucionales de eficiencia, economía, equidad y defensa del medio ambiente”

En este sentido, considera la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a **maximizar resultados** y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados.

También se detiene la Alta Corporación a estudiar la figura del **daño** desde el punto de vista legal, para lo cual transcribe el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, para concluir que: *“en resumen, **daño patrimonial** es toda disminución de los recursos del estado, que cuando es causado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal”*. (El resaltado es nuestro).

En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad (Ecopetrol), el ente de control (CGR) debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos (Integrantes Comité Seguimiento y control) los que estuvieron bajo su manejo y administración. Es decir que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto.”

De igual forma se analiza la figura del daño patrimonial en su contexto con la imputación de la responsabilidad fiscal, siendo el daño uno de los elementos preponderantes para efectos de la determinación de la misma. Para los anteriores efectos, se hace alusión a la definición de daño patrimonial estipulada en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, para concluir que todo daño patrimonial causado al Erario siempre afectará el patrimonio del Estado y en consecuencia le compete al Ente Fiscalizador (CGR) investigarlo y derivar la responsabilidad fiscal si ello fuere procedente.

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

Para la configuración del daño, se indica que el mismo no debe valorarse en abstracto, sino que la evaluación debe realizarse frente a los recursos públicos en concreto y del funcionario (s) que estaba(n) a cargo de su manejo..."

4.2. Contextualización del hecho generador del daño, con respecto a la solicitud de caducidad de la Acción Fiscal.

Si bien existe el hecho de haberse girado de manera irregular \$2.000 millones de pesos en virtud del adicional No.1 del Convenio No. 5211512 de 2012, a la cuenta privada del contratista, no se puede declarar de forma rotunda que éste es el hecho generador del daño, por cuanto todo el recurso, incluyendo el girado a la cuenta de la fiducia, tampoco fue ejecutado por el contratista, generando un incumplimiento contractual que se establece de forma legal, técnica y financieramente a través del acta de liquidación del Convenio que ordena inicialmente al ejecutor (Contratista) del Convenio, la devolución del recurso.

Ecopetrol, cuando liquida el Convenio evidencia las irregularidades presentadas en la etapa de ejecución del contrato. Y cuando procede a reclamar ante la Aseguradora, bajo el amparo del incumplimiento contractual, la misma aseguradora evidencia que el recurso girado en virtud del adicional No. 1 del ya mencionado Convenio, fue girado a la cuenta privada del contratista, y por ende objeta parcialmente la reclamación en \$288.711.714, manifestando que, debido al incumplimiento del contrato de fiducia no es posible reconocer el amparo de estos recursos.

Es así como se puede observar en la exposición de hechos que constituyeron la presente investigación que, existe un cúmulo de acciones y omisiones (hechos) que contribuyen en la consolidación del daño. Tanto el giro del recurso a una cuenta privada del ejecutor, junto con la ausencia de control y vigilancia por parte de los integrantes del comité designados por la Entidad Contratante (Ecopetrol S.A.), de donde, la omisión en la ejecución real del contrato por parte del contratista y finalmente la negativa por parte de la Aseguradora de amparar el recurso girado a una cuenta privada, son hechos que coadyuvan a la consolidación o materialización del daño.

Mas en términos de establecer la presunta ocurrencia del fenómeno de caducidad, hay que aclarar que, es en etapa post contractual que la Entidad declara la incorrecta inversión de los recursos girados durante su ejecución, por ello es en esa etapa (Liquidación del Convenio) que se configura el hecho generador del daño, ya que coexisten muchos hechos de tracto sucesivo que contribuyen al mismo y se materializa en la pérdida del recursos, de donde, resuelta la liquidación, es en actuación posterior donde se logra resarcir parte del daño fiscal, conforme reclamación ante la Aseguradora. No obstante, la suma de **\$288.711.714**, no fue

“MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946”

reconocida y por ello, este ente de control cuantifica el daño fiscal, con respecto al mencionado valor.

Con respecto a los hechos de tracto sucesivo, debemos tener de presente lo que indica el Consejo de Estado:

«... Se trata de daños que no se consuman concomitantemente con la producción del hecho dañino, sino de aquellos que se revelan y adquieren el carácter de ciertos con el paso del tiempo.»¹

De donde, también ha señalado que:

«... La sección ha destacado la relación existente entre el conteo del término de caducidad, la naturaleza del daño y el momento en que el mismo se configura, a partir de lo cual ha señalado: El término de caducidad que se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño (fecha en que se causó el daño) La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera, se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como, por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños. En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo. En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; ... en consideración a si el hecho generador del daño produce efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables o, por el contrario, dichos efectos son mediatos, prolongados en el tiempo ... al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, es circunstancia impone en aras de la justicia que se deba contar el termino de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene el daño...»²

En conclusión, como se encuentran hechos en distintos momentos de la ejecución del contrato, que contribuyen a la configuración del daño, no se puede afirmar que el daño nace cuando la aseguradora no ampara la totalidad del recurso, por haberse girado a una cuenta distinta. Ya que nos encontramos con un conjunto de acciones y omisiones que se presentan a lo largo del proceso contractual de forma continua y sistemática, pero que solamente el 27 de febrero de 2016, la entidad contratante, hace constar en un documento de carácter administrativo el incumplimiento contractual para proceder a las reclamaciones respectivas y en ese momento se materializa la pérdida del recurso por incumplimiento contractual.

Y en concordancia con lo indicado en la ley 610 del 2000 señala que:

¹ Radicación: 15001-23-31-000-2009-00247-01. Consejo de Estado. Ponente Guillermo Vargas Ayala.

² Consejo de Estado, Sección Tercera E. No. 20316 de 2011.

“MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946”

«**Artículo 9º. Caducidad y prescripción.** La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)»

En el presente asunto por tratarse de un daño de tracto sucesivo, la última actuación administrativa, es la liquidación del Convenio; en consecuencia, la caducidad del hecho generador del daño tendría su ocurrencia el 27 de febrero del 2016.

Ahora bien, la presente Actuación Fiscal se apertura el **19 de febrero del año 2021**, fecha en la cual con la expedición del auto de apertura se interrumpe el termino de caducidad, lo cual no afecta el termino otorgado por la ley 610 del año 2000 de cinco (5) años; ni la modificación a través del decreto 403/2020, de diez (10) años, vigente para la fecha de la apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal, lo cual quiere decir que, a pesar de la declaración de inexecutable del decreto 403 en algunos apartes, no afecta de ninguna manera la vigencia de la Acción fiscal en el presente asunto, debiéndose advertir además que, la caducidad opera respecto de la actuación o proceso, en relación con la ocurrencia del hecho generador de daño fiscal y no respecto a la fecha de vinculación individual de los presuntos implicados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Cuerpo Colegiado de la Gerencia Departamental Colegiada del Meta de la Contraloría General de la República,

RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de nulidad interpuesta por la **Doctora Sandra Lucia Eugenio Zarate**; quien representa los intereses del señor **Julio Cesar Zuleta Fuentes**, alegando “Comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso”, de acuerdo con la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: **NOTIFICACIÓN.** Notifíquese el presente Auto por **ESTADO**, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 610 de 2000; el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011; Artículo 197 de la Ley 1437 y su modificación a través de la Ley 2080 del año 2021.

TERCERO: **RECURSOS.** Contra el presente proveído procede el recurso de reposición y en subsidio de apelación, el cual debe ser interpuesto y sustentado dentro de los siguientes cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación del presente auto. Recurso que debe ser radicado al correo



AUTO No: 063

FECHA: 13 de marzo de 2025

PÁGINA 14 DE 14

"MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE LA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-80503-2017-28946"

responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co con copia a luis.villalba@contraloria.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUIS EDUARDO VALLEJO ARAUJO
Contralor Provincial Ponente.


DIANA MARCELA BAQUERO
Contralora Provincial

Revisó: Martha Mora Sayago – Coordinadora de Gestión Grado 02 (E)
Proyectó: Luis Alfonso Villalba Cruz- Profesional Universitario G 02(E)