

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

EXPEDIENTE	PRF-88112-2017-30360
SIREF-CUN	AC-82114-2019-26557
PROCEDENCIA	DIRECCION DE INVESTIGACIONES 3
ENTIDAD AFECTADA	SENADO DE LA REPÚBLICA – (DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA) Nit 899.999.103-1
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	OMAR ENRIQUE VELASQUEZ RODRIGUEZ C.C. No. 3.746.273 Director Administrativo del Senado de la República ASTRID SALAMANCA RAHIN C.C. No. 66.881.897 Directora Administrativa del Senado de la República SANDRA MILENA MORENO BAUTISTA C.C. No. 52.409.186 Jefe de División de Recursos Humanos LUZ ANGELA MARTINEZ AGUDELO C. C. No. 55.066.499 Jefe de División de Recursos Humanos IGNACIO JAVIER MUÑOZ AYALA C.C. No. 13.510.111 Jefe de División de Recursos Humanos
TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES	QBE COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. Nit. 860.002-534-0. ASEGURADORA COLSEGUROS S. A. Nit. 860 026. 182 -5 LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS Nit. 860.002.4000-2 ALLIANZ SEGUROS S.A. Nit. 860.026.182-5 COMPAÑÍA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. Nit. 860.524.654-6 En virtud de la expedición de las siguientes pólizas, constituidas bajo la figura de coaseguro: Seguro de Manejo global para entidades oficiales:

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

	1. No. 92100000475, Anexo No. 0, Vigencia 2009/06/13 al 2010/06/12, Amparo: Manejo global a entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00. 2. 92100000475, Anexo No. 92300001294, Vigencia 2010/06/13 al 2010/10/13, Amparo: Manejo global a entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00. 3. 92100000475, Anexo No. 92300001339, Vigencia 2010/10/13 al 2010/11/13, Amparo: Manejo global a entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 4. 92100000475, Anexo No. 92300001352, Vigencia 2010/11/13 al 2010/11/18, Amparo: Manejo global a entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 5. 000700001746, anexo 0, vigencia 2010/11/18 hasta 2011/10/17, Amparo: Manejo de entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 6. 000700001746, anexo 900004279, vigencia 2011/10/18 hasta 2011/12/01, Amparo: Manejo de entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00. 7. 000700001746, anexo 900005515, vigencia 2012/12/02 hasta 2012/01/15, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00. 8. 000700001746, anexo 900006192, vigencia 2012/01/16 hasta 2012/04/15, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00. 9. 00071598806, anexo 0, vigencia 2012/04/16 hasta 2013/01/01, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 10. 00071598806, anexo 90013156, vigencia 2013/01/02 hasta 2013/03/01, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 11. 00071598806, anexo 90015665, vigencia 2013/03/02 hasta 2013/05/02, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00. 12. 000701598806, anexo 90018151, vigencia 2013/05/30 hasta 2013/06/08, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 13. 000703369877, anexo 0, vigencia 2013/06/09 hasta 2014/01/04, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 14. 000703369877, anexo 900030332, vigencia 2014/01/05 hasta 2014/04/19, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00
--	--

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

	15. 000703369877, anexo 900036573, vigencia 2014/04/20 hasta 2014/07/29, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 16. 000704725890, anexo 0, vigencia 2014/07/30 hasta 2015/07/29, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 17. 000704725890, anexo 900353683, vigencia 2015/07/30 hasta 2015/10/10, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 18.000706534787, vigencia 2016/11/25 hasta 2017/10/31, Amparo: Manejo para entidades oficiales, Valor asegurado \$900.000.000.00 19.1000257, vigencia 2015/10/10 hasta 2016/10/31, Amparo: Manejo Valor asegurado \$900.000.000.00.
CUANTÍA APERTURA	SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$650.165.151)
AUTO DE APERTURA	Auto de apertura No. 219 del 29 de julio de 2020 ¹
AUTO OBJETO DE LA CONSULTA	Auto de archivo No. 00936 del 30 de abril de 2025 ²
TIPO DE PROCESO	ORDINARIO

EL CONTRALOR DELEGADO INTERSECTORIAL No. 2 PERTENECIENTE A LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 y el numeral 1° del artículo 64F del Decreto 2037 del 7 de noviembre de 2019 que otorga facultades a los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal para adelantar en grado de consulta los procesos de responsabilidad fiscal conocidos en el Nivel Desconcentrado de la Contraloría General de la República, este Despacho es competente para resolver el Grado de Consulta, ordenado en el artículo QUINTO del Auto de archivo No. 00936 del 30 de abril de 2025³, proferido por la Dirección de

¹ SIREF. 4_0219 auto apertura prf 88112-2017-30360 senado.
² SIREF. 291_auto 00936 30-04-2025 auto de archivo del prf-88112-2017-30360.
³ SIREF. 291_auto 00936 30-04-2025 auto de archivo del prf-88112-2017-30360.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Investigaciones 3, en el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 88112-2017-30360.

I. ANTECEDENTE

La Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, en el marco del Plan de Vigilancia y Control Fiscal- PVCF, realizó auditoría al Senado de la República-Dirección General Administrativa, encontrando que pagó intereses de mora a la Caja de Compensación Familiar - CAFAM, como resultado de liquidaciones de aportes realizadas de manera equivocada. Por ello, se estimó un daño en cuantía de SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$650.165.151).

1.1. HECHOS IRREGULARES

De conformidad con lo establecido en el Auto de apertura No. 219 del 29 de julio de 2020⁴, los hechos establecidos como presuntamente irregulares fueron los siguientes:

"...Efectuada la revisión de las vigencias expiradas de gastos de personal que fueron incluidas en las cuentas por pagar en el 2015 y efectivamente canceladas en el 2016, se evidenció que la Dirección General Administrativa del Senado de la República mediante orden de pago No 10916 del 4 de enero de 2016 y obligación No 511515 del 24 de diciembre de 2015, canceló mediante abono en cuenta de Davivienda No 028016509 a la Caja de Compensación Familiar —Cafam identificada con el NIT. 860013570 intereses de mora por \$625.999.997 por diferencias presentadas en la liquidación del aporte del 4% establecido en la Ley 21 de 1982, artículo 11.

Dicha situación se presentó, de acuerdo con lo señalado por la Dirección General del Senado de la República en la Justificación Económica del traslado presupuestal, solicitado mediante Resolución 1223 de 2015⁵, por no incluir en la base de liquidación los conceptos de prima de servicios e indemnización de Vacaciones de junio de 2010 a mayo de 2015.

Por otra parte, se evidenció que la Dirección General Administrativa del Senado de la República mediante orden de pago No 399846916 del 27 de diciembre de 2016 y obligación No 604216 del 26 de diciembre de 2016, canceló mediante abono en cuenta a la Caja de Compensación Familiar —Cafam- identificada con el NIT. 860013570 intereses de mora por \$24.165.154 por diferencias presentadas en la liquidación del aporte del 4% establecido en la Ley 21 de 1982, artículo 11.

Dicha situación se presentó, de acuerdo con lo señalado por la Dirección General del Senado de la República en la Justificación Económica del traslado presupuestal solicitado mediante Resolución 1306 de 2016, por no incluir en la base de liquidación los conceptos de prima de servicios de los funcionarios retirados en julio de 2014⁶.

1.2. ACTUACIONES PROCESALES

⁴ SIREF. 4_0219 auto apertura prf 88112-2017-30360 senado.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

El 29 de julio de 2020⁵, la Dirección de Investigaciones 3 abrió, mediante Auto No. 219, el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 88112-2017-30360.

En dicha providencia se determinó como entidad afectada al Senado de la República, y se vinculó, como presuntos responsables, a:

- OMAR ENRIQUE VELASQUEZ RODRIGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.746.273
- ASTRID SALAMANCA RAHIN, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.881.897
- SANDRA MILENA MORENO BAUTISTA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.409.186
- LUZ ANGELA MARTINEZ AGUDELO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 55.066.499
- IGNACIO JAVIER MUÑOZ AYALA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13.510.111

Lo anterior, por un daño en cuantía de SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$650.165.151).

Como tercero civilmente responsable fueron vinculadas QBE COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A, identificada con el Nit, 860.002-534-0.

Mediante Auto No. 00311 de fecha 10 de marzo de 2022, se vincularon a las siguientes aseguradoras:

- ASEGURADORA COLSEGUROS, S. A., Nit. 860 026. 182 -5
- LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, Nit. 860.002.4000-2
- ALLIANZ SEGUROS S.A., Nit. 860.026.182-5
- COMPAÑÍA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA
Nit. 860.524.654-6

A su vez, dentro del proceso se profirieron las siguientes providencias.

- Auto No. 0565 de fecha 09 de noviembre de 2023, reconoce personería para actuar en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF- 88112-2017-30360⁶.

⁵ 4_0219 auto apertura prf 88112-2017-30360 senado.

⁶ 16_0565 del 2020 reconoce personería para actuar prf 88112-2017-30360 senado de la república-dir administrativa.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

- Auto No. 0574 de fecha 12 de noviembre de 2020, reconoce personería para actuar en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360⁷ (f. 329).
- Auto No. 00376 de fecha 26 de abril de 2021, reconoce personería para actuar en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.⁸
- Auto No. 00427 de fecha 12 de mayo de 2021, reconoce personería para actuar en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.⁹
- Auto No. 00521 de fecha 27 de mayo de 2021, decreta la práctica de pruebas en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.¹⁰
- Auto No. 00311 de fecha 10 de marzo de 2022, vincula unos terceros civilmente responsables en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.¹¹
- Auto No. 01051 de fecha 27 de julio de 2022, reconoce personería para actuar en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.¹²
- Auto No. 00480 de fecha 17 de abril de 2023, decretan pruebas y fija fecha para versiones libres en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.¹³
- Auto No. 00621 de fecha 12 de mayo de 2023, reconoce personería para actuar en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360¹⁴.
- Auto No. 01111 de fecha 15 de agosto de 2023, fija fecha para versiones libres en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360¹⁵.
- Auto No. 00267 de fecha 5 de marzo de 2024, decreta visita especial en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360¹⁶.
- Auto No. 01297 del 28 de agosto de 2024, ordena el archivo del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-88112-2017-30360.¹⁷
- Auto No. URF2- 1372 de 02 de octubre de 2024¹⁸, mediante el cual la Delegada Intersectorial No. 2, revocó el Auto de archivo No. 01297 del 28 de agosto de 2024.

⁷ 21_0574 auto reconoce personería prf 88112-2017-30360 senado de la república.

⁸ 30_ auto 00376 que recoce personería en el prf-2019-01215 senado de la república.

⁹ 187_estado no 077 del día jueves 13 de mayo de 2021 - página web.

¹⁰ 30_ auto 00376 que reconoce personería en el prf-2019-01215 senado de la república.

¹¹ 85_ auto 00311 por el cual se vincula a terceros civilmente responsables dentro del prf-88112-2017-30360 senado.

¹² 104_ auto 01051 por el cual se reconoce personería para actuar dentro del prf-88112-2017-30360.

¹³ 114_ auto 00480 prf-88112-2017-30360-senado de la república.

¹⁴ 118_ auto 00621 reconoce personería dentro del prf-88112-2017-30360.

¹⁵ 138_ auto 01111 fija fecha para versiones libres dentro del prf-88112-2017-30360

¹⁶ 158_ auto 00267 se decreta visita especial dentro del prf-88112-2017-30360.

¹⁷ 169_ auto 01297 archivo del prf-88112-2017-30360.

¹⁸ SIREF. 177_urf2-1372 oct 10.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

- Auto No. 1857 del 08 de noviembre de 2024, de obediencia a lo ordenado por superior¹⁹.
- Auto No. 02091 del 12 de diciembre de 2024, por el cual se designa profesional de apoyo técnico²⁰.
- Auto No. 00091 del 21 de enero de 2025, mediante el cual se toman decisiones²¹.
- Auto No. 00262 del 12 de febrero de 2025, por el cual se decretan pruebas dentro del proceso²².
- Auto No. 00691 del 28 de marzo de 2025, a través del cual se pone a disposición de los presuntos un Informe técnico²³.
- La Dirección de Investigaciones 3, mediante Auto No. 00936 del 30 de abril de 2025²⁴, ordenó el archivo del proceso a favor de los sujetos procesales.

-Mediante correo electrónico del 6 de mayo de 2025, la Dirección de Investigaciones 3, informa haber transmitido el expediente mediante SIREF para surtir grado de Consulta, en la misma fecha el trámite fue asignado a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 2 mediante oficio No. 500, que a su vez designó como sustanciador al profesional Luis Francisco Carvajal Machao²⁵.

1.3. DECISIÓN CONSULTADA

La Dirección de Investigaciones 3, mediante Auto No. 00936 del 30 de abril de 2025²⁶ ordenó el archivo del proceso a favor de los sujetos procesales, para lo cual expone lo siguiente:

Refiere que, de conformidad con documentos allegados por parte de la entidad auditada, se corroboró que existían, para la época en que se generó el daño al erario, diferentes interpretaciones por parte de las altas cortes en torno a si era o no obligatorio incluir en los aportes a parafiscales el pago realizado por vacaciones.

En ese sentido, refiere que la Corte Suprema de Justicia tiene el criterio de que no deben ser incluidos en la liquidación de aportes parafiscales, mientras que el Consejo de Estado estima que sí deben ser incluidos.

Reitera que, si bien asiste razón a la intersectorial 2 respecto a que el Ministerio del Trabajo, mediante Circular del 16 de abril de 2012, acogió el criterio del Consejo de Estado establecido en el Concepto 2013 del 8 de febrero de 2011, no existía en todo caso unidad de criterios frente al tema en las altas cortes.

¹⁹ 187_auto 01857 de obediencia a lo ordenado por el superior dentro del prf-88112-2017-30360.

²⁰ 208_auto 02091 se designa profesional de apoyo tecnico dentro del prf-88112-2017-30360.

²¹ 211_auto 00091 por medio del cual se decreta visita técnica y se toman otras decisiones dentro del prf-88112-2017-30360.

²² 229_auto 00262 se decreta pruebas dentro del prf-88112-2017-30360.

²³ 267_auto 00691 28-03-2025 auto pone a disposición de los presuntos responsables y garantes informes de apoyo tecnico rendido dentro del prf.

²⁴ SIREF. 291_auto 00936 30-04-2025 auto de archivo del prf-88112-2017-30360.

²⁵ Correo electrónico del sustanciador.

²⁶ SIREF. 291_auto 00936 30-04-2025 auto de archivo del prf-88112-2017-30360.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

En cuanto a la prima de servicios, refiere que las normas existentes en la materia no son claras, por lo que tampoco era posible que, para la época de los hechos, se tuviera certeza sobre la obligatoriedad del pago.

Indica que, a pesar de lo anterior, desde el momento en que la Caja de Compensación Familiar - CAFAM les cobró intereses de mora por no haber incluido en las liquidaciones de aportes los pagos por vacaciones y la prima de servicios, empezó a incluir dichos factores en las liquidaciones.

Refiere que, pese a haber impulsado la práctica de pruebas tendientes a ello, no fue posible discriminar cuáles fueron los valores generados por concepto de los intereses de mora reclamados por CAFAM, con ocasión de la no inclusión de los dos factores comentados.

Considera la primera instancia que no existe certeza sobre la existencia del daño y que al no existir uno de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal lo procedente es ordenar el archivo del proceso, conforme a lo señalado en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

2.1. DEL GRADO DE CONSULTA

El artículo 18 de La Ley 610 de 2000, consagra la finalidad y los eventos en los que procede el Grado de Consulta al señalar:

*“Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta **cuando se dicte auto de archivo**, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. (...)” (Negrillas fuera de texto).*

En el presente proceso, el grado de consulta resulta procedente teniendo en cuenta la primera causal consignada en la norma, es decir la decisión de archivo.

Por lo anterior, se permite a este despacho examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto. Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-005 de enero 11 de 2013, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

“4.5.8. Al proceder la consulta, en su trámite la Contraloría General de la República tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente. Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, en el cual se la califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio. También son relevantes las Sentencia C-055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse.

4.5.9. En la Sentencia C-055 de 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte:

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

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrecen las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.

4.5.10. En la Sentencia C-583 de 1997, al analizar la consulta en materia penal, precisa la Corte:

Siendo así, cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna."

Procede entonces esta Unidad de Responsabilidad Fiscal a verificar si la providencia consultada y las actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal que la originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000, y, en tal sentido, efectivamente existe mérito para ordenar el archivo del proceso, por lo que habría lugar a confirmar la decisión o, si por el contrario, hay lugar a revocar la misma.

2.2. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El proceso de 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° en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 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, para endilgar la responsabilidad fiscal se requiere que exista concurrencia de tres elementos:

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 económicas jurídicas.

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.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

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 lo define en los siguientes términos:

«Artículo 6°. 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, 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 del patrimonio público».

La Corte Constitucional ha explicado el alcance de esta noción en Sentencia de Unificación SU 620/1996 y C- 840 de 2001:

“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 fiscal, razón por las cuales entre otros factores que han de valorarse, están la certeza y existencia del daño y su carácter cuantificables 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. 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. Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.

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

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

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 8° 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 los mismos 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 que exige el art. 5 de la Ley 610 de 2000, para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, se refiere 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 este orden de cosas no le incumbe 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 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 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 se desprende del artículo 5 de la Ley 678 del 3 de agosto de 2001 (*Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición*).

Así mismo, 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 extralimitación en el ejercicio de las funciones con arreglo del artículo 6 de la misma ley, cuya entera aplicación es nitidamente 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. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores - conducta y el daño:

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

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 directamente 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.

Previo a resolver el grado de consulta que nos ocupa, este Despacho considera apropiado traer a colación la disposición que faculta a esta Unidad de Responsabilidad Fiscal, para conocer de las decisiones en primera instancia proferidas por las Gerencias

Departamentales Colegiadas, como es el caso, en virtud de lo cual se trae a colación lo siguiente:

El Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional 0748 de 2020 (*Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones*) a través de la cual en su artículo 21 define la competencia de los contralores delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal:

“Artículo 21. Competencia de los Contralores Delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal. Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal conocerán:

(...)

4. Del grado de Consulta y de los recursos de apelación y de queja que resulten procedentes, de las providencias proferidas en los procesos de responsabilidad fiscal que conocen en primera o única instancia las Direcciones de Investigaciones y las Gerencias Departamentales Colegiadas. (...) (Negrilla fuera de texto).

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Bajo este concepto de competencia y finalidad del Grado de Consulta, el Despacho dentro de la sana crítica y la lógica jurídica, analizará las actuaciones realizadas por la primera instancia, que se concretaron en el Auto de archivo No. 00936 del 30 de abril de 2025²⁷.

3. EL CASO CONCRETO

De acuerdo a lo indicado en el numeral 1.1. de la presente providencia, denominado “*hechos irregulares*”, los hechos reprochados consistieron, esencialmente, en el pago de intereses de mora en que tuvo que incurrir la entidad afectada- Senado de la República, como resultado de liquidaciones de aportes girados a la caja de Compensación Familiar - CAFAM, que fueron realizadas de manera equivocada, por cuanto no incluyeron los valores a liquidar por concepto de vacaciones y prima de servicios. Por ello, se estimó un daño en cuantía de SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$650.165.151)

Pues bien, sea lo primero precisar que esta Unidad se aparta de la decisión de la primera instancia, por las razones que a continuación se exponen:

3.1. DE LOS ARGUMENTOS DE LA DIRECCIÓN RELATIVOS A QUE NO EXISTÍA, PARA LA ÉPOCA EN QUE SE PRODUCE EL DAÑO, UNA INTERPRETACIÓN UNIFORME, POR PARTE DE LAS ALTAS CORTES, RESPECTO A SI LOS CONCEPTOS VACACIONES Y PRIMA DE SERVICIOS DEBÍAN LIQUIDARSE PARA EFECTOS DE CALCULAR LOS APORTES A CAFAM.

3.1.1. Pago de vacaciones al final de la relación laboral.

Asiste razón a la Dirección cuando expone, que existían dos criterios contrarios frente a si debía o no incluirse el valor de las vacaciones que son pagadas al final de la relación laboral, en la liquidación de los aportes parafiscales, pues mientras que el Consejo de Estado ha sostenido que sí ha de incluirse (así lo determina en sentencia incluso anterior al periodo reprochado por el grupo auditor, esto es, sentencia del 25 de septiembre de 2008²⁸), la Corte Suprema de Justicia, en cambio, ha sostenido lo contrario en línea jurisprudencial pacífica.

No obstante, nótese que el reproche fiscal surge por los intereses moratorios causados frente a las liquidaciones de aportes parafiscales realizadas entre junio de 2010 y mayo de 2015, y que no es posible considerar que la incertidumbre jurídica existió durante la totalidad de ese periodo.

Al respecto, observa esta Unidad que en circular externa No. 00000018 del 16 de abril de 2012, proferida por el Ministerio del Trabajo, se expone:

“En el marco de la normatividad precitada, y bajo el entendimiento que el descanso remunerado de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, comprende tanto las vacaciones disfrutadas como las pagadas en dinero y por ende en ambos casos el pago

²⁷ SIREF. 291_auto 00936 30-04-2025 auto de archivo del prf-88112-2017-30360.

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil ocho (2008) Radicación número: 25000-23-27-000-2004-90723-01(16015).

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

se origina en la obligación de remuneración del descanso a que tiene derecho el trabajador, lo que determina su inclusión en la base sobre la cual se liquidan los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, este Ministerio, en aras de establecer un criterio unificado frente al tema, y acogiendo el concepto 2013 del 8 de febrero de 2011 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se permite precisar que las vacaciones reconocidas en dinero en cualquier momento de la relación laboral o al final de ella hacen parte de los pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, y en consecuencia, hacen parte de la base para liquidar el aporte parafiscal al SENA, ICBF, y Cajas de Compensación Familiar”.

La circular en comento fue acogida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, mediante Circular externa No. 0004 del 18 de abril de 2012, en la que expone:

“Que el Ministerio de Trabajo expidió circular externa No. 00000018 del 16 de abril de 2012, con destino a los aportantes de contribuciones parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familia, cuyo asunto es el ingreso base de liquidación para efecto de las referidas contribuciones parafiscales en el marco de la normatividad vigente sobre la materia. Para su debida observancia y cumplimiento en lo sucesivo, efectuó precisiones en cuanto a los temas relacionados con la obligatoriedad del pago de aportes parafiscales, base de liquidación, vacaciones compensadas, salario integral, bonificación, pactos de desalarización y viáticos, respectivamente.

Por lo antes expuesto, espero de las Cajas de Compensación Familiar el acatamiento en lo que les corresponda a las directrices allí expuestas (...).”

A criterio de esta Unidad, lo hasta aquí expuesto implica que, si bien existió una disyuntiva de carácter interpretativo en cuanto a la base de liquidación para efectos de calcular los aportes a parafiscales, esta desapareció gracias al pronunciamiento conjunto del Consejo de Estado, el Ministerio de trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar, de manera tal que desde mayo de 2012, no existe justificación o disyuntiva alguna que justifique la omisión de incluir, en dicho cálculo, el valor de las vacaciones compensadas.

Por ello, considera esta Unidad que, contrario a lo expuesto por la Dirección, no procede el archivo de los hechos que a ello conciernen.

3.1.2. Prima de servicios

La Dirección refiere que dicha línea interpretativa es acogida por el Ministerio del Trabajo, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la protección Social - UGPP, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional.

Al respecto, se observa que no se cita disposición alguna emitida por el Ministerio de Trabajo.

A su vez, de la UGPP se trae a colación un cuadro en el que, en efecto, no se observa la inclusión de la prima de servicios a la hora de liquidar parafiscales. No obstante, en la medida en que solo se trata de un cuadro, dicha información es insuficiente para alcanzar el grado de certeza necesario sobre lo aquí discutido.

Ahora bien, respecto a las sentencias 8216 de 2016 y 5146 de 2020, proferidas por la Corte Suprema de Justicia, esta Unidad observa que no se hace referencia a

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

apartados concretos de las mismas. De la lectura integral realizada por esta Unidad frente a ambas, se observa que tienen efectos *inter partes*, y, además, que en ellas no se analiza el asunto aquí tratado, esto es, si la prima de servicios debía o no ser incluida en la liquidación del aporte parafiscal a cajas de compensación, por lo cual ambas citas resultan improcedentes.

En cuanto a la sentencia C-521 de 1995 dictada por la Corte Constitucional, se observa que esta analiza el alcance de los artículos 14 y 15, que modifican el Código Sustantivo del Trabajo, en lo que atañe a aquellos conceptos que hacen parte del salario, así como aquellos que no. En gracia de discusión, nótese, en todo caso, que si bien el artículo 128 (modificado) del código en comento refiere a que las primas pagadas ocasionalmente y por mera liberalidad del empleador, el artículo 127 indica que las primas pagadas como contraprestación directa sí son factor salarial, sin que la Dirección realice esfuerzo argumentativo alguno por determinar a cuál de las dos categorías pertenece la prima de servicios objeto del reproche fiscal.

Al respecto, esta Unidad considera necesario precisar que en la sentencia de la Corte Constitucional no se observa un solo apartado que haga referencia a si la prima de servicios ha de tenerse o no en cuenta, por parte del Senado, a la hora de liquidar los aportes parafiscales destinados a cajas de compensación, máxime si se tiene en cuenta que en la sentencia en comento aborda el alcance de artículos relacionados con el código sustantivo del trabajo, código que, valga recordar, en lo que se refiere a factores salariales (de aplicación en relaciones de trabajo individuales) aplica únicamente al sector privado, y no al Senado, al cual aplicaría únicamente en el evento en que no exista una norma que lo regule en ese aspecto.

De lo anterior, se tiene que en realidad no se ha demostrado, al menos de momento, diversidad de criterios que justifique la no inclusión de los valores pagados por prima de servicios para efectos de liquidar los aportes parafiscales destinados a cajas de compensación. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que la otra norma citada por la Dirección, es decir, la Ley 1042 de 1978, en su artículo 42 señala que la prima de servicios sí es factor salarial.

Por ello, esta Unidad considera necesario que la Dirección realice un estudio mediante el cual se determine cuáles son las normas salariales aplicables al Senado de la República, para efectos de establecer si la prima en comento ha de considerarse o no un factor salarial, y a su vez, si este se ha de incluir o no en la liquidación objeto de reproche en el hallazgo fiscal, pues tal análisis es necesario para alcanzar un grado de certeza suficiente sobre si la omisión de la entidad afectada fue o no irregular.

3.1.3. De la determinación de valores pagados por concepto de vacaciones y prima de servicios

Obedeciendo a lo considerado por esta Unidad mediante Auto No. URF2- 1372 de 2 de octubre de 2024²⁹, la primera instancia ordenó la práctica de Informe técnico con el objeto de discriminar los valores pagados por concepto de vacaciones y prima de servicios. El Informe técnico fue rendido mediante oficio 2025IE0032883 del 21 de

²⁹ SIREF. 177_urf2-1372 oct 10.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

marzo de 2025³⁰ (su traslado fue ordenado mediante Auto No. 00691 del 28 de marzo de 2025³¹), y en él se estableció, en síntesis, lo siguiente:

-La información existente en el proceso para la fecha en que fue ordenado el Informe técnico no era suficiente para discriminar los valores solicitados, por lo cual se realizaron visitas especiales para recaudar la información faltante.

-De la visita a CAFAM, se estudiaron 61 planillas, "para un total de \$1.294.127.991, divididos en valor a pagar (sin detalle ni discriminación del factor salarial) por \$601.714.091, e intereses de mora por \$692.413.900, una vez analizado el documento por parte del apoyo técnico se estableció que no cumple con el requerimiento efectuado por a CGR, es decir no discrimina por separado los intereses correspondientes a cada factor salarial, en consecuencia se les informa por parte del apoyo técnico la no conformidad de lo cual se dejó registro en el acta suscrita el mismo día.

-De las visitas y requerimientos realizados al Senado, se recibieron planillas de plago globales, en los que no se discriminan los valores requeridos.

-De los requerimientos realizados a CAFAM y al Senado, se colige que CAFAM no posee la información debidamente discriminada, sino que es el Senado quien posee dicha información. No obstante, el Senado de momento solo ha entregado planillas de pago globales, en los que no se precisa cuáles son los valores pagados respecto a cada factor salarial, para efectos de liquidar los aportes parafiscales.

-De lo anterior, en el Informe técnico se concluye que no se pudo obtener la información requerida, relativa a la discriminación de los valores pagados por prima de servicios e indemnización de vacaciones.

Ahora bien, la oficina de conocimiento acoge en su integridad las conclusiones del Informe técnico, y a partir de ello considera que no hay claridad en cuanto a la cuantificación de un daño al erario por concepto de indemnización de vacaciones y prima de servicios.

Esta Delegada Intersectorial se aparta de tal posición, máxime teniendo en cuenta que en la respuesta por parte del Senado de la República no se observa un obstáculo invencible frente a la cuantificación en comento, sino una dificultad, dado el volumen de trabajo que implica contestar a cabalidad el requerimiento, que requiere un tiempo muy superior al inicialmente otorgado para el cumplimiento del requerimiento.

En ese sentido, nótese que, puntualmente, la Dirección de Investigaciones 3, expresa:

*"Por parte del apoyo técnico se procedió nuevamente a reiterarles a las funcionarias del Senado, de manera detallada las características de la certificación que requiere la CGR, quienes declararon entender claramente lo solicitado y manifestaron que **...discriminar la información solicitada por cada uno de los 5 años implica un trabajo manual**"*

³⁰ SIREF. 275_informe tecnico contable.
274_2025ie0032883_1 informe técnico.

³¹ SIREF. 267_auto 00691 28-03-2025 auto pone a disposición de los presuntos responsables y garantes informes de apoyo tecnico rendido dentro del prf.

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

que incluso puede durar meses (...)", pidiendo que se les otorgara un plazo de (2) meses, término que no fue aceptado por parte del apoyo técnico por cuanto superaba los términos procesales y el término otorgado para rendir el presente informe técnico, concediendo un plazo improrrogable de 6 días hábiles, es decir la información debía ser remitida a los correos institucionales señalados en el acta, máximo el día viernes 28 de febrero de 2025". (Negrilla y subraya fuera de texto).

Por ello, esta Unidad considera que los documentos que contienen la discriminación de los valores, para efectos de realizar una correcta cuantificación del daño, si bien actualmente no hacen parte del expediente, podrían ser aportados por el Senado, para lo cual la Dirección podrá realizar los esfuerzos probatorios que considere pertinentes.

Téngase en cuenta que los Informes técnicos no poseen potestad para emitir juicios de naturaleza jurídica, correspondiendo, por ende, al director del proceso dilucidar, a través del análisis del mismo de cara al acervo probatorio, si procede otorgarles dicho valor.

Esta Intersectorial revocará en su integridad el Auto de archivo No. 00936 del 30 de abril de 2025, en aras que el *A quo* adelante el trámite pertinente y necesario, con el fin que determine si hay mérito o no para endilgar responsabilidad fiscal o no a los encartados, en los términos establecidos en la Ley 610 de 2000, por cuanto NO se ha demostrado, más allá de toda duda razonable, la inexistencia de los elementos de la responsabilidad fiscal, le corresponde a la primera instancia ampliar el marco de investigación, analizar el material probatorio obrante en el expediente, según las reglas que informan la sana crítica, fundado en una convicción sobre los resultados de un examen amplio, suficiente y objetivamente efectuado, así como arrimar al plenario las pruebas necesarias, pertinentes y conducentes para dilucidar el hecho presuntamente irregular para así tomar la decisión de fondo que en derecho corresponda.

En resumen, considera este Despacho, que no se cumplen los presupuestos necesarios del artículo 47 de la ley 610 de 2000, para dar continuidad a la decisión de archivo, toda vez que existe ineficiencia probatoria que permita decidir de fondo frente al presente PRF, le corresponde la primera instancia si así lo considera decretar y practicar las pruebas que conduzcan a demostrar la inexistencia o no del daño objeto de investigación.

De igual manera, cuando vaya a tomar decisión de fondo debe realizar una valoración probatoria de todos los medios de prueba obrantes en el proceso, motivando su decisión, mostrando el cómo se ejecutó cada una de las obligaciones contractuales, y si se ejecutó cada una de estas de acuerdo a lo convenido.

Es necesario destacar que el artículo 22 de la Ley 610 de 2000, establece como elemento esencial para adoptar una decisión en el Proceso de Responsabilidad Fiscal, la existencia de la prueba, así:

"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- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

De la norma anteriormente mencionada se desprende que una de las bases fundamentales del proceso de responsabilidad fiscal se encuentra en los elementos probatorios, los cuales son el sustento de toda decisión, bien sea de cesación, archivo o fallo con o sin responsabilidad, ya que la finalidad procesal de la prueba es la de producir certeza sobre la existencia o inexistencia de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, sin los cuales no se tendría una base sólida sobre la cual se funde la providencia a expedir por parte del fallador.

Resulta indispensable así, que toda determinación tomada al interior de un proceso de responsabilidad fiscal sea resultado del análisis de las pruebas que obren en el proceso y que constituyen el sustrato epistemológico a partir del cual fundará el fallador de instancia las determinaciones que deba tomar al momento de decidir los aspectos que son puestos a su consideración.

En cuanto a la necesidad de motivar las providencias, obsérvese lo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia del año 2018³²:

"Por ende, se concluye lo siguiente, en relación con el caso sub examine:

- a. El debido proceso es un derecho fundamental que debe ser protegido en el marco de cualquier actuación, sea esta administrativa o judicial.*
- b. El debido proceso administrativo es un derecho subjetivo que debe ser protegido como un tipo del derecho fundamental al debido proceso.*
- c. La protección del debido proceso administrativo, y, por ende, del derecho fundamental al debido proceso, es predicable tanto de actuaciones administrativas que culminan con la expedición de actos generales como particulares, por cuanto ninguna distinción fue establecida constitucionalmente con base en la generalidad o especificidad del acto administrativo con que se concluye el procedimiento administrativo respectivo.*
- d. La falta de motivación del acto administrativo es un requisito de fondo que no sólo conlleva la declaratoria de nulidad del acto administrativo, sino la violación del derecho " fundamental al debido proceso, entre otras normas constitucionales.***

2. Según el artículo 209 de la Constitución Política, la función pública se desarrolla conforme al principio de publicidad. Por ende, la carencia de motivación del acto administrativo es violatoria del principio de publicidad, dado que, precisamente, le otorga un carácter reservado o privado a razones que deben ser de público conocimiento. Por tanto, la falta de motivación implica que no hay una exposición clara del motivo que realmente originó una decisión en particular" (Resalta esta Unidad).

De otra parte, es preciso recalcar que la **carga probatoria** le corresponde a la Contraloría General de la República, en virtud de lo cual se cita el Concepto 80112-1025 de abril de 2003, de la Oficina Jurídica de la CGR que señala:

«Práctica de pruebas. La carga probatoria es una facultad discrecional de ofrecer y solicitar pruebas y de intervenir en su práctica. Para que los hechos, cosas y actos que se plantean en el proceso estén debidamente probados, se recurre a la práctica de pruebas. En materia de responsabilidad fiscal le corresponde al Estado, en cabeza del órgano de control fiscal correspondiente, probar los hechos investigados. La Prueba ha sido definida como: "Todo lo

³² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá, D. C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010).

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

que sirve para darnos la certeza acerca de la verdad de una proposición. La Certeza está en nosotros, la verdad en los hechos. Aquella nace cuando uno cree que conoce ésta; más por la fabilidad humana, puede haber certeza donde haya verdad y viceversa».

Para ilustrar la necesidad de la **valoración probatoria** en el proceso de responsabilidad fiscal, se trae a colación lo manifestado por la Oficina Jurídica de la Contraloría general de la República en el concepto No. CGR-0J-158-201833 con radicado 2018IE0083821 del 29 de octubre de 2018:

"(...)

*4.1 Proceso de responsabilidad fiscal - Pruebas. El daño fiscal, así como los demás elementos sustanciales de la responsabilidad fiscal deben demostrarse a través de pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso. **La responsabilidad del investigado podrá demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos. La valoración probatoria se hará conforme a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.***

Para la práctica de pruebas el legislador establece que el funcionario investigador puede comisionar a otro funcionario idóneo para esto. No obstante, esto se hará siempre que el funcionario investigador no lo pueda hacer por razón del territorio.

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, 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".

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 decreta la prueba precisará su objeto, el cuestionario que ha de absolver el designado para rendir el informe o la entidad pública o privada a quien se requiera y se fijará el término dentro del cual se rendirá el informe.

*La jurisprudencia constitucional ha dicho que la facultad otorgada al legislador para regular los medios de prueba es amplia, pero debe garantizar: "(i) el derecho para presentarlas y solicitarlas, (ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra, (iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción, (iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste, (v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos, y (vi) **el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al procesal**" (Negrilla y subraya fuera de texto).*

De la cita, resulta claro que una cosa son las pruebas que obren en el proceso, y otra es la **valoración probatoria** que ha de hacer el operador jurídico sobre las mismas. Dicho de otro modo, el valor probatorio de la prueba no opera **per se**, sino que ha de

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

ser otorgado por el operador atendiendo las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.

Por lo anterior, no se constituye ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 47 de la ley 610 del 2000, y, en consecuencia, no procede el archivo del proceso, por lo que así será dispuesto en la parte resolutive de esta providencia.

4. TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Atendiendo que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, se mantiene la vinculación al proceso de las compañías: QBE Compañía de Seguros, Aseguradora Colseguros S.A., La previsora S.A. Compañía de Seguros, Allianz Seguros S.A. y Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., en su calidad de terceros civilmente responsables y con ocasión de las pólizas descritas en detalle en la caratula de información procesal contenida al inicio del presente proveído, aseguradoras que fueron vinculadas conforme lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, que señala:

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

Frente a la vinculación del garante, la Corte Constitucional en Sentencia C-648 de 2002, expresó:

«En estas circunstancias, cuando el legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal, actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado. El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza.

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

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

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Contralor Delegado Intersectorial No. 2 perteneciente a la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República,

Auto No. URF2- 0719 DEL 06 DE JUNIO DEL 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR el Auto de archivo No. 00936 del 30 de abril de 2025³³ proferido por la Dirección de Investigaciones 3, dentro del PRF 88112-2017-30360, de conformidad con los argumentos que anteceden.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Secretaría Común Conjunta de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo deberá notificar la presente providencia conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Por el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal-SIREF, realizar los respectivos registros y trasladar el expediente a la Dirección de origen, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. RG-ORG-0036-2020 de junio 17 de 2020, de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

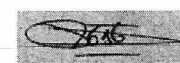
COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NÉSTOR FABIAN CASTILLO PULIDO
Contralor Delegado Intersectorial No. 2
Unidad de Responsabilidad Fiscal



Sustanció: Luis Francisco Carvajal Machao
Profesional URF – Intersectorial 2



Revisó: John Gilberto Arevalo Garcia
Líder Equipo URF- C.D. Intersectorial 2

³³ SIREF. 291_auto 00936 30-04-2025 auto de archivo del prf-88112-2017-30360.