

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

**POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA Y RECURSOS DE
APELACIÓN DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80523-2020-
36059.**

EXPEDIENTE	PROCESO ORDINARIO DE DOBLE INSTANCIA PRF: No. 80523-2020-36059 CUN-SIREF: AC-80523-2020-30349
PROCEDENCIA	Gerencia Departamental Colegiada de Nariño.
ENTIDAD AFECTADA	FONDO DE SOLIDARIDAD DE FOMENTO AL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL CESANTE-FOSFEC.
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de Nariño, NIT. No. 891 280 008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos. JUAN CARLOS VILLOTA TORO C.C. No. 12.992.914 Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR (12-01-2016 a 15-01-2018). WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO C.C. No. 13.070.103 Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR (16-10-2012 a 30-06-2020). POLLO AL DÍA SAS NIT. No. 900086880-9 Ejecutora de los recursos de los convenios del programa 40 mil primeros empleos Nos. 037 y 144 de 2017. CHAMORRO PORTILLA SAS NIT. No. 891224005-1 Ejecutora de los recursos de los convenios del programa 40 mil primeros empleos Nos. 080 y 181 de 2017.
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA. NIT. No. 860.524.654-6 Póliza de manejo No. 436-60-99400000096).
CUANTÍA DEL DAÑO	La cuantía del daño patrimonial debidamente indexada y totalizada asciende a la suma de SESENTA Y DOS MILLONES VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$62.025.255).

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 5 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, procede a resolver el **Grado de Consulta y Recursos de Apelación**¹, en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales, respecto del Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80523-2020-36059, por medio del cual se **FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL** a título de culpa grave en cuantía indexada de CINCUENTA Y DOS MILLOES TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$52.346.659) en contra de:

- **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de Nariño**, identificada con NIT No. 891 280 008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos.
- **JUAN CARLOS VILLOTA TORO**, identificado con C.C. No. 12.992.914 Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR entre el 12 de enero de 2016 y el 15 de enero de 2018.
- **POLLO AL DÍA SAS**, identificado con NIT. No. 900086889-9 ejecutor de los recursos de los convenios del Nos 037 y 144 de 2017 suscritos en el marco del programa 40 mil primeros empleos.

Así mismo **FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** de forma solidaria a título DE CULPA GRAVE dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF No. 80523-2020-36059 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC por la suma indexada de NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$9.678.596), en contra de:

- **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de NARIÑO**, identificada con NIT. No. 891.280.008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos.
- **JUAN CARLOS VILLOTA TORO**, identificado con C.C. 12.992.914 Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR entre el 12 de enero de 2016 y el 15 de enero de 2018.

¹ Y Solicitud de Nulidad.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

- **CHAMORRO PORTILLA SAS**, identificado con NIT. No. 891224005 ejecutor de los recursos del Convenio 181 de 2017 suscrito en el marco del programa 40 mil primeros empleos.

Igualmente **FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL** dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF -80523-2020-36059 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC a favor de WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, identificado con C.C. No.13.070.103 Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR de Nariño entre el 16 de octubre de 2012 y el 30 de junio de 2020.

Y DESVINCULAR EN CALIDAD DE TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA identificada con NIT. No. 860.524.654-6 por expedición de la póliza seguro manejo particular No. 436-60-994000000096 siendo amparado el señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO.

1. ANTECEDENTE Y HECHOS

De conformidad con el formato de hallazgo fiscal, los hechos constitutivos de daño son los siguientes:

"(...) Hallazgo No. 19. Convenios en Ejecución de Recursos del Programa 40 Mil Nuevos Empleos y Cumplimiento Normativo (F-D-P-OI) (...).

Entre COMFAMILIAR DE Nariño y empresas privadas se firmaron convenios para ejecutar recursos asignados al programa "40 mil nuevos empleos), con el Objeto de "(...) establecer los compromisos (...) para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral en el marco del programa 40 mil primeros empleos (...)", se evidenció que cuatro convenios celebrados en la vigencia 2017 y analizados en la muestra de auditoría no cumplían con los objetivos y requisitos del programa y por tanto con el objeto del convenio observados son los siguientes:

Tabla No.63
CONVENIOS CELEBRADOS PARA EJECUTAR EL PROGRAMA "40 MIL NUEVOS EMPLEOS"-
VIGENCIA 2017.

Convenio	Empresa	Fecha Suscripción	Fecha postulación vacante	Valor pactado En miles de pesos	Valor pagado Según actas de liquidación	Perfil empleos pagado
037-2017	POLLO AL DIA SAS	22/02/2017	24/02/2017	178.873.727	144.489.465	13 bachilleres 5 técnicos 6 tecnólogos 1 profesional
144-2017	POLLO AL DIA SAS	17/05/2017	28/06/2017	127512513	108.581.813	8 bachilleres 7 técnicos 3 tecnólogos
181-2017	CHAMORRO PORTILLA SAS	3/11/2017	9/11/2017	100664880	99.546.411	15 bachilleres,
080-2017	CHAMORRO PORTILLA SAS	17/03/2017	21/03/2017	131103781	118.669.590	14 bachilleres 3 tecnólogos 2 técnicos
TOTAL PAGADO					471.287.279	1 profesional

Fuente: Archivos contractuales 2017 COMFAMILIAR de NARIÑO, www.serviciodeempleo.
Elaboró: Equipo auditor

Revisada la información soporte de la etapa previa y contractual de los convenios referidos y cotejada con los sistemas SISU -Trayectoria en nómina por trabajador, el reporte en Planilla Integrada de

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Liquidación de Aportes, (PILA), certificaciones de Coordinación de aportes de la Caja y la página web del servicio de empleos, se establece que los jóvenes que se reportan como beneficiarios del programa no se encontraban cesantes y que tenían vinculación con la empresa que suscribe el convenio.

De lo anterior se concluye que:

La Caja como operador del programa “40 mil nuevos empleos”, omitió el cumplimiento de los procesos y procedimientos establecidos en el manual operativo, requisito para participar y ser beneficiario de los apoyos económicos otorgados a las empresas parte de los convenios censurados.

No se cumplió con el objetivo del programa, teniendo en cuenta que los jóvenes que se relacionan de los convenios, estaban laborando al servicio de la empresa contratista, en períodos de meses y años anteriores a la firma del convenio respectivo, se observa que dentro de la ejecución del convenio la empresa presenta contratos laborales a términos definido, para soportar el cumplimiento de las cláusulas pactadas, consignando fechas que no consultan la realidad laboral de los jóvenes dentro de la empresa que recibe el apoyo económico.

No existían vacantes en las empresas que celebraron convenio, teniendo en cuenta que, de conformidad a la información reportada, referente a postulación de vacantes por las empresas observadas, esta es posterior a los convenios, tal cual se evidencia en la tabla referida.

Los jóvenes que se reportan como contratados en ejecución del convenio, poseen experiencia laboral de conformidad con su nivel educativo, aunado a que se encuentran vinculados con la empresa antes de la suscripción del convenio, se puede concluir de manera diáfana que no encontraban en la búsqueda activa de empleo, ni se encontraban en transición entre los procesos de formación y el mercado laboral, por cuanto los aportes realizados a la caja según certificación indican que conservan el mismo nivel laboral; en contravía de los objetos del convenio.

Se observa que no se cumple con los requisitos para firmar y ejecutar recursos mediante convenio, y que las empresas a las cuales se le entregaron recursos públicos financiaron parte de la planta de personal a su cargo, generando un detrimento al Erario por \$471.287.279 (Ver tabla 63).

Lo anterior se ocasionó por faltas en la aplicación de los sistemas y mecanismos de control interno como la observancia de procesos y procedimientos establecidos en el manual operativo del programa, fallas de carácter jurídico. Hallazgo administrativo con alcance fiscal en cuantía de \$471.287.279 y presuntas connotaciones disciplinarias, y pena^P

1.1. ACTUACIONES PROCESALES

***ANTECEDENTE**

² El Código Penal, en el artículo 20, respecto a quienes se consideran servidores públicos para la aplicación de la ley penal establece: “(...) Para todos los efectos de la ley penal. son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se consideran servidores públicos los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria (...) y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política (...)”. (artículo 338 de la Constitución Política se refiere a los recursos parafiscales).

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

A. Normas³

- Resolución No. 347 de 2015, por medio de la cual se reglamenta el Comité Nacional de Crédito Constructor Profesional del FONDO NACIONAL DEL AHORRO.
- Circular 42 de 2016 para Cajas de Compensación Familiar. Empresas y Jóvenes Beneficiarios del Programa 40 Mil Primeros Empleos-Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.
- Manual Operativo Versión 3.0., que orienta a partir de la fecha la operación del Programa 40 Mil Primeros Empleos.
- Manual de Compras y Contratación Caja de Compensación Familiar de Nariño.

B. CONVENIO 037 DE 2017 POLLOS AL DÍA SAS

- A. Carpeta Convenio 037-2017.
- Carpeta Convenio 037-2017
- E.037. Inscripción Vacantes.
- Convenio.
- I.CONVENIO 037 Certificación.
- Convenio 037 de 2017-Hojas de Vida.

***PAGOS CONVENIO**

- Primer Pago
- D. Segundo pago

***VALIDACIÓN VACANTES POLLOS**

***037 SELECCIÓN JOVENES**

C. Convenio 080 de 2017

*080 Selección de Jóvenes.

- Formato de solicitud de contratación
- Convenio No. 080 de 2017, celebrado entre COMFAMILIAR DE NARIÑO Y CHAMORRO PORTILLA S.A.S., EN EL MARCO DEL PROGRAMA "40 Mil Primeros Empleos"

D. 080 INSCRIPCION

*validaciones vacantes

*Pagos y Trayectoria Laboral.

E. CONVENIO 144 DE 2017

- Pagos y certificación trayectoria laboral
- Convenio No. 144 de 2017-Pollos

³ Antecedente CD.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

- Convenio 144 de 2017 Insc. Vac.PDF
- 144-Selección de Jóvenes

F.CONVENIO No. 181

- Selección de jóvenes

G. PAPEL DE TRABAJO

- Pollos al día Capacitación.
- Chamorro Portilla Capacitaciones
- Anexo Convenios Trayectoria Laboral
- Anexo 1 Papel de Trabajo ACES-C6
- ACES-C6 y ACE7-AD

H-HOJAS DE VIDA Y CERTIFICACIONES

- WILLYAM ARBEY TEPUD VERDUGO
- LUIS CARLOS CORAL ROSERO
- JUAN CARLOS VILLOTA TORO
- CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR

I. MANUAL DE FUNCIONES

- 1.Secretaría General y Jurídica
- 1.Dirección Administrativa

J.APROBACIÓN CUANTIAS CONTRACTUALES

- Actas de Asamblea 2016
- Actas de Asamblea 2017
- Actas de Asamblea 2018

K. Pólizas

- Pólizas Globales y de responsabilidad- Aseguradora Solidaria.

CARPETA MEDIDAS CAUTELARES

- Oficio SNR2024EE024590 de 21 de marzo de 2024 en el que se solicita información de registro de bienes inmuebles a la Superintendencia de Notariado & Registro
- La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pasto, da respuesta al Radicado 2023ER0245221 de 26-12-2023 al Gerente Departamental de la Contraloría General de la República ERNESTO FERNANDO NARVAEZ, sobre la mora en el trámite y Registro de Medida Cautelar.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

- El Gerente Departamental de Nariño, ERNESTO FERNANDO NARVAEZ formula queja por mora en el trámite de registro e inscripción de medida cautelar solicitada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Ciudad de Pasto del inmueble de propiedad de la SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA SAS, matrícula No. 240.66397 (Urbano).
- El Director Técnico de Registro OLMAN JOSÉ OLIVELLA MEJIA, informa al Gerente Departamental del Grupo de Responsabilidad Fiscal de Nariño, ERNESTO FERNANDO NARVAEZ afirma que procedió a dar traslado del requerimiento allegado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pasto-Nariño , para que informen el trámite dado a la petición de conformidad con su competencia.
- El Gerente Departamental ERNESTO FERNANDO NARVAEZ, formula queja por mora en el trámite de registro e inscripción de medida cautelar solicitada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Pasto.
- Oficio de la Profesional Grupo Búsqueda de Bienes -Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes OSCAR HUMBERTO CASALLAS MESA, se completa la respuesta a las solicitudes de CATASTRO DISTRITAL, VEHÍCULOS Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.
- Respuesta BUSQUEDA DE BIENES.
- Oficio SIGEDOC No. 2023EE9946899 de 27 de marzo de 2023, la Profesional Asignada a Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, solicita a la Oficina de Instrumentos Públicos de Pasto, inscribir las medidas cautelares de embargo preventivo del Inmueble No. 240.25082 propietario POLLO AL DÍA SAS.
- Auto No. 228 de 23 de marzo de 2023, por medio del cual la Contralora Provincial-Directiva Colegiada ADRIANA PATRICIA LOPEZ RICAURTE, decreta medida cautelar de embargo de los bienes inmuebles de matrículas 240-25082 y 240-66397.
- Oficio SIGEDOC No. 2023EE0035830 de 10 de marzo de 2023, en el cual la Profesional MARIANA LUCY CABRERA CABRERA, solicita a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pasto, certificación de los inmuebles ubicados dentro del círculo registral, cuyos propietarios fueron vinculados en calidad de presuntos responsables fiscales.
- Respuesta RUNT.
- Solicitud búsqueda de Bienes.

***Auto de Apertura No. 427 de 11 de diciembre de 2020**⁴, por medio del cual se avoca conocimiento y dispone la apertura del proceso de responsabilidad fiscal No. 80523-2020-36059

⁴ Siref-No. 20201211 Auto No. 427 de 11 de diciembre de 2020.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

por la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$471.287.279), en contra de los presuntos responsables fiscales: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de Nariño, NIT. No. 891 280 008-1, representada legalmente por LUIS CARLOS CORAL ROSERO; JUAN CARLOS VILLOTA TORO, C. C. No.12.992.914 Ejecutivo /Asesor nivel I, Grado 14, con funciones en la Agencia de empleo (Coordinador Agencia de Empleo) (12-01-2016 a 31-12-2018); WILLIAM TEPUD VERDUGO, C.C. No. 13.070.103 Secretario General y Jurídico (16-10-2012 hasta la fecha); Pollo al Día S.A.S., empresa privada identificada con NIT. No. 900086880-9 representada por GULLERMO HELI MEJIA ROMO y CHAMORRO PORTILLA SAS, empresa perteneciente al sector privado identificada con NIT. 891224005-1 representada por HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO.

Así mismo vincular a la Compañía Aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA, NIT. No. 860.524.654-6 en virtud de las pólizas de manejo No. 436-60-994000000096 vigencia 16/03/2016 a 16/03/2017 y modificatoria de 16/03/2017 a 16/03/2018 y póliza de manejo No. 436-60-994000000096 vigencia 18-05.2017 a 16-03-2018.

Igualmente se decreta y practica las siguientes pruebas: Oficiar a la Caja de Compensación Familiar de Nariño, representada legalmente por LUIS CARLOS CORAL ROSERO, a fin de que suministre con destino al presente proceso de responsabilidad fiscal.

1. Informe al ente de control sobre las acciones de recuperación o resarcimiento del daño patrimonial en virtud del hallazgo No. 19 producto de la auditoría a los recursos del programa "40 Mil Nuevos Empleos" respecto de los cuales se determinó un presunto detrimento patrimonial por el orden de \$471.287.279 en relación a presuntas irregularidades en el cumplimiento de los requisitos para firmar y ejecutar recursos mediante convenio, generando que las empresas observadas financien con recursos públicos parte de la plante de personal a su cargo.
2. Igualmente, oficiar a la compañía aseguradora Solidaria de Colombia con NIT. 860.524.654-6 a fin de que expidan certificación y copia integra de las pólizas de manejo No. 436-60-994000000096 vigencia 16/03/2016 a 16/03/2017, y modificatoria del 16-03-2017 a 16 de marzo de 2018 y póliza de manejo No. 436-60-994000000096 vigencia 18-05-2017 a 16-03-2018.

Notificación del Auto de Apertura	
GUILLERMO HELI MEJIA ROMO	Notifica personalmente el 13 de enero de 2021 ⁵ .
JAIME DARWIN HERNANDEZ CHAVEZ , apoderado de CHAMORRO PORTILLA SAS ⁶	Notifica personalmente el 10 de junio de 2021.
GUSTAVO ANDRÉS ROJAS PEREIRA , apoderado del señor WILLIAM ARVEY TEPUD VERDUGO .	Se notifica personalmente por correo electrónico. Oficio SIGEDOC No.

⁵ Siref-No. 20210113.

⁶ Siref-No. 20210610.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

	2021EE0154493 de 17 de septiembre de 2021 ⁷ .
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO-	Por Aviso No. 150 elaborado el 15 de septiembre de 2021 ⁸ entregado el 21 de septiembre de 2021.
JUAN CARLOS VILLOTA TORO	Notificado por Aviso No. 151 elaborado el 15 de septiembre de 2021 ⁹ . Entregado el 17 de septiembre de 2021.
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.	Oficio SIGEDOC No. 2020EE0167782 de 21 de diciembre de 2020, el Secretario Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, ALVARO HERNAN GUERRERO ENRIQUEZ, comunica a la Aseguradora el Auto de Apertura y solicitud de pruebas ¹⁰ . Oficio SIGEDOC No. 2021EE0092778 de 19 de junio de 2021, por medio del cual el Secretario Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño LILIANA DEL PILAR CABRERA ESTUPIÑAN reitera a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, por segunda vez lo decidido en el Auto de Apertura No. 427 de 11 de diciembre de 2020.

*Poder de la señora ADRIANA CABRERA BRAVO, en su condición de Gerente de la SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA S.A.S., persona jurídica de derecho privado al doctor JAIME D. HERNANDEZ CHAVES como abogado principal y el segundo como suplente, para la defensa de sus intereses dentro del proceso No. 2020-36059¹¹.

***Auto No. 072 de 23 de febrero de 2021**, por medio del cual se reconoce personería a los abogados JAIME D. HERNANDEZ CHAVEZ y al doctor LUIS ENRIQUE ROSERO QUIROZ, como apoderados de la sociedad CHAMORRO PORTILLA¹².

*Poder del señor GUILLERMO HELI MEJIA ROMO, representante legal de la Firma comercial denominada POLLOS AL DÍA SAS, NIT. No. 90086880-9 y poder especial al doctor JULIO CESAR MONTENEGRO NARVAEZ, para que asuma su defensa, con todas las facultades inherentes al buen desempeño de este mandato¹³.

⁷ Siref-No. 20210917.

⁸ Siref-No. 20210917.

⁹ Siref-No. 20210917.

¹⁰ Siref-No. 20201231 Comunicación del Auto de Apertura y solicitud de pruebas.

¹¹ Siref.-No. 20210211.

¹² Siref-No. 20210223.

¹³ Siref-No. 20210304.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

*Auto No, 142 de 12 de abril de 2021, por medio del cual se reconoce personería al abogado JULIO CÉSAR MONTENEGRO NARVAEZ, representada por GUILLERMO HELI MEJÍA ROMO, con las facultades conferidas en el memorial poder¹⁴.

*Poder Especial al doctor GUSTAVO ANDRÉS ROJAS PEREIRA, como apoderado del señor doctor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO¹⁵.

*LUIS CARLOS CORAL ROSERO, Director Administrativo y Representante Legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO, entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, da respuesta al documento respecto de las acciones adelantadas por parte de la Caja de Compensación Familiar de Nariño en aras de lograr la recuperación o resarcimiento del daño patrimonial en virtud del Hallazgo No. 19 producto de la Auditoría a los recursos del programa 40 Mil Primeros Empleos al Secretario Común de la Gerencia Nariño Secretario Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño LILIANA DEL PILAR CABRERA ESTUPIÑAN¹⁶.

*El doctor JAIME D. HERNANDEZ CHAVES, en calidad de apoderado judicial de la SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA SAS, sustituye poder al doctor EDGAR JAVIER RAMÍREZ NIÑO¹⁷

*El doctor JULIO CESAR MONTENEGRO NARVAEZ, apoderado del señor GUILLERMO HELI ROMO MEJIA, solicita a la Contraloría se reciban las declaraciones de 16 personas¹⁸.

***Auto No. 414 de 3 de septiembre de 2021**, por medio del cual se reconoce personería al abogado EDGAR JAVIER RAMIREZ NIÑO, en sustitución del abogado JAIME HERNANDEZ CHAVEZ, como apoderado de la sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS¹⁹.

*Auto No. 444 de 14 de septiembre de 2021, en el cual se reconoce personería al abogado GUSTAVO ANDRÉS ROJAS PEREIRA, como apoderado del presunto responsable fiscal WILLIAM ARVEY TEPUD VERDUGO, con las facultades conferidas en el memorial²⁰.

*Correo del doctor JAVIER FERNANDO LANDINEZ MONTAÑEZ, apoderado de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE FOMENTO AL EMPLEO Y PROTECCION AL CESANTE-FOSFEC, en donde allega a la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, los anexos de la Caratula de la Póliza de Seguro Manejo Particular No. 436-60-994000000096, anexo 2, 3, 4, 5 y 6 (total 15 folios).

*Poder otorgado por la doctora ADRIANA CABRERA BRAVO, representante legal de la SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA S.A.S., al doctor CARLOS ALEXANDER BURBANO

¹⁴ Siref-No. 20210412.

¹⁵ Siref-No. 20210416.

¹⁶ Siref-No. 20210623.

¹⁷ Siref-No. 20210811.

¹⁸ Siref-No. 20210818.

¹⁹ Siref-No. 20210903.

²⁰ Siref-No. 21210914

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

RUALES, para que se le reconozca personería jurídica para actuar dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059²¹.

*Auto No. 1120 de 18 de febrero de 2022, por medio del cual se fija fecha para recibir exposiciones libres y espontánea a los presuntos responsables fiscales vinculados al presente proceso de responsabilidad fiscal²². Notificado por Estado No. 21 de 21 de febrero de 2022.

***Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024 Fallo con o sin responsabilidad Fiscal**

Notificaciones²³	
JULIO CESAR MONTENEGRO NARVÁEZ, apoderado de POLLO AL DÍA SAS²⁴.	Notificación por correo electrónico de 12 de diciembre de 2024.
CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE NARIÑO-COMFAMILIAR	Oficio Sigedoc No. 2024EE0249710 de 23 de diciembre de 2024 entregado el 23 de diciembre de 2023 -Notificado personalmente por correo el 23 de diciembre de 2024.
JUAN CARLOS VILLOTA TORO	Oficio Sigedoc No. 2024EE0249718 de 23 de diciembre de 2024, entregado el 23 de diciembre de 2023 entregado el 23 de diciembre de 2024, Notificado personalmente por correo de 23 de diciembre de 2024.
POLLO AL DÍA SAS a través de su apoderado CARLOS ALEXANDER BURBANO RUALES.	Oficio SIGEDOC No. 2024EE0249740 de 23 de diciembre de 2024. Notificado personalmente por correo el 23 de diciembre de 2024.
CHAMORRO PORTILLA SAS a través de su apoderado	Oficio SIGEDOC No. 2024EE0249777 de 23 de diciembre de 2024. Notificado personalmente por correo de 23 de diciembre de 2024.
WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, a través de su apoderado GUSTAVO ANDRÉS ROJAS PEREIRA.	Oficio SIGEDOC No. 2024EE0249792 de 23 de diciembre de 2024, se considera notificado personalmente el 23 de diciembre de 2024.
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA a través de su apoderado GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA.	Oficio SIGEDOC No. 2024EE0249806 de 23 de diciembre de 2024. Se considera notificado personalmente por correo el 23 de diciembre de 2024.

*Poder del doctor SERGIO AGUSTÍN SUÁREZ NIEVES, quien actúa en representación de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, otorga poder especial al doctor JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS²⁵.

²¹ Siref-No. 20220214.

²² Siref-No. 20220218.

²³ Siref-No. 20241224

²⁴ Siref-No.20241223

²⁵ Siref-No. 20241230.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

*Argumentos de defensa del doctor JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS, quien actúa en representación del doctor SERGIO AGUSTÍN SUÁREZ NIEVES²⁶.

***Recurso de Reposición y en subsidio Apelación presentado por JULIO CESAR MONTENEGRO NARVAEZ**, apoderado de la empresa POLLO AL DÍA SAS, mediante Oficio SIGEDOC No, 2024ER9292794 de 30 de junio de 2024²⁷, contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059.

***Recurso de Reposición y en subsidio Apelación presentado por GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA**, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059²⁸.

***Recurso de Reposición y en subsidio Apelación presentado como apoderado en representación de la sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS**, representada legalmente por MYRIAN PATRICIA ERASO CHAMORRO, contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059²⁹.

***Recurso de Reposición y en subsidio Apelación presentado por el doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA**, en calidad de apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO³⁰.

*La Coordinadora Grupo Interno de Registro y Control de Supersubsidio LEDYS STELLA RIASCOS SUÁREZ, remite a ELIZABETH JURADO MELO, el certificado de existencia y representación legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO³¹.

***Auto No. 044 de 29 de enero de 2025**, por medio del cual se resuelven unos Recursos de Reposición en contra del Fallo y concede los recursos de Apelación, en el cual se ordena no reponer y confirmar en todas sus partes el Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024 Fallo con Responsabilidad Fiscal y sin Responsabilidad Fiscal. A su vez rechazar por improcedente las alegaciones de Nulidad formuladas por los abogados de confianza de POLLO AL DÍA SAS, JUAN CARLOS VILLOTA TORO y CHAMORRO PORTILLA SAS.

Igualmente rechazar la práctica de pruebas solicitadas por el apoderado JUAN CARLOS VILLOTA TORO. Así mismo RECHAZAR el recurso de reposición presentado con radicado No 2024ER0293452 de 30 de diciembre de 2024 y conceder los recursos de apelación interpuestos contra el Fallo No. 1120 de 18 de diciembre de 2024 por los sujetos procesales³². Es notificado por estado No. 012 de 30 de enero de 2025³³.

²⁶ Siref-No. 20241230.

²⁷ Siref-No. 20241230.

²⁸ Siref-No. 20241230.

²⁹ Siref-No. 20241231.

³⁰ Siref-No. 20250203.

³¹ Siref-No. 20250123.

³² Siref-No. 20250129.

³³ Siref-No. 20250130.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

***VERSIÓN Libre CHAMORRO PORRTILLA-ANEXOS**

- Correo a los señores MISTER POLLO de 3 de febrero de 2017, en el cual se remite 19 hojas de vida de los jóvenes que cumplen los requerimientos del cargo ofertado por su empresa a la VACANTE PARA AUXILIAR DE COCINA para ser incluidos en el programa 40 Mil Primeros Empleos, para su consideración y convocatoria.
- Cuadro Excel con personal contratado

***RESPUESTA CONSEJO SECCIONAL JUDICATURA ANEXOS**

- Copia del proceso disciplinario 2020-00123.
- Manual de Funciones

-Hojas de Vida: Manual de Funciones
Hoja de Vida de WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO
Funciones del contrato a Término Fijo del cargo de Secretario General y Jurídico
Contrato a término fijo No. 005 de 2016. Empleador La Caja de Compensación Familiar de Nariño "COMFAMILIAR DE NARIÑO".

-LUIS CARLOS SORAL ROSERO

- Resolución No. 0200 de 22 de marzo de 2013, por la cual se aprueba la parte pertinente de las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de la Caja Comfamiliar de Nariño-Acta 560 de 24 de enero de 2013. En la cual se aprueba como Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar de Nariño a LUIS CARLOS CORAL ROSERO.
- Manual de Funciones, Responsabilidades y Perfiles -COMFAMILIAR NARIÑO
- Hoja de Vida de LUIS CARLOS CORAL ROSERO.
- Constancia de la señora GLADYS ELENA PANTOJA TORO, Coordinadora de Talento Humano, en donde manifiesta que se encuentra vinculado en la Entidad mediante contrato a término fijo a partir del 19 de noviembre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020, desempeñando el cargo de Director Administrativo con funciones en Dirección Administrativa.
- Contrato a Término Fijo No. 030/2011 entre JHON ALEXANDER ROJAS CABRERA y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO³⁴.
- Cláusula Adicional al Contrato a Término Fijo No. 030 de 2011.

-JUAN CARLOS VILLOTA

- Constancia de 9 de enero de 2020, en la cual la suscrita Coordinadora de Talento Humano GLADYS ELENEN PANTOJA TORO, señaló que el señor VILLOTA TORO, se encuentra vinculado en la entidad mediante contrato a término fijo a partir del 12 de enero de 2016 hasta el 15 de enero de 2018, desempeñando el cargo de Ejecutivo/asesor con funciones en Agencia de Empleo³⁵.
- Contrato a Término Fijo No. 091/20167 del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO "COMFAMILIAR DE NARIÑO" Vigilada por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

-CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE NARIÑO

³⁴ Siref-No. 0173924.

³⁵ Siref-No. 0115940 Funciones.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Respuesta parcial a solicitud en Auditoría de cumplimiento al manejo de los Recursos Parciales y Salud de la Caja de Compensación Familiar de Nariño vigencias 2017-2018.
Resolución No. 0830 de 13 de noviembre de 2014, en la cual se aprueba como Director de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO a LUIS CARLOS CORAL ROSERO

Convenio No. 181 de 2017
Selección de Jóvenes

Convenio No. 144-2017
Pagos: 1 pago
2 pago

Convenio No. 080-2017
Selección de Jóvenes

-RESPUESTA COMFAMILIAR

- Base de datos beneficiario
- Vacantes
- Hojas de Vida
- Contratos
- Memorando 030 de 27 de febrero de 2024
- Solicitud de prueba documental

-RESPUESTA PRUEBAS COMFAMILIAR ANEXOS

- Reporte vacantes 2017
- Base de datos Beneficiario

* Oficio SIGEDOC No. 2025IE0009850 de 31 de enero de 2025, por medio del cual la Profesional Universitaria ELIZABETH JURADO MELO, remite el Proceso No. 80523-2020-36059 para resolver Apelación y Grado de Consulta a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo³⁶.

*El proceso fue remitido a la Unidad de Responsabilidad Fiscal Intervención Judicial y Cobro Coactivo, el cual por reparto es asignado a la Contralora Delegada Intersectorial No. 5, quien lo asigna al sustanciador con Auto No. 102 de 3 de febrero de 2025, para tramitar Grado de Consulta y Recursos de Apelación³⁷.

2. Fallo con Responsabilidad Fiscal

Con Auto No.1120 de 18 de diciembre de 2024, la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, Falla con Responsabilidad Fiscal y sin Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059, así:

³⁶ Siref-No. 20250203.

³⁷ Siref-No. 20250131.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

A título de culpa grave en cuantía indexada de CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$52.346.659) en contra de:

- **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de Nariño**, identificada con NIT No. 891 280 008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos.
- **JUAN CARLOS VILLOTA TORO**, identificado con C.C. No. 12.992.914 Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR entre el 12 de enero de 2016 y el 15 de enero de 2018.
- **POLLO AL DÍA SAS**, identificado con NIT. No. 900086889-9 ejecutor de los recursos de los convenios del Nos 037 y 144 de 2017 suscritos en el marco del programa 40 mil primeros empleos.

Así mismo **FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** de forma solidaria a título DE CULPA GRAVE dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF No. 80523-2020-36059 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC por la suma indexada de NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$9.678.596), en contra de:

- **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de NARIÑO**, identificada con NIT. No. 891.280.008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos.
- **JUAN CARLOS VILLOTA TORO**, identificado con C.C. 12.992.914 Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR entre el 12 de enero de 2016 y el 15 de enero de 2018.
- **CHAMORRO PORTILLA SAS**, identificado con NIT. No. 891224005 ejecutor de los recursos del Convenio 181 de 2017 suscrito en el marco del programa 40 mil primeros empleos.

Así mismo **FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL** dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF -80523-2020-36059 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC a favor de WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, identificado con C.C. No.13.070.103 Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR de Nariño entre el 16 de octubre de 2012 y el 30 de junio de 2020.

Igualmente **DESVINCULAR EN CALIDAD DE TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA identificada con NIT. No. 860.524.654-6 por expedición de la póliza seguro manejo particular No. 436-60-994000000096 siendo amparado el señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

2.1. DEL CASO EN CONCRETO

*Se afirma que el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, consagra los elementos que integran la responsabilidad fiscal, desarrollados en los artículos 6 -7 y 18 de la Ley 1474 de 2011.

*El daño patrimonial al Estado, es definido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, como la lesión al patrimonio público, y afirma la Colegiatura que encuentra demostrada la efectiva causación de un daño o detrimento a los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC.

*Señala que en lo que respecta a la competencia en el control y seguimiento a los recursos parafiscales que administran las Cajas de Compensación Familiar, por tratarse de recursos públicos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social, fruto de la soberanía del Estado, aunque sean de carácter extrapresupuestario, la competencia para ejercer el control fiscal sobre los mismos le corresponde a la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control fiscal³⁸.

*La Resolución No. 00347 de 6 de febrero de 2015 del Ministerio del Trabajo creó el programa nacional “40 mil primeros empleos” .

*Según la Resolución citada, el programa sería operado a través de los Centros de Empleo de las Agencias de Gestión y Colocación constituidas por las Cajas de Compensación Familiar y se desarrollaría bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

*El funcionamiento del programa “40 mil primeros empleos” se definió en el manual operativo 4³⁹, según el cual, para garantizar la operación y el cumplimiento de los objetivos⁴⁰, se hace necesario establecer los procesos básicos y sus actores. Así, dentro de los procesos operativos se enlistan los siguientes:

1. Identificación de jóvenes beneficiarios.
2. Calificación y clasificación de las vacantes inscritas en el marco de programa.
3. Proceso de matching de las vacantes y selección de los jóvenes.
4. Acompañamiento y monitoreo a la relación laboral entre los empleadores y los jóvenes⁴¹

*Dentro del proceso No. 1, el Manual contempla una promoción y convocatoria por parte de la Agencia de Gestión y Colocación de la Caja de Compensación Familiar, para activación de

³⁸ Auto No. URF2-1343 de 33-11-2023 de la Contraloría Delegada Intersectorial No. 5 de la CORFJICC, resolvió recurso de reposición en el PRF No. 80522-2020-36052 de conocimiento de la Gerencia.

³⁹ Adoptado mediante Circular No. 0042 de 16 de agosto de 2016 del Ministerio del Trabajo.

⁴⁰ Objetivo general del programa 3 1 “(...) facilitar a los jóvenes la transición entre los procesos de formación y la inserción al mercado laboral, ayudando a construir una primera experiencia laboral de calidad a partir de la cual podrán desarrollar el resto de su trayectoria laboral” Página 6 Manual.

⁴¹ Página 14 del Manual.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

vacantes y socialización con actores regionales relevantes (a través de conferencias y/o seminarios).

En segundo lugar, los jóvenes interesados en participar en el programa deben registrar su hoja de vida en el Sistema de Información del Servicio de Empleo-SISE y realizar la inscripción formal en el programa siempre que reúna los siguientes requisitos.

1. Que el joven interesado se encuentre entre los 18 y 28 años de edad cumplidos a la hora de formalizar su inscripción. El joven no podrá ser beneficiario si ya cumplió 29 años en el momento de inscribirse. Tampoco podrá acceder al programa si el joven aún no cumple la mayoría de edad.
2. Que el joven interesado no cuente con experiencia laboral formal superior a 6 meses. La experiencia laboral debe estar relacionada con el máximo nivel educativo alcanzado por el joven. Para participar del programa debe contar como mínimo con el título de bachiller.

En cuanto al segundo requisito del manual se dispone:

“Para validar el segundo requisito, las Cajas de Compensación Familiar cuentan con el aplicativo que se encuentra alojado en los servidores del Ministerio del Trabajo, al cual pueden acceder de manera remota (Ver anexo B). Este aplicativo permite conocer si un potencial beneficiario del programa ha realizado aportes al Sistema de Seguridad Social por un período mayor a seis meses (...).

Se debe contrastar la fecha de obtención del título con la experiencia relacionada en la hoja de vida. La experiencia previa al grado no debe ser considerada como experiencia relacionada. Se sugiere además indagar por el título del cargo desempeñado y las funciones especificadas en los certificados laborales”.

Si tras el proceso de verificación de requisitos el joven resulta habilitado, su hoja de vida se marcará como beneficiario del programa, pero si el joven interesado no cumple con los requisitos de acceso al programa, la Agencia direccionará al joven a la ruta de empleabilidad y demás servicios asociados ofrecidos por ellos.

Para quienes cumplen requisitos, lo siguiente es iniciar un proceso de captación en competencias claves y transversales cuyos temas se enlistaba en el documento. Agotadas estas etapas, las hojas de vida de los jóvenes será tenidas en cuenta para el proceso de *matching*.

Por su parte en el proceso No. 2 (*Calificación y clasificación de las vacancias inscritas en el marco de programa*), el manual operativo contempla una etapa de promoción del programa a las empresas -empleadores propendiendo *“porque las vacantes postuladas correspondan a nuevos puestos de trabajo”*. Las empresas interesadas en participar en el programa manifestarán su voluntad y la aceptación de las condiciones del mismo a la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo⁴²

El punto de los requisitos, aquellos habitantes para los empleadores se enlistan, así:

⁴² Páginas 20 y 23 del Manual.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

1. *Que la empresa esté legalmente constituida.*
2. *Que la empresa tenga como antigüedad mínima un año de constituida.*
3. *Que la empresa no se encuentre acogida al régimen de insolvencia económica o en proceso de liquidación voluntaria u obligatoria.*
4. *Que el objeto de las actividades misionales de la empresa contratante no esté relacionado con el empleo temporal, con excepción de aquellos casos estipulados expresamente en el Manual Operativo formulado por el Ministerio del Trabajo para las empresas de servicios temporales. (...)*

El proceso operativo final del programa de empleo es el de monitoreo a la relación laboral que requiere “*ser exhaustivo y cuidadoso en la medida en que es la herramienta principal para garantizar el éxito del programa*”⁴³. Dentro del proceso se impone a la Caja de Compensación Familiar realizar el seguimiento correspondiente en los siguientes tiempos al finalizar el primer mes desde la firma del contrato, al finalizar los 9 meses y en el mes 12. Para tal efecto, el delegado de la Caja deberá diligenciar el Anexo 1 y como resultado de la visita de seguimiento además se deberán producir los siguientes documentos certificado de nómina, certificado del tutor en el que conste el cumplimiento de las funciones por parte del joven vinculado y certificado de la visita a la empresa⁴⁴.

*El incumplimiento de los procesos operativos integrales exigidos por las normas aplicables en el marco del programa 40 mil primeros empleos lo que conllevó, presuntamente a que “*con dicha omisión se impidió que el programa cumpliera la finalidad social para la cual estaba asignado por lo cual presumiblemente contribuyeron con la generación del daño patrimonial*”, sin embargo, en el auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 385 de 19 de mayo de 2023 se especificó las siguientes omisiones en el cumplimiento de los procesos y procedimientos orientados por el Manual Operativo del programa.

1. Identificación y registro de jóvenes: “*no se agotó el procedimiento de identificación de los jóvenes a través de los procesos de convocatoria y validación de los requisitos, por cuanto los jóvenes seleccionados se encontraban laborando en la empresa, en períodos de meses y años anteriores a la suscripción de los convenios (...)*”.
2. Clasificación y calificación de las vacantes “*este proceso operativo no se surtió en tanto el manual operativo exige aplicar un procedimiento denominado “calculadora de vacantes” que permite evaluar la idoneidad de las vacantes ofertadas por la empresa y el puntaje obtenido por ellas para que puedan participar del programa. En este sentido, de los soportes probatorios adjuntos al expediente, se vislumbra que no existían vacantes inscritas y se postularon, y menos se calificaron (...)*”.
3. Matching “*se concluye que, al no existir un proceso de convocatoria, identificación de los jóvenes y calificación de las vacantes, el proceso de matching estuvo ausente en la medida que los jóvenes estaban laborando en las empresas en períodos anteriores al convenio*”.

Las pretermisiones se centran básicamente en (i) la existencia de experiencia laboral previa de los jóvenes beneficiarios del programa vinculados por cuenta de los convenios Nos. 037, 080, 144 y 181 de 2017 y en (ii) las deficiencias en la evaluación de las vacantes ofertadas por las

⁴³ Página 28 del Manual.

⁴⁴ Página 30 Manual.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

empresas Pollo al Día SAS y Chamorro Portilla. Es en el cumplimiento o no de esos componentes del programa en los que se ocupará el Despacho Colegiado en adelante.

*CONVENIO No. 037 POLLO AL DÍA SAS

Con este convenio se obligó a vincular a 13 bachilleres, 5 técnicos, 6 tecnólogos y 1 profesional. Producto del proceso de selección la empresa contrató a los siguientes jóvenes:

No	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Fecha contrato de trabajo / cargo
1	MARIA	CATALINA	SANGHEZ	JARAMILLO	1085260190	Bachiller	01-03-2017 ADMINISTRADORA DE EVENTOS
2	HECTOR	LUIS	OBANDO	CHAVEZ	1085302314	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO DE PUNTO DE CRUDO
3	NURY	ALEJANDRA	DE LA CRUZ	DIAZ	1085290243	Bachiller	01-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
4	ANGELA	MARIA	BURBANO	VILLOTA	1085297453	Bachiller	01-03-2017 CAJERA Y OPERARIA DE CRUDO
5	MATEO		GUTIERREZ	ERAZO	1085306379	Bachiller	01-03-2017 MESERO DE EVENTOS
6	GEOVANI		CHAVEZ	GRIJALBA	1084226887	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO DE PRODUCCION DE PAPA
7	DAVINSON	GERARDO	ORTEGA	BENAVIDES	1087417753	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO DE PRODUCCION DE PAPA
8	JENNY	DEL CARMEN	LOPEZ		1084223921	Bachiller	01-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
9	BRANDON	ALEXANDER	MUÑOZ	ROSERO	1085339291	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO DE ASADERO HORNERO

No	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Fecha contrato de trabajo / cargo
10	IVAN	FERNANDO	ACHICANOY	VALLEJO	1085312419	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO DE ASADERO MESERO
11	DEINA	CAROLINA	ROMERO	CASTILLO	1233188046	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO DE ASADERO MESERO
12	KAREN	IVONN	INSUASTY	VILLOTA	1085294116	Bachiller	01-03-2017 AUXILIAR ADMINISTRATIVA
13	WILSON	DARIO	VILLOTA	POTOSI	1085301297	Bachiller	01-03-2017 OPERARIO PLANTA DE BENEFICIO
14	YERALDI	DANIELA	VILLOTA	MORENO	1088597279	Técnico	01-03-2017 OPERARIO DE PUNTO DE CRUDO
15	JAIDER	JOSE	NORIEGA	VARELA	1042436617	Técnico	01-03-2017 MESERO DE EVENTOS
16	SANDRA	CAROLINA	NASNER	ALVAREZ	1087674071	Técnico	01-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
17	ROSA	JULIANA	CANCHALA	TULCAN	1085318008	Técnico	01-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
18	DAYANA	VIVIANA	ERAZO	GONZALES	1085310958	Técnico	01-03-2017 CAJERA Y OPERARIA DE CRUDO
19	DIANA	CAROLINA	PAZ	NARVAEZ	1085300763	Tecnólogo	01-03-2017 CAJERA Y OPERARIA DE ASADERO
20	YENNY	ALEXANDRA	BENAVIDES	NASNER	1085288978	Tecnólogo	01-03-2017 OPERARIO DE PUNTO DE CRUDO
21	CARLOS	EDUARDO	ANGULO	ESTRADA	1085293523	Tecnólogo	01-03-2017 MESERO DE EVENTOS
22	IVAN	FELIPE	MORALES	RODRIGUEZ	1085284070	Tecnólogo	01-03-2017 OPERARIO DE CALLCENTER
23	MILLER	FERNEY	BEJARANO	TUTISTAR	1086363152	Tecnólogo	01-03-2017 AUX CIERRES Y AUDITORIAS RESTAURANTE
24	CARLOS	ERNESTO	TONGUINO	TUTISTAR	1089196594	Tecnólogo	01-03-2017 AUXILIAR DE TESORERIA
25	OSCAR	EDUARDO	ESPINOSA	MOLINA	1086223946	Profesional	01-03-2017 DISEÑADOR GRÁFICO

Respecto de la experiencia laboral previa (con fundamento en los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud), se cita:

Los soportes de pago del convenio⁴⁵, en los que se encuentran certificaciones expedidas por el Coordinador de Aportes y Fiscalización de COMFAMILIAR de Nariño en los meses de junio de 2017 (primer pago del convenio) y junio 2018 (segundo pago).

Otro el informe de Auditoría interna No. 402-2020 de junio de 2020 de la Subdirección Administrativa y Financiera de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, documento aportado en el proceso penal de instrucción de la Fiscalía 17 Seccional de Pasto SPOA

⁴⁵ Archivos SIREF 14_c -primer pago convenio No. 037, 15_d-segundo pago convenio No. 037.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

5200160999032202051388 en el que también reposa el informe investigador de campo rendido el 7 de junio de 2022 por un investigador del CTI de la Fiscalía⁴⁶.

El Informe técnico decretado con fundamento en el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, presentado por una profesional universitaria adscrita al Grupo de Vigilancia Fisca de la Gerencia Nariño⁴⁷

Se afirma que de los 25 jóvenes beneficiarios del Convenio No. 037 se encontraban vinculados con la empresa POLLO AL DÍA SAS cuando suscribieron los contratos laborales en virtud del pacto con la Caja de Compensación Familiar.

Se aclara que respecto a los jóvenes bachilleres NURY ALEJANDRA DE LA CRUZ DÍAZ, GEOVANI CHAVEZ GRIJALVA, JENNY DEL CARMEN LÓPEZ, BRANDON ALEXANDER MUÑOZ ROSERO, IVÁN FERNANDO ACHICANOY VALLEJO y DEINA CAROLINA ROMERO CASTILLO, técnicos YERALDI DANIELA VILLOTA MORENO, JAIDER JOSÉ NORIEGA VARELA, SANDRA CAROLINA NASNER ÁLVAREZ, ROSA JULIANA CANCHALA TULCÁN y DAYANA VIVIANA ERAZO GONZALEZ, tecnólogos YENNY ALEXANDRA BENAVIDES NASNER, IVÁN FELIPE MORALES RODRIGUEZ y MILIER FERNEY BEJARANO TUTISFAR y profesional OSCAR EDUARDO ESPINOSA MOLINA si se cumplió el propósito del programa 40 mil primeros empleos pues se contribuyó a la inserción en el mercado laboral de aquellos. Es este el beneficio al que hace referencia la Sentencia SU-620 de 1996.

Además en la versión libre como en los descargos a la imputación, POLLO AL DÍA SAS manifestó que desde el mes de octubre de 2016 COMFAMILIAR le había informado la asignación de 25 subsidios y que, con tal convencimiento, la empresa inició el proceso de vinculación de los jóvenes beneficiarios sin contar con que desde la Caja les informarían que la iniciación se postergaría hasta febrero del año 2017. Este hecho no ha sido desvirtuado por ningún medio.

Para la Gerencia Colegiada si se cumplió tal propósito, respecto de los bachilleres MARÍA CATALINA SÁNCHEZ JARAMILLO (con 6 meses de experiencia anterior), ANGELA MARÍA BURBANO VILLOTA (con 6 meses de experiencia anterior), MATEO GUTIERREZ ERAZO (con 5 meses de experiencia anterior), DAVINSON GERARDO ORTEGA BENAVIDES (con 6 meses de experiencia anterior), WILSON DARIO VILLOTA POTOSI (con 3 meses de experiencia anterior) y de los tecnólogos CARLOS EDUARDO ANGULO ESTRADA (con 3 meses de experiencia anterior) y DIANA CAROLINA PAZ NARVAEZ (con 5 meses de experiencia previa), pues como se dijo, el Manual impone como requisito habilitante para el joven, que no posea una experiencia superior a 6 meses antes de la vinculación con el programa de los precitados, ninguno supera el límite.

Consideración aparte merece el tecnólogo de contabilidad y finanzas CARLOS ERNESTO TONGUINO TUTISTAR quien reporta 10 meses de experiencia laboral anterior a la suscripción del contrato laboral con POLLO AL DÍA SAS de ese lapso, los 5 meses de experiencia con el

⁴⁶ Archivo SIREF 6 1 ANEXO MT 1014 pdf y 8 Informe Campo_5200160999032202051388_IC0007340687 pdf.

⁴⁷ Archivo SIREF 136_20240909 prf-36059 informe técnico, 137_20240909 prf-36059 informe técnico anexo y 140_20241016 prf- 36059 Informe técnico aclaratorio.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

empleador Distribuidora TROPIPASTO SAS (en 2016) fueron realizando labores de separación, almacenamiento, y entrega de mercancía en diferentes puntos de entrega en el departamento de Nariño, Cauca y Putumayo, en tanto los 4 meses con la empresa Extra S.A., adelantó la labor de censista en el tercer censo agropecuario del 2014⁴⁸, como se ve la experiencia reportada la adquirió en labores no relacionadas con su área de formación académica en contabilidad y finanzas según dispone el Manual Operativo.

En cuanto a los siguientes jóvenes:

1. **KAREN IVONN INSUATY VILLOTA**, registra una experiencia laboral previa de 39 meses con la empresa Tennis S.A., en su hoja de vida registrada en la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR se lee *"tengo experiencia de cuatro años como asesora de ventas"*. Encuentra el Despacho que respecto de la señorita INSUASTY VILLOTA, no se realizó una adecuada validación de uno de los requisitos permitiendo que ella aplicara al programa 40 mil primeros empleos. Así mismo la empresa POLLO AL DÍA SAS, también incurre en la omisión a pesar de contar con la hoja de vida de la precitada, se suscribe el contrato laboral en el marco del Convenio No. 037.

Estipula el Manual que en el proceso de matching, la Agencia de Empleo preselecciona a los jóvenes inscritos y remite las hojas de vida de los candidatos a los empleadores quienes tiene la responsabilidad del proceso de selección. *"Estos (empleadores) deben llevar a cabo las acciones necesarias para seleccionar a los jóvenes a partir de las hojas de vida enviadas por las agencias de gestión y colocación de empleo"*. Y en la cláusula tercera del convenio se impuso a la empresa, elegir a quien considere idóneo.

Así que COMFAMILIAR de Nariño como la empresa pretermitieron el proceso respecto de INSUATY VILLOTA, permitiendo beneficiarse de unos recursos destinados a la primera inserción del mercado laboral de los jóvenes entre 18 y 28 años.

Las pruebas del proceso dan cuenta que por el Convenio No. 037 de 2017, el 1 de marzo de 2017, se suscribió contrato laboral que duró hasta mayo de 2018 (superó el lapso del programa). INSUATY VILLOTA, se vinculó como bachiller y el salario pactado en el convenio fue de \$1 118 499 si los aportes para financiar la nómina correspondieron a 6 meses, en cuantía de \$6 710 994 se erogaron recursos del programa 40 mil primeros empleos sin que hubiese lugar a ello y en tal medida se configura un daño patrimonial que debe resarcirse por los responsables.

2. **HECTOR LUIS OBANDO CHÁVEZ**, registra una experiencia laboral de 19 meses entre marzo de 2015 y septiembre de 2016 con la misma empresa POLLO AL DÍA SAS y 2 meses con otro empleador.

Al empleo que accedió en virtud del convenio No. 037 no era el primero de su historia laboral y la empresa POLLO AL DÍA SAS, conocía de tal condición porque ya había

⁴⁸ Ver hoja de vida del servicio de empleo en archivo SIREF 118_2024ER0045679 Rta pruebas comfamiliar.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

laborado más de un año con anterioridad y además así lo consigno en la hoja de vida registrada en el servicio de empleo, pese a ello suscribió un contrato laboral en el marco del programa 40 mil primeros empleos cuando el joven OBANDO CHÁVEZ no tenía requisitos para beneficiarse del mismo. Además estuvo vinculado desde el mes de febrero de 2017 hasta el mes de julio de 2017, 6 meses. Si la condición que participo era de bachiller el salario era de \$1.118.499 multiplicado por los 6 meses arroja un valor de \$6.710.994.

El daño patrimonial por cuenta del Convenio No. 037 de 2017, asciende a TRECE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIUN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$13.421.988,00), por los pagos indebidos realizados a 2 jóvenes que no cumplían requisitos para participar en el programa 40 mil primeros empleos.

En relación con la indebida validación de las vacantes, obran en el expediente los formularios respectivos (semáforos)⁴⁹ fechados 24 de febrero de 2017 (2 días después de la suscripción del convenio) en los que se constata que las 25 vacantes se encuentran calificadas en 0 731, cifra que supera el umbral mínimo de calificación de 0 6 según prevé el Manual Operativo. Pese a la diferencia en las fechas, tal irregularidad no comporta per se un daño patrimonial si lo que se verificó con antelación es que respecto de 23 de los 25 jóvenes objeto del Convenio No. 037 si se consumió la intención del programa de empleo juvenil.

*CONVENIO No. 144 POLLO AL DÍA SAS

Con este convenio se obligó a vincular a 8 bachilleres, 7 técnicos y 3 tecnólogos producto del proceso de selección la empresa contrato a los siguientes jóvenes:

No	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Contrato de trabajo
1	MARIBEL		LOPEZ	DAVID	1085327441	Bachiller	01-07-2017 AUXILIAR DE COCINA
2	WILLIAM	BAYARDO	MONTILLA	DELGADO	1086223555	Bachiller	25-07-2017 OPERARIO PLANTA BENEFICIO
3	EVELING	YESENIA	ROBI	GOMEZ	1004180619	Bachiller	08-07-2017 AUXILIAR DE ALMACEN
4	BRANDON	FELIPE	BASTIDAS	BASTIDAS	1085335014	Bachiller	01-07-2017 DISTRIBUIDOR Y OPERARIO ASADERO
5	LUIS	GIOVANNI	LOPEZ	CASANOVA	1085310491	Bachiller	01-07-2017 OPERARIO PLANTA BENEFICIO
6	YILBER	FERNANDO	ZAMBRANO	CALVACHE	1086363529	Bachiller	01-07-2017 OPERARIO PLANTA BENEFICIO
7	WILMER	GERARDO	JAMANOY		1085318428	Bachiller	01-07-2017 OPERARIO PLANTA BENEFICIO
8	JUAN	CAMILO	ROSERO	BURBANO	1085336036	Bachiller	01-07-2017 OPERARIO PLANTA BENEFICIO
9	CINDY	ATAYANA	LAOS	URRESTI	1084225133	Técnico	01-07-2017 OPERARIA PUNTO DE CRUDO
10	INGRITH	MARICEL	VALLEJOS	CAVIRIA	1233190047	Técnico	01-07-2017 AUXILIAR DE COCINA
11	WILMER	HERNAN	JOJOA	MATABANCHOY	1085339441	Técnico	01-07-2017 OPERARIO DE ASADERO MESERO
12	ANDREA	CAROLINA	VILLOTA	MENESES	1085336737	Técnico	01-07-2017 OPERARIO DE ASADERO MESERO
13	YEHIMI	ISABEL	MATABANCHOY	ORTEGA	1085264976	Técnico	01-07-2017 CAJERA Y OPERARIA DE ASADERO
14	SINDY	VALENTINA	MEJIA	ANDRADE	1144049363	Técnico	01-07-2017 AUXILIAR DE INVENTARIOS
15	FRANKLIN	OSWALDO	ALVAREZ	BOTINA	1061805331	Técnico	01-07-2017 AUXILIAR DE ALMACEN
16	KATTERIN	PAOLA	ALVEAR	MORENO	1233190256	Tecnólogo	01-07-2017 OPERARIA PUNTO DE CRUDO
17	JUAN	DAVID	ORDOÑEZ	ARCOS	1085288485	Tecnólogo	01-07-2017 OPERARIO DE ASADERO HORNERO
18	OSCAR	YURY	DIAZ	GELPUD	1085635209	Tecnólogo	01-07-2017 OPERARIO DE ASADERO

Las diversas fuentes ⁵⁰ en las que se puede constatar el tema de la experiencia laboral previa (con fundamento en los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud), permiten establecer lo siguiente:

⁴⁹ Ver archivo SIREF 17_validación vacantes pollos al día.

⁵⁰ Entre las que se encuentran las certificaciones de aportes se pueden visualizar en el archivo SIREF 46_primer pago convenio No. 144 folios al día SAS, 41_segundo pago convenio No. 144 pollos al día SAS.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

No.	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Observaciones aportes al sistema de seguridad social
1	MARIBEL		LÓPEZ	DAVID	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201706 A
2	WILLIAM	BAYARDO	MONTILLA	DELGADO	APORTES POLLO AL DÍA 201707 A 201808 A CONSORCIO 201809, 201307, 201308, 201309, 201309, 201309, 201309 Y 201309 (2 MESES)
3	EVELING	YESENIA	ROBI	GÓMEZ	APORTES POLLO AL DÍA 201707 A 201708 A
4	BRANDON	FELIPE	BASTIDAS	BASTIDAS	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201706 A
5	LUIS	GIOVANNI	LÓPEZ	CASANOVA	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201712 A MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA
6	YIBER	FERNANDO	ZAMBRANO	CALVACHE	FUNDACION 201704, 201703, 201704 Y 201704 AL DÍA 201705 A 201706 A
7	WILMER	GERARDO	JAMANOY		APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201706 A
8	JUAN	CAMILO	ROSERO	BURBANO	APORTES POLLO AL DÍA 201707 A 201808 (12 MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA)
9	CINDY	ATAYANA	LAOS	URRESTI	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201706 A
10	INGRITH	MARICEL	VALLEJOS	GAVIRIA	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201706 A
11	WILMER	HERNAN	JOJOA	MATABANCHOY	APORTES POLLO AL DÍA 201707 A 201708 A
12	ANDREA	CAROLINA	VILLOTA	MENESES	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201808 (12 MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA)
13	YEHIMI	ISABEL	MATABANCHOY	ORTEGA	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201712 A MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA
14	SINDY	VALENTINA	MEJIA	ANDRADE	APORTES POLLO AL DÍA 201705 A 201712 A MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA
15	FRANKLIN	OSWALDO	ALVAREZ	BOTINA	APORTES POLLO AL DÍA 201704 A 201808 (12 MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA)
16	KATTERIN	PAOLA	ALVEAR	MORENO	APORTES POLLO AL DÍA DESDE 201607 A 201608 (12 MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA)
17	JUAN	DAVID	ORDÓÑEZ	ARCOS	APORTES POLLO AL DÍA DESDE 201608 A 201609 (12 MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA)
18	OSCAR	YURY	DIAZ	GELPUD	APORTES POLLO AL DÍA DESDE 201608 A 201609 (12 MESES ANTES DE VINCULACIÓN LABORAL POR EL PROGRAMA)

En este convenio, los bachilleres MARIBEL LÓPEZ DAVID, EVELING YESENIA ROBI GÓMEZ, BRANDON FELIPE BASTIDAS, WILMER GERARDO JAMANOY y JUAN CAMILO ROSERO BURBANO, los técnicos INGRITH MARICEL VALLEJOS GAVIRIA, WILMER HERNÁN JOJOA MATABANCHOY, ANDREA CAROLINA VILLOTA MENESES, YEHIMI ISABEL MATABANCHOY ORTEGA y FRANKLIN OSWALDO ALVAREZ BOTINA y la tecnóloga KATTERIN PAOLA ALVEAR MORENO se vincularon a la empresa en los meses de abril a julio de 2017 y no contaban con experiencia laboral previa respecto de ellos. No queda duda que se cumplió el propósito del programa 40 mil empleos pues se contribuyó a la inserción en el mercado laboral de aquellos.

En el caso de WILLIAM BAYARDO DELGADO, registra una experiencia previa con otra empresa en el año 2013 que no supera los 6 meses previstos en el Manual Operativo. Lo mismo acontece con YIBER FERNANDO ZAMBRANO CALVACHE quien reporta una experiencia laboral previa de 4 meses. Así mismo con los jóvenes LUIS GIOVANNI LÓPEZ CASANOVA y SINDY VALENTINA quienes reportan una vinculación de 5 y 3 meses con la misma empresa POLLO AL DÍA SAS.

Anota la primera instancia que se cumplió el propósito del programa 40 mil primeros empleos pues el Manual impone como requisito habilitante para el joven, que no posea una experiencia superior a 6 meses antes de la vinculación con el programa de los precitados, ninguno supera ese límite.

A diferencia de la técnico CINDY ATAYANA LAOS URRESTI, fue beneficiaria del programa y ya estaba vinculada con POLLO AL DÍA desde hacía un año atrás (julio de 2016) y los tecnólogos JUAN DAVIS ORDOÑEZ ARCOS y OSCAR YURY DIAZ GELPUD empezaron su vínculo laboral con la misma empresa en el mes de septiembre de 2016, esto es, 9 meses antes. En estos últimos casos, no se realizó una adecuada validación de uno de los requisitos permitiendo que ellos aplicaran al programa 40 mil primeros empleos, omisión en la que también incurre la empresa POLLO AL DÍA SAS, quien conocía de primera mano que tales jóvenes ya hacían parte de su planta de personal desde hace un tiempo considerable.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Cuantificando se tiene el salario para el técnico se pactó en \$1.206. 649 y para el tecnólogo en \$1.285,851. Los jóvenes LAOS URRESTI, ORDOÑEZ ARCOS y DÍAS GELPUD permanecieron vinculados a POLLO AL DÍA SAS durante los 6 meses que imponía el convenio (incluso más), de manera que, la técnica percibió \$7.239,894 y los tecnólogos \$7.715.106 cada uno, dineros del FOSFEC que no debían pagarse por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO a la empresa POLLO AL DÍA SAS y que se erigen como daño al patrimonio del Estado.

Por cuenta del Convenio No. 144 de 2017, se causó un daño patrimonial que asciende a VEINTIDOS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA MIL CIENTO SEIS PESOS (\$22.670.106,00) por los pagos indebidos realizados a 3 jóvenes que no cumplían requisitos para participar en el programa 40 mil primeros empleos.

En cuanto a las vacantes, en el archivo digital se observa que entre los meses de mayo de 2017 a junio se reportaron 17 vacantes (y los jóvenes contratados fueron 18), se afirma que tal irregularidad no comporta per se un daño patrimonial si lo que se verificó con antelación es que respecto de 15 de los 18 jóvenes objeto del Convenio 144 si se (...) la intención del programa de empleo juvenil.

***CONVENIO No. 080 CHAMORRO PORTILLA SAS**

Con este convenio se obligó a vincular a 14 bachilleres, 3 técnicos y 2 tecnólogos producto del proceso de selección la empresa contrato a los siguientes jóvenes:

No.	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Contrato de trabajo
1	JAIRO	IVAN	DIAZ	BETANCOURT	1085296799	Bachiller	17-03-2017 DOMICILIARIO
2	BRAYAN	STEVEN	USAMA	JOJCA	1085335265	Bachiller	17-03-2017 VENDEDOR
3	NAGIBE	MARISOL	LARRANAGA	BENAVIDES	1085313346	Bachiller	17-03-2017 VENDEDORA
4	FERNANDO	ALBERTO	MERA	NUPAN	1085332285	Bachiller	17-03-2017 VENDEDOR
5	LADY	ROSANA	ORTIZ	BALLEN	1097994417	Bachiller	17-03-2017 VENDEDORA
6	DEVY	NELSON	ROBERO	PINTO	1085311393	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE MERCADERO
7	EYDISON	ALEXANDER	RODRIGUEZ	BURRANO	1085302786	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
8	YOHANA	CATALINA	YALUZAN	CAEZ	1085329161	Bachiller	17-03-2017 VENDEDORA
9	PEDRO	ANTONIO	TORRES	MEDICIS	1085914718	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
10	EDWIN	NORBEY	ALVEAR	DELGADO	1121506740	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
11	JDRGE	ENRIQUE	JURADO	MONTENEGRO	1233188498	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
12	DYLAN	ESTEBAN	PANTOJA	ACOSTA	1085314484	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
13	LIDA	MARLEY	JOSA	BOTINA	1085295934	Bachiller	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
14	YIBETH	CATALINA	QUIROZ	VILLEGAS	1085315793	Bachiller	17-03-2017 SERVIDORAS GENERALES
15	JESUS	ALBERTO	BASTIDAS	FIGUEROA	1085608999	Técnico	17-03-2017 TECNÓLOGO EN GASTRONOMIA
16	LUIS	FERNANDO	JACANAMEJOY	JAMIOY	1120217948	Técnico	17-03-2017 TECNICO EN COCINA
17	JUAN	SEBASTIAN	VILLEGAS	OQUENDO	1110518812	Técnico	17-03-2017 TECNICO EN COCINA
18	KAREN	ALEXANDRA	VILLADA	FRANCO	1085333614	Tecnólogo	17-03-2017 AUXILIAR DE COCINA
19	JOHANA	ANDREA	BRAVO	BOTINA	1085326242	Tecnólogo	17-03-2017 TECNÓLOGO EN GASTRONOMIA

Las varias fuentes probatorias en las que se puede constatar el tema de la experiencia laboral previa (con fundamento en los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud) permiten validar lo siguiente:

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

No	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Observaciones aportes al sistema de seguridad social	Fecha ingreso según VL
1	JAIRO	IVAN	DIAZ	BETANCOURT	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	18-01-2017
2	BRAYAN	STEVEN	USAMA	JOJOA	APORTES CHAMORRO 201703 A 201708 JUAN BALTISTRA 201708 Y 201709 (2 MESES)	20-10-2016
3	NAGIBE	MARISOL	LARRANIAGA	BENAVIDES	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	19-10-2016
4	FERNANDO	ALBERTO	MERA	NUPAN	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	10-12-2016
5	LADY	ROSANA	ORTIZ	BALLEN	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	19-11-2016
6	DEIVY	NELSON	ROSERO	PINTO	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	01-03-2017
7	EYDISON	ALEXANDER	RODRIGUEZ	BURBANO	APORTES CHAMORRO 201703 A 201706 ACTIVOS SAS 201710 Y 201711 (2 MESES)	08-03-2017
8	YOHANA	CATALINA	YALUZAN	CAEZ	APORTES CHAMORRO 201703 A 201709	01-12-2016
9	PEDRO	ANTONIO	TORRES	MEDICIS	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	09-03-2017
10	EDWIN	NORBIEY	ALVEAR	DELGADO	APORTES CHAMORRO 201703 A 201712	09-03-2017
11	JORGE	ENRIQUE	JURADO	MONTENEGRO	APORTES CHAMORRO 201703 A 201802	09-03-2017
12	DYLAN	ESTEBAN	PANTOJA	ACOSTA	APORTES CHAMORRO 201703 A 201802	08-03-2017
13	LIDA	MARLEY	JOSA	BOTINA	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	09-03-2017
14	YIBETH	CATALINA	QUIROZ	VILLEGAS	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	08-11-2016
15	JESUS	ALBERTO	BASTIDAS	FIGUEROA	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	26-10-2016
16	LUIS	FERNANDO	JACANAMEJOY	JAMIOY	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	01-12-2016
17	JUAN	SEBASTIAN	VILLEGAS	OQUENDO	APORTES CHAMORRO 201703 Y 201704	12-02-2017
18	KAREN	ALEXANDRA	VILLADA	FRANCO	APORTES CHAMORRO 201703 A 201709 SUPERSERVICIOS 201711 Y 201712 (2 MESES) COLOMBIANA 201801, 201802 Y 201803 (3 MESES)	18-11-2016
19	JOHANA	ANDREA	BRAVO	BOTINA	APORTES CHAMORRO 201703 A 201803	21-11-2016

Como se ve, en los casos de los bachilleres JAIRO IVÁN DIAZ BETANCOURT, NAGIBE MARISOL LARRANIAGA BENAVIDES, FERNANDO ALBERTO MERA NUPAN, LADY ROSANA ORTIZ BALLEN, DEIVY NELSON ROSERO PINTO, YOHANA CATALINA YALUZAN CAEZ, PEDRO ANTONIO TORRES MEDICIS, EDWIN NORBIEY ALVEAR DELGADO, JORGE ENRIQUE JURADO MONTENEGRO, DYLAN ESTEBAN PANTOJA ACOSTA, LIDA MARLEY JOSA BOTINA y YIBETH CATALINA QUIROZ VILLEGAS, los técnicos LUIS FERNANDO JACANAMEJOY JAMIOY y JUAN SEBASTIAN VILLEGAS OQUENDO y la tecnóloga JOHANA ANDREA BRAVO BOTINA, todos reportan aportes al sistema de seguridad social desde el mismo en el que suscribieron los contratos laborales en el marco del Convenio No. 144 de 2017.

En cuanto a los jóvenes BRAYAN STEVEN USAMA JOJOA, quien registra una experiencia laboral anterior de 2 meses, EDYSON ALEXANDER RODRIGUEZ BURBANO quien registra una experiencia laboral por el mismo tiempo y KAREN ALEXANDRA VILLADA FRANCO quien completo 5 meses de experiencia laboral, bajo la misma línea argumentativa expuesta línea atrás, considera la Colegiatura que tales no superan los 6 meses previstos en el Manual Operativo y en tal medida se cumple con el propósito del programa 40 mil primeros empleos.

Se destaca lo siguiente:

En la versión libre presentada por la empresa CHAMORRO PORTILLA SAS (propietaria de los restaurantes MISTER POLLO) señaló que 13 jóvenes de los 19 beneficiarios del Convenio 080 ingresaron en fechas anteriores a los contratos laborales. Algo similar se describe en el informe rendido por el investigador del CTI de la Fiscalía⁵¹.

Se afirma que en el Convenio 080 de 2017 el propósito de inserción laboral de los jóvenes entre 18 y 28 años se cumplió, desvirtuándose el presunto daño que se endilgó en la imputación.

⁵¹ Ver archivo SIREF 8 Informe Campo_520016099032202051388_IC0007340687 pdf.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En cuanto a las vacantes obra en el expediente el formulario (semáforos)⁵². Fechados el 23 de enero, 14 de febrero, 2, 14 y 21 de marzo de 2017 (último, 4 días después de la suscripción del convenio), en los que se constata que las vacantes se encuentran calificadas en promedio en 0 715, cifra que supera el umbral mínimo de calificación de 0 6 según prevé el Manual Operativo pese a la diferencia en las fechas, tal irregularidad no comporta per se un daño patrimonial si lo que se verificó con antelación es que respecto de los 19 jóvenes objeto del Convenio 080 si se consumió la intención del programa de empleo juvenil.

***CONVENIO 181 CHAMORRO PORTILLA SAS**

Con el convenio No. 181 de 3 de noviembre de 2017, Chamorro Portilla SAS se obligó a vincular a 15 bachilleres producto del proceso de selección la empresa contrató a los siguientes jóvenes:

No.	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Convenio de trabajo	Fecha ingreso
1	HENRY	BRAYAN	LOPEZ	LOPEZ	108346649	Bachiller	05-12-2017 ALUMNOS DE VENEDORA	19-10-2017
2	VIVIANA	MARCELA	TOVAR	MUÑOZ	108529101	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	19-10-2017
3	JEFERSON	AMARDO	POYOS	CABRERO	108531855	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	24-11-2017
4	HECTOR	FABIO	TUJAZ	CABALLERO	1085104363	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	05-12-2017
5	JULIO	ANDRES	PASTALA	PINEDA	108522876	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	05-12-2017
6	YEBICA	ESTEFANI	ANAMA	RIVERA	108522879	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	07-12-2017
7	JUAN	PABLO	DELAGO	MARQUEZ	108532822	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	19-10-2017
8	LUIS	SEBASTIAN	LUNA	OBANDO	108540882	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	19-10-2017
9	MARCELA	VANESSA	YASQUEL	INACAN	108528413	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	05-10-2017
10	BRAYAN	FERNANDO	TELAO	HERNANDEZ	108537568	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	08-11-2017
11	ALISON	NATALIE	ORDÓÑEZ	VARELA	108532368	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	08-10-2017
12	RODRIGO	JOSEFINA	MORAN	MAFLA	108533617	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	08-10-2017
13	MARIBEL	LEDIANA	PORTILLA	RUIZ	108512802	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	19-10-2017
14	DENIS	VANESA	RAMOS	CASANOVA	1085292101	Bachiller	05-12-2017 VENEDORA	05-12-2017
15	BRAYAN	ALEXANDER	GUERRA	CALVACHE	1085363390	Bachiller	12-12-2017 MANEJO DE CÁMARAS	12-12-2017

En lo que tiene que ver con los jóvenes vinculados por CHAMORRO PORRTILLA SAS en virtud del Convenio 181 se constata que tales registran aportes a la seguridad social justo en las fechas de suscripción de los contratos laborales.

Con la joven VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ aconteció lo siguiente:

En el informe investigador de campo que reposa en el proceso penal radicado No. 5200160990322202051388 que adelanta la Fiscalía 17 Seccional de Pasto se lee:

“A- con base a la certificación expedida por COMFAMILIAR se visualiza que la señorita Viviana Marcela Tovar Muñoz, en la fecha del 03 de noviembre del año 2017 que se suscribe el convenio No. 181-2017 ya tenía trayectoria de aportes realizados a COMFAMILIAR DE NARIÑO desde el mes de OCTUBRE DEL AÑO 2015 hasta OCTUBRE DEL 2017, es decir que la precitada ya había cotizado hasta la fecha de la suscripción del convenio 195 días. Al visualizar la información reportada en el ADRES se tiene pagos cotización desde el mes de NOVIEMBRE DEL AÑO 2015 HASTA MAYO DEL AÑO 2017, 193 días, es decir que la precitada señora había cotizado hasta la fecha de suscripción del convenio MAS DE 6 MESES”.

⁵² Ver archivo SIREF 45_validaciones vacantes Chamorro.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En el Informe de Auditoría Interna de COMFAMILIAR⁵³, también se destaca que la señorita VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ. Registró una experiencia laboral superior a 6 meses, permitiendo evidenciar la Agencia de Empleo, como encargada de aprobar la inscripción de la joven al programa verificando rango etario y experiencia laboral no superior a 6 meses, no realizó una adecuada validación de uno de los requisitos permitiendo que ella aplicara al programa 40 mil primeros empleos, pero en tal omisión también incurrió la empresa Chamorro Portilla SAS ya que, a pesar de contar con la hoja de vida de la precitada, decidió suscribir un contrato laboral en el marco del Convenio 181.

Se permitió a la joven VIVIANA MARCEL TOVAR MUÑOZ, por parte de COMFAMILIAR beneficiarse de unos recursos destinados a la primera inserción del mercado laboral de los jóvenes entre 18 y 28 años.

El Convenio 181 de 2017, el 3 de noviembre de 2017, suscribió contrato laboral que duro hasta junio de 2018⁵⁴ (superando el lapso del programa), la señorita TOVAR MUÑOZ se vinculó como bachiller y el salario pactado en el convenio fue de \$1. 118.499. Si los aportes para financiar la nómina correspondieron a 6 meses, en cuantía de SEIS MILLONES SETECIENTOS DIEZ MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$6.710.994), se erogaron recursos del programa 40 mil primeros empleos sin que hubiese lugar a ello y en tal medida se configura un daño patrimonial que debe resarcirse por los responsables.

En cuanto a las vacantes en los meses de abril a noviembre se reportaron 13 vacantes, pero la irregularidad no comporta per se un daño patrimonial.

Lo anterior, evidencia del proceso de validación del requisito de experiencia en algunos de los jóvenes postulantes y beneficiarios de los Convenios Nos. 037, 144, 080 y 181 de 2017, se incumplió el objetivo del programa nacional, así:

No.	CONVENIO	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Salario	Total
1	037-2017 Pollo Al Dia SAS	HECTOR	LUIS	OBANDO	CHAVEZ	1085302314	Bachiller	\$ 1 118 499	\$ 6 710 994
2		KAREN	IVONN	INSUASTY	VILLOTA	1085294116	Bachiller	\$ 1 118 499	\$ 6 710 994
3	144-2017	CINDY	ATAYANA	LAOS	URRESTI	1084225133	Técnico	\$ 1 206 649	\$ 7 239 894
4	Pollo Al Dia SAS	JUAN	DAVID	ORDÓÑEZ	ARCOS	1085288485	Tecnólogo	\$ 1 285 851	\$ 7 715 106
5		OSCAR	YURY	DÍAZ	GELPUD	1085635209	Tecnólogo	\$ 1 285 851	\$ 7 715 106
6	181-2017 Chamorro Portilla SAS	VIVIANA	MARCELA	TOVAR	MUÑOZ	1085283187	Bachiller	\$ 1 118 499	\$ 6 710 994
TOTAL									\$ 42 803 088

Valor presente del daño patrimonial

De acuerdo al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, la cuantía del daño causado deberá actualizarse al valor presente.

⁵³ Ver archivo SIREF 6 1 ANEXO MT 1014 pdf.

⁵⁴ Ver archivo SIREF CONTRATOS CONVENIO 181-2017 CHAMORRO PORTILLA SAS.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

La indexación tendrá que contabilizarse a partir del momento en que los recursos salieron del Estado y hasta el momento en que estos se restituyan o a la fecha del fallo, para lo cual se tomará la fórmula que ha utilizado el Consejo de Estado para determinar la indexación y que se transcribe a continuación:

$$R = R_h \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico del daño investigado (R_h), por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha del fallo) por el índice inicial (vigente para la fecha de la erogación de los recursos públicos).

Reemplazando valores se tiene para cada empresa implicada y tomando como base las fechas de los últimos pagos reportados y para el caso del convenio 181, la fecha de la liquidación.

CONVENIO 037 DE 2017	CONVENIO 144 DE 2017
$R = 13.421.988 \cdot \frac{144.22 \text{ (noviembre 2024)}}{99.18 \text{ (julio 2018)}}$ $R = 13.421.988 \cdot 1.45412382$ $R = 19.517.232$	$R = 22.670.106 \cdot \frac{144.22 \text{ (noviembre 2024)}}{99.59 \text{ (octubre 2018)}}$ $R = 22.670.106 \cdot 1.44813736$ $R = 32.829.427$
CONVENIO 181 DE 2017	
$R = 6.710.994 \cdot \frac{144.22 \text{ (noviembre 2024)}}{100 \text{ (diciembre 2018)}}$ $R = 6.710.994 \cdot 1.4422$ $R = 9.678.596$	

La cuantía del daño patrimonial debidamente indexada totalizada asciende a SESENTA Y DOS MILLONES VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$62.025,255).

*ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DE LOS RESPONSABLES FISCALES

-CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR DE NARIÑO

NIT. No. 891.280.008-1, entidad privada sin ánimo de lucro organizada como Corporación representada legalmente por su Director Administrativo.

En su condición de administradora de los recursos del FOSFEC y de responsable de operar el programa "40 mil primeros empleos", omitió – en los Convenios Nos. 037, 144 y 181 de 2017- realizar una estricta validación de las hojas de vida de los aspirantes para evitar que del programa se beneficien aquellos que tenían una experiencia laboral de más de 6 meses, comisión que conllevó a incumplimiento del objetivo del programa nacional en 6 casos.

En el Auto de Imputación No. 385 de 2024, la Caja de Compensación Familiar de Nariño, a través de la Agencia de empleo contaba con las herramientas para verificar la trayectoria laboral de los jóvenes que se inscribían al programa y le era posible establecer si estos habían cotizado al sistema de seguridad social con anterioridad a beneficiarse del programa. El Ministerio del Trabajo le había suministrado acceso a la aplicación PILA para constatar el cumplimiento del

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

requisito de experiencia laboral⁵⁵ en desarrollo del procedimiento No. 1 del Manual Operativo V 4
0 1 “*identificación de jóvenes beneficiarios*”.

Así mismo después de la imputación no se desvirtúa el hecho de que existían los medios técnicos para verificar la trayectoria laboral de los jóvenes inscritos en el programa, por cuanto se contaba con acceso a consulta a los aplicativos PILA y SISU (trayectoria en nómina por trabajador) que permitían al personal asignado para operación del programa, establecer el cumplimiento del segundo requisito habilitante para los jóvenes, sin embargo, se validaron como aptas 6 hojas de vida que incumplían los requisitos del Manual.

No es de recibo que la Caja de Compensación Familiar de Nariño, no tiene la condición de gestor fiscal y como persona jurídica, no se encuentra en la posibilidad de actuar subjetivamente con dolo o culpa grave. Pues la Resolución No. 00347 de 2015, artículo 5 del Ministerio de Trabajo que la operación del programa 40 mil primeros empleos será operado por la Agencia de Gestión y Colocación constituida por la Caja de Compensación Familiar y que los recursos para financiar el programa son los del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC, recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar.

Se llama a responder a título de culpa grave, teniendo en cuenta que, como administradora de los recursos FOSFEC del programa 40 mil primeros empleos, permitió que 6 jóvenes en la vigencia 2017 se beneficiaran del programa sin que cumplieran los requisitos de experiencia laboral (no superior a 6 meses).

-JUAN CARLOS VILLOTA TORO: Certificación de la Coordinadora de Talento Humano de 9 de enero de 2020, en la cual señaló que se encuentra vinculado en la Entidad mediante contrato a término fijo a partir del 12 de enero de 2016 hasta el 15 de enero de 2018, en el cargo de Ejecutivo/asesor con funciones en Agencia de Empleo.

Funciones:

Entre otras: Asumir la supervisión sobre contratos y convenios que le sean asignados por la Caja de Compensación Familiar de Nariño; Suministrar información y atender de forma eficiente a todos los usuarios; Custodiar y responder por los activos asignados a su cargo; dar cumplimiento a las directrices de gestión documental; Velar por el buen uso y cuidado de los activos fijos a su cargo.

En el Manual de Funciones, Responsabilidades y Perfiles de COMFAMILIAR Nariño (aprobado el 16/05/2017) el cargo de Coordinación de Agencia de Empleo, la misión del cargo es Planificar y dirigir la promoción y prestación de servicios de la Agencia de Empleo para garantizar a los buscadores de empleo encontrar un empleo conveniente además de orientar a los empleadores en la búsqueda del perfil adecuado para las vacantes disponibles que se ajusten a las necesidades y expectativas de las empresas.

⁵⁵ Ver Archivo SIREF 116_declaración Jemi Elena Ruano.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR (12/01/2016 a 15/01/2018).

En las cláusulas octavas de los Convenios Nos. 037, 144 y 181 de 2017 que, por parte de COMFAMILIAR DE NARIÑO la Dirección Administrativa designa a él (la) Coordinador (a) de la Agencia de Gestión y Colocación, cargo ejercido por el señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO para la época de los hechos, implicando la labor de supervisión, el control, vigilancia administrativa, técnica y financiera de la ejecución del mismo.

En las carpetas convencionales también figuran los oficios fechados 22 de febrero (Convenio 037) y 17 de mayo de 2017 (Convenio 144) en los que se atribuye la responsabilidad de ejercer la supervisión de los Convenios, enlistando 14 obligaciones previstas en el Manual de Supervisión e interventoría de 2013 de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

De acuerdo con el Manual de Funciones del Coordinador de la Agencia de Empleo, como Ejecutivo /Asesor nivel I Grado 14 con funciones en la Agencia de Empleo (Coordinador Agencia de Empleo) tenía bajo su responsabilidad el seguimiento, monitoreo de la operación del programa y la supervisión de los convenios, en consecuencia, a él le competía la responsabilidad de vigilar y verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al programa y el cumplimiento del objeto de los convenios 037, 144 y 181 de 2017.

El señor VILLOTA TORO no ejerció una gestión fiscal directa, con total certeza puede afirmar el Despacho Plural que, las actuaciones del supervisor estuvieron encaminadas a avalar a unos jóvenes que no cumplían los requisitos para beneficiarse del programa.

El señor VILLOTA TORO, comportaba una relación de conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal que desplegó la Caja de Compensación Familiar de Nariño, ya que como Coordinador de la Agencia de Empleo omitió el cumplimiento de sus funciones con su conducta omisiva, negligente y descuidada en el acatamiento de las previsiones del Manual Operativo V 4 0 del programa 40 mil primeros empleos se materializó un daño fiscal al erario siendo llamado a responder dentro del presente debate fiscal a título de **culpa grave**.

No se efectuó la consulta a la base de datos para determinar la trayectoria laboral de los 6 jóvenes postulantes, por el contrario, quedo demostrado que se omitió la verificación.

***POLLO AL DÍA SAS**

Ejecutora de los recursos de los convenios del programa 40 mil primeros empleos Nos. 037 y 144 de 2017.

En las Cláusulas segundas literales B de los Convenios 037 y 144 de 2017, se pactó que la empresa se obligaba, entre otras a: *“i) velar por el cumplimiento de la normativa que se expida en el marco del programa “40 Mil Primeros Empleos” y en general, por las disposiciones que se regulen la relación laboral entre LA EMPRESA y los jóvenes”*.

Era la encargada de adelantar el proceso de selección de los jóvenes cuyas hojas de vida eran remitidas por la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR de Nariño. Omitió la empresa verificar

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

que, 2 jóvenes postulantes al Convenio 037 y 3 postulantes al 144, no cumplían los requisitos de no contar con experiencia laboral previa no superior a los 6 meses, incluso uno de ellos, habían adquirido práctica laboral con la misma empresa, desconociendo el propósito del programa cual es la inserción en el mercado laboral por primera vez.

La omisión en la verificación de los requisitos mínimos por parte de los jóvenes y el vincular a 5 jóvenes que no estaban habilitados por el Manual Operativo V 4 0, permite endilgarle una responsabilidad a título de **culpa grave**.

***CHAMORRO PORTILLA SAS**

Ejecutora de recursos de los convenios del programa 40 mil primeros empleos Nos. 080 y 181 de 2017.

En las cláusulas segundas literales B de los Convenios 080 y 181 de 2017, se pactó que la empresa se obligaba, entre otras a *"7) velar por el cumplimiento de la normativa que se expida en el marco del programa "40 Mil Primeros Empleos" y en general, por las disposiciones que se regulen la relación laboral entre LA EMPRESA y los jóvenes"*.

CHAMORRO PORTILLA SAS, pretérmino la verificación de requisitos en 1 caso, permitiéndole beneficiarse de unos recursos destinados a 40 mil primeros empleos para los jóvenes entre 18 y 28 años.

La omisión en la verificación de los requisitos mínimos por parte de la joven y el vincular a una que no estaba habilitada por el Manual Operativo V. 4 0, permite endilgarle una responsabilidad a título de culpa grave.

***WILLIAN ARBEY TEPUD VERDUGO**

Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR (16-10-2012 a 30-06-2020).

Se imputó responsabilidad fiscal en el Auto No. 385 de 19 de mayo de 2023, por considerar que a él *"le correspondía la elaboración y revisión de contratos requeridos por las diferentes áreas de la Corporación, así mismo ejercer control sobre el perfeccionamiento, legalización y actuaciones que se produzcan en el desarrollo de contratos hasta su liquidación, por lo tanto, es responsable de verificar que en el proceso se haya cumplido todos los requerimientos normativos (...)"*.

Aparece actuando en los Convenios 037, 144 y 181 de 2017, en calidad de revisor y suscribiendo el oficio de designación de la supervisión al Coordinador de la Agencia de Empleo.

Quedó descrito que de acuerdo al Manual Operativo V 4 0 era la Agencia de Empleo la encargada de agotar las etapas del programa y como también fue tal dependencia de la Corporación la que omitió el cumplimiento de los procedimientos estrictos para evitar que quienes no reunían los requisitos se beneficiaran de él.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

La supervisión de la ejecución de los convenios del programa 40 mil primeros empleos le fue asignada a la Agencia de Gestión y Colocación de Empleos de la Caja a cargo del señor Juan Carlos Villota Toro, siendo ajeno al Secretario General y Jurídico la verificación del cumplimiento de los requisitos de los jóvenes y las empresas beneficiarias del programa de empleo⁵⁶.

La Colegiatura considera que el señor TEPUD VERDUGO, no le comporta una relación de conexidad ni próxima ni necesaria con la gestión fiscal que desplegó la Caja de Compensación Familiar de Nariño, desvirtuándose las imputaciones realizadas, ni obró con dolo ni con culpa grave por omisión de sus deberes funcionales, por lo que se proferirá fallo sin responsabilidad fiscal a su favor.

***EL NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA**

Es evidente la existencia del daño pues existe un pago con recursos del FOSFEC realizado a las empresas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS por cuenta de 6 jóvenes que no tenían el requisito de experiencia para participar en el programa 40 mil primeros empleos. El daño aconteció, indudablemente porque la Caja de Compensación Familiar de Nariño COMFAMILIAR de Nariño y el señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, en calidad de Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR omitieron validar en el proceso No. 1 del Manual Operativo del programa en su V 4 0 el cumplimiento de los requisitos por parte de los jóvenes postulados mientras que las empresas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS omitieron realizar lo propio en el proceso de escogencia de los jóvenes.

Señala la Gerencia Colegiada que el detrimento patrimonial es en cuantía indexada de SESENTA Y DOS MILLONES VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$62.025.255,00), es el resultado directo de la conducta gravemente culposa de COMFAMILIAR de Nariño, JUAN CARLOS VILLOTA TORO, POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS.

***TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE**

La vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal opera siempre que el presunto responsable o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso se encuentren amparados por una póliza de seguros, tal y como ocurre en el presente asunto.

Ahora bien en el listado de los 103 trabajadores de COMFAMILIAR de Nariño amparados por la póliza se encuentra el señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, Secretario General y Jurídico de la Corporación, la Colegiatura teniendo en cuenta la decisión que se adoptará respecto del garantizado, la Colegiatura procederá a la desvinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia en calidad de Tercero Civilmente Responsable en razón a que los cobijan el fallo sin responsabilidad fiscal.

3. RECURSOS DE REPOSICION

⁵⁶ Ver archivo SIREF 044A acta Pruebas y Calificación 20221207 mp4.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

3.1. CARLOS ALEXANDER BURBANO RUALES, en calidad de apoderado de la sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS, representada legalmente por MYRIAM PATRICIA ERASO CHAMORRO, presentó recursos de reposición y en subsidio apelación contra el Auto No, 1120 de 18 de diciembre de 2024, Fallo con Responsabilidad Fiscal y Fallo sin Responsabilidad Fiscal, radicado 2024ER0293613 de 31-12-2024. El cual se fundamenta en los siguientes argumentos⁵⁷:

*De los 4 convenios que cuestiona el ente de control en el proceso de responsabilidad fiscal, solamente en los convenios Nos. 080 y 181, fueron suscritos entre la Caja de Compensación Familiar de Nariño COMFAMILIAR DE NARIÑO y la Sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS, para la ejecución de los recursos del programa “40 MIL NUEVOS EMPLEOS” y sobre ellos a lo largo de ésta actuación procesal, centra sus argumentos probatorios de defensa, especialmente en la diligencia de versión libre, descargos presentados frente a la imputación y declaraciones ofrecidas por los testigos, entre otros.

-CONVENIO No. 080

Colige la Gerencia Departamental, en el Fallo: “*Corolario de lo expuesto, con el Convenio 080 de 2017 el propósito de inserción laboral de los jóvenes entre 18 y 28 años se cumplió, desvirtuándose el presunto daño que se endilgó en la imputación*”.

Continúa y finaliza el análisis de este convenio, por parte del despacho, señalando “*Llegados a este punto, en relación con la indebida validación de las vacantes, obran en el expediente los formularios respectivos (semáforos) 18 fechados 23 de enero, 14 de febrero, 2, 14 y 21 de marzo de 2017 (último, 4 días después de la suscripción del convenio) en los que se constata que las vacantes se encuentran calificadas en promedio 0 715, cifra que supera el umbral mínimo de calificación de 0 6 según prevé el Manual Operativo pese a la diferencia en las fechas, tal irregularidad no comporta per se un daño patrimonial (...) si se consumó la intención del programa de empleo juvenil*”.

Así las cosas, no existió cuestionamiento ni hallazgo alguno de cara al convenio que nos ocupa.

***CONVENIO No. 181**

En la cual la sociedad empleadora CHAMORRO PORTILLA SAS se obligó a vincular a 15 bachilleres, como consecuencia del proceso de selección.

Afirma que no cabe duda alguna frente a que la responsabilidad del proceso de preselección de los jóvenes que se beneficiarían del programa le correspondía a la Caja de Compensación Familiar por medio de la Agencia de Empleo, quien debía aprobar la inscripción de la joven al programa verificando edad (entre 18 y 28 años) y experiencia laboral no superior a 6 meses. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.1.3., del Manual Operativo del Programa, alusivo a la Orientación ocupacional, inscripción al programa y remisión a capacitación.

⁵⁷ Siref-No. 20241231.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Señala que CHAMORRO PROTILLA SAS, actuó de buena fe y bajo los parámetros que la CONFIANZA LEGITIMA le daba para escoger a los trabajadores de las hojas de vida que enviaba la Agencia de Empleo de la Caja de Compensación. No era obligación volver a validar los requisitos que exigía el programa porque no era responsabilidad ni gestión de su resorte. Una cosa es seleccionar a las personas con las hojas de vida y listados que le envían, ya con la información validada y verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de quien tenía la legítima responsabilidad de hacerlo; y otra es, reprocesar la misma tarea, sin tener el deber de hacerlo ni tampoco las herramientas informáticas para ello (ingreso al ADRES, sistema de planillas PILA, entre otros). El deber de CHAMORRO PORTILLA SAS, solo era seleccionar, a mutuo y voluntad propia, quien trabajaría con ellos, al amparo del convenio, desde las hojas de vida ya validadas en todos los requisitos exigidos por el matching del programa (manual operativo) por parte de la Agencia de Empleo de la Caja.

Imputar responsabilidad fiscal solidaria de esta manera tan objetiva no es de recibo para este procurador legal ni para la empresa que represento, porque se atribuye responsabilidad en forma ambigua y sin fundamento puntual alguno, toda vez que pretende hacerse extensiva una responsabilidad y/u obligación que en ninguna parte de la ley y menos del manual operativo del programa que se cuestiona, se establece para la empleadora.

En el caso puntual de la joven VIVIANA MARCELA TOBAR, frente a lo irregular de su vinculación por cuanto superaba los 180 días, se desarrolló en los siguientes términos:

1. La empresa CHAMORRO PORTILLA SAS, realizó por fuera de todo convenio, la vinculación inicial de la señora TOBAR, el día 19 de octubre de 2017, mediante la suscripción de un contrato de trabajo a término fijo por tres (3 meses), esto es hasta el día 18 de enero de 2018, realizando su afiliación a todas las prestaciones de ley correspondientes. Hasta este momento el contrato mencionado ni los recursos comprometidos por la empresa guardan relación alguna con el programa estatal que atañe (...) a este proceso de RF.
2. Días después de celebrado el contrato, LA CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE NARIÑO informo a la empresa empleadora sobre la posible apertura de los nuevos convenios. La sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS, el día 25 de octubre de 2017, una vez aprobaron un nuevo convenio por medio de la oficina de Talento Humano, remitió a la Caja, puntualmente al programa que manejaba su Agencia de Empleo, la relación de las vinculaciones laborales realizadas en la empresa (incluyendo la de VIVIANA TOVAR), haciendo literalmente la siguiente consulta: *“Cordial Saludo Jessica, Adjunto envió relación del personal contratado (sic) por la empresa, favor colaborarme verificando quienes pueden aplicar a este convenio para realizar dichos tramites (15 cuotas) (...)”*. COMFAMILIAR DE NARIÑO, informó que se podía firmar un contrato laboral inicial entre los trabajadores y la empresa empleadora y que, una vez se abrieran los nuevos convenios, los trabajadores serían transferidos para ser asumidos por cuenta del convenio que se suscribiría con la Caja de Compensación.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

3. Una vez se dio apertura al nuevo convenio, la sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS, con fecha 30 de octubre de 2017, remitió un correo electrónico a la dirección oficial del programa: cuarenta mil primerosempleos@gmail.com, en el que se relacionaba al personal contratado hasta la apertura del convenio por parte de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.
4. Del archivo Excel remitido por la Caja en el citado correo electrónico, se incluyó sin restricción alguna a la señora VIVIANA MARCELA TOBAR. Se arrima como prueba copia del archivo remitido en formato Excel por parte de la Caja, en el que se incluye a la señora VIVIANA MARCELA TOBAR, para ser incluida en el programa sin restricción alguna.
5. La SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA SAS, suscribió un nuevo contrato laboral, anulando el anterior, por un término de seis meses contados entre el día 3 de noviembre de 2017 y el 2 de mayo de 2018, como lo exigía el programa.

Se agrega que no es cierto que la trabajadora se vinculó a la sociedad CHAMORRO PORTILLA SAS, por más de seis meses como se informa en el fallo impugnado. Ella se vinculó a la empresa el 19 de octubre de 2017, ello no ocurrió por cuenta del convenio, se hizo por cuenta de la empresa empleadora y antes del programa.

En cuanto a la **conducta de mi sociedad prohijada** no se comparte la postura de la Gerencia Departamental Colegiada, cuando interpreta, que desde lo dispuesto en el Convenio No. 181, objeto de este análisis, en el que se disponía que era una obligación de la empresa empleadora, en cumplimiento a las directrices que contenía el Manual Operativo, entre otras “7) *Velar por el cumplimiento de la normativa que se expidió en el marco del programa “40 Mil Primeros Empleos” y, en general, por las disposiciones que regulen la relación laboral entre la empresa y los jóvenes*”, se colige que era obligación de la empresa verificar que los jóvenes postulantes debían cumplir con los requisitos exigidos por el manual del programa de no contar con experiencia laboral previa superior a 6 meses.

Así mismo esa preselección que hacía la Caja por medio de la Agencia de Empleo, no era otra cosa que el estudio del cumplimiento de los dos requisitos tantas veces enunciados tanto de edad como de experiencia de los aspirantes. Anota igualmente que a quienes les correspondía avalar los candidatos, previa verificación y validación del cumplimiento de requisitos, no exime de responsabilidad a su prohijada.

CHAMORRO PORTILLA SAS, no podía omitir el cumplimiento de un deber que no le correspondía, como es la verificación de los requisitos mínimos por parte de la joven VIVIANA TOVAR y vincularla sin estar habilitada por el Manual Operativo V 4 0. Por ello, de su propio peso se cae que tampoco se acepta que no se endilgue **responsabilidad a título de culpa grave.**

3.2. GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, presenta Recurso de Reposición y en subsidio Apelación contra el Fallo No. 1122 de 18 de diciembre de 2024.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

-El señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, no fue servidor público y en su condición de particular no realizó actividades de gestión fiscal de los recursos de administración del programa de salud de la Caja de Compensación Familiar de Nariño

Se trae a colación lo resuelto mediante Sentencia C-438/22 de 30 de noviembre de 2022, en que la Corte Constitucional de Colombia, resuelve la acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, que establece:

“(…)

201. Aquí es necesario precisar la ubicación normativa del artículo demandado, reiterando que la Ley 2195 de 2022 (...).

209. En esta medida, prever que los particulares puedan ser responsables fiscales cuando, sin realizar gestión fiscal por habilitación legal, administrativa o contractual y por tanto, sin ser gestores fiscales, participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio público, especialmente cuando su acción dolosa o gravemente culposa ocasiona daños a los bienes públicos inmuebles o muebles, desconoce abiertamente los postulados anteriormente señalados, puesto que supera las facultades, atribuciones y potestades atribuidas a la Contraloría General de la República y demás órganos de vigilancia y control fiscal.

210. De este modo, las finalidades observadas por el legislador no pueden en ningún caso desconocer las precisas funciones, facultades y potestades atribuidas por la Constitución Política a las Contraloría las cuales definen sus competencias específicas y con ellas los límites de sus actuaciones. En el caso que nos ocupa, el legislador no tuvo en cuenta que los asuntos relativos a la vigilancia y control fiscal, lo mismo que al establecimiento o deducción de responsabilidad fiscal, tanto la Constitución Política, como la ley, han señalado que ella se deriva del ejercicio de gestión fiscal que se ejerce previa habilitación legal, administrativa o contractual, y que se cumple mediante el recibo, percepción, entrega, administración, manejo, destinación o disposición de recursos y bienes de naturaleza pública.

(…)”.

Revisado en su integridad el manual de funciones de la Coordinación de la Agencia de Empleo, se tiene que su representado **no tiene las** funciones de custodia, ni de ordenador del gasto, ni de autorizador de pagos de los recursos que administró la Caja de Compensación Familiar de Nariño en el programa 4.0 mil primeros empleos.

Manifiesta el apoderado que su representado JUAN CARLOS VILLOTA TORO, ostentó la calidad de trabajador particular sin ejercicio de gestión fiscal, pues no se encuentra dentro de sus funciones las establecidas en el artículo 3º de la ley 610 de 2000. Además dentro de sus funciones no se encontraba la de MANEJO O ADMINISTRAR RECURSOS O FONDOS PÚBLICOS; en otras palabras, su representado no ejerció ningún tipo de GESTIÓN FISCAL sobre los recursos del programa 40 mil primeros empleos que administró la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

-FALTA DE COMPETENCIA de la Contraloría General de la República

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

La Contraloría General de la República en el fallo que recurre manifiesta que:

“I. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública cuyo ejercicio se le ha atribuido a la Contraloría general de la República. El numeral 5 del artículo 268 ejisdem modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 (...).

Las disposiciones constitucionales referidas encuentran su desarrollo principalmente en el Decreto-Ley 267 de 2000 modificado por el Decreto Ley 405 de 2020, las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 y las Resoluciones Orgánicas CGR Nos. 6541 de 18 de abril de 2012 (...).

Señala el apoderado que se tiene demostrado que los recursos objeto de investigación, contrario a lo manifestado por la contraloría en el auto que se recurre, **NO SON RECURSOS DEL ORDEN NACIONAL** se trata de **RECURSOS PARAFISCALES** que recauda y administra exclusivamente la Caja de Compensación Familiar de Nariño, sin que los mismos hagan parte del presupuesto general de la Nación ni de las entidades territoriales.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República, carece de competencia sobre los recursos estrictamente parafiscales, administrados por COMFAMILIAR DE NARIÑO, conforme al Decreto 403 de 2020.

Es importante resaltar que los recursos parafiscales son ingresos de destinación específica provenientes de contribuciones obligatorias, cuyo objetivo es financiar servicios o actividades en beneficio de un grupo determinado de la población. Señala que la Corte Constitucional, en Sentencia C-010 de 2000, ha señalado que estos recursos, aunque tienen origen en una imposición estatal no forman parte del Presupuesto General de la Nación y están regidos por principios de autonomía fiscal y descentralización.

Concluye que al ser recursos exclusivos de parafiscalidad territorial administrados por COMFAMILIA DE NARIÑO, corresponde a la Contraloría Departamental de Nariño ejercer el control fiscal, situación que excluye cualquier competencia de la CGR, conforme a lo dispuesto en la Ley 42 de 1993, en concordancia con el artículo 4 y 29 del Decreto 403 de 2020.

Así mismo con respecto a la figura del fuero de atracción, en casos de concurrencia de fuentes de financiación, sin embargo, para que la Contraloría General de la República ejerza control fiscal prevalente, debe demostrarse que los recursos nacionales superan el 50% de la financiación total Del objeto de vigilancia, situación que no ocurre en el caso de estudio.

Así mismo el Consejo de Estado en Fallo No. 1135 de 2001, Sala de Consulta y Servicio Civil determinó:

“Si la Caja de Compensación Familiar ejerce sus actividades de afiliación de empleadores en todo el territorio de un departamento, será competente la Contraloría Departamental respectiva; y

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

c) Si la Caja de Compensación Familiar ejerce sus actividades de afiliación de empleadores solo en el territorio del municipio donde tiene su sede o domicilio, será competente la Contraloría Municipal respectiva, y si no la hubiere, dicha competencia corresponderá a la Contraloría Departamental con jurisdicción en el respectivo municipio (...)”.

La ausencia de competencia del órgano de control genera la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que hayan sido expedidos en el marco de este proceso.

***AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Contextualización de los hechos:

Descripción del programa y su alcance:

El programa 40.000 Primeros Empleos, liderado por el Ministerio de Trabajo, tuvo como finalidad fomentar la vinculación laboral de jóvenes entre 18 y 28 años, proporcionándoles experiencia laboral en condiciones de formalidad.

La Caja de Compensación Familiar de Nariño actuó como entidad operadora del programa en el Departamento de Nariño, en cumplimiento de su misión conforme a lo establecido en la Ley 21 de 1982.

Responsabilidad de las Cajas de Compensación Familiar

Las Cajas de Compensación Familiar, como entidades de derecho privado y sin ánimo de lucro u operadoras del sistema de subsidio familiar, administran recursos parafiscales destinados al cumplimiento de los objetivos del sistema de subsidio familiar con la administración de subsidios y programas de impacto social.

La gestión del programa estuvo enmarcada en los lineamientos del Manual Operativo 4.0, expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual detalló los procedimientos y responsabilidades de cada entidad participante.

Funciones del Coordinador de la Agencia de Empleo

El señor VILLOTA TORO, en calidad de Coordinador de la Agencia de Empleo de la Caja de Compensación Familiar de Nariño para la época de los hechos, su responsabilidad se limitó a la supervisión general de la ejecución de los contratos luego de recibir la validación técnica y jurídica por parte de las áreas responsables. Estas funciones estaban claramente definidas en el manual de funciones, responsabilidades y perfiles de la Caja y fueron desempeñadas conforme a derecho, SIN DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES DE GESTIÓN FISCAL ni omisión de deberes funcionales.

Acciones realizadas por el señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO en el marco del programa 40 mil primeros empleos.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

1. Planeación y preparación inicial
2. Supervisión
3. Medidas correctivas y auditoría

PRESUNTAS IRREGULARIDADES SEÑALADAS POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Irregularidades en la ejecución del programa, argumentado la existencia de un daño patrimonial derivado del pago de recursos a las entidades POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, quienes habrían suministrado información falsa o desconociendo los requisitos del programa. Sin embargo, es importante resaltar que:

Las irregularidades se detectaron en la ejecución del convenio por parte del supervisor designado quien informa de las irregularidades presentadas por parte de los ejecutores POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, a la oficina de dirección administrativa y de auditoría interna.

El señor JUAN CARLOS VILLORA TORO se limitó al cumplimiento de funciones administrativas y de supervisión general durante la ejecución de los contratos, **no antes de su suscripción, ni después de su terminación, conforme a las normas internas de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.**

IMPORTANCIA DE LOS HECHOS CONTEXTUALIZADOS PARA LA DEFENSA

La identificación y presentación de denuncia penal de las irregularidades demuestra de manera diáfana que la gestión desarrollada por el señor VILLOTA TORO, estuvo ajustada a derecho y enmarcada en los principios de eficiencia, transparencia y diligencia administrativa.

Así mismo los manuales de funciones, responsabilidades y perfiles evidencian que no existió negligencia o culpa grave en el actuar del señor VILLOTA TORO.

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 610 DE 2000

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, la configuración de la responsabilidad fiscal requiere la concurrencia de tres elementos esenciales:

1. Daño patrimonial al Estado.
2. Conducta dolosa i gravemente culposa.
3. Nexo Causal.

Afirma que estos elementos analizados en el marco de la actuación del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, como Coordinador de la Agencia de Empleo de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, no concurren.

1. Al respecto sobre el **DAÑO AL PATRIMONIO PÚBLICO** que asciende a \$60.025.255, pero no cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia, a saber:

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Ausencia de Prueba Concluyente: La CGR no ha demostrado como este monto representa un perjuicio neto para los recursos del programa, especialmente considerando los beneficios parciales logrados. Agrega que no se evidencia ningún tipo de falencia en la aplicación de los mecanismos de control interno en la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

Cuantificación Incompleta: Se pudo evidenciar que las entidades POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, presuntamente habrían incurrido en un injusto penal puesto que, por parte de dichas entidades se presentó ante la caja una información que no corresponde a la realidad induciendo en error a la Caja de Compensación Familiar de Nariño, con la finalidad de generar un presunto fraude a subvención pública.

La Caja de Compensación Familiar de Nariño procede en condición de entidad afectada y/o víctima, a radicar denuncia penal ante la fiscalía general de la Nación en contra de las entidades antes mencionadas, la cual fue radicada en la Fiscalía 32 delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Pasto, con radicado No, 520016099032202051388.

Se hace referencia a Sentencia de la Corte Constitucional C-619 de 2002, que señala:

“El daño patrimonial debe ser probado de manera efectiva, no siendo suficiente su afirmación genérica o abstracta, ya que constituye un elemento esencial del juicio de responsabilidad fiscal”.

Afirma que en la sentencia antes relacionada, ha señalado que corresponde a las autoridades competentes la carga de demostrar la existencia del daño, su magnitud y el nexo causal entre la conducta del investigado y el perjuicio al patrimonio público. Así mismo se ha señalado que el daño patrimonial debe ser real y concreto y cuantificable de manera objetiva.

2. NEXO CAUSAL

En el caso del señor VILLOTA TORO, no se cumple este nexo causal ni la vinculación funcional, debido a que las irregularidades detectadas son atribuibles al contratista y a fallas operativas en etapas críticas que no eran responsabilidad del representado, sino del personal encargado de verificación, seguimiento y control de los lineamientos del programa definidos en el Manual Operativo 4.0. de 40 mil empleos, tanto en la etapa precontractual como en la ejecución del convenio.

Las funciones del Coordinador de la Agencia de Empleo no incluyen la ejecución operativa ni la supervisión directa del convenio, las cuales recaían en funcionarios específicos, según el manual de funciones que se adjunta como prueba dentro del presente escrito de argumentos de defensa.

Anexa cuadro de funciones:

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Cuadro comparativo de funciones

Responsabilidad/Actividad	Coordinador Agencia de Empleo	Funcionarios de Agencia de Empleo
Planificación operativa del convenio	No aplicable al Rol de supervisión contractual, porque el programa no era misional de la Caja sino temporal (Ver prueba documental adjunta)	Responsables directos, según el manual de funciones.
Revisión precontractual	No aplicable.	Responsables directos de revisar términos operativos y técnicos.
Supervisión operativa del contrato	No aplicable	Asume la supervisión diaria del cumplimiento contractual.

Ejecución de las actividades del convenio	No aplicable.	Responsable de coordinar todas las actividades operativas del programa.
Validación técnica y jurídica de contratos	Requiere aprobación previa de las áreas jurídicas y técnicas.	No aplicable.
Identificación de irregularidades y correctivos	Facilitó la auditoría al programa y denunciar irregularidades.	Responsable de reportar irregularidades detectadas en la supervisión.
Gestión de los recursos económicos del programa	No aplicable.	Verificación y control, según manual de funciones.

Distribución de responsabilidades según el Manual de Funciones: El manual de funciones de la Caja de Compensación Familiar de Nariño deja claro que las responsabilidades operativas recaían sobre específicas personas contratadas para que laboren en la Agencia de Empleo., puesto que el programa 40 mil primeros empleos NO es misional de la Caja sino Temporal.

Irregularidades imputadas al Contratista:

El presunto daño se origina en irregularidades cometidas por los contratistas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, quienes presentaron documentación induciendo en error a la Caja de Compensación familiar, situación que fue formulada en la denuncia penal por solicitud ante la Dirección Administrativa del señor VILLOTA TORO. Así mismo se incumplió las condiciones establecidas en el contrato.

Estas irregularidades constituyen el hecho de un tercero⁵⁸ que rompe el nexo causal entre la actuación del representado y el daño patrimonial, como lo ha reconocido la Sentencia C-619 de 2002.

Así mismo con respecto a las Funciones Operativas, la revisión precontractual recaía en la funcionaria JEIME ELENA RUANO PORTILLA, quien se encontraba capacitada y vinculada a la entidad para realizar exclusivamente las funciones de verificación de los requisitos que exige el manual operativo 4.0 del programa 40 mil primeros empleos.

⁵⁸ Irregularidades detectadas, como la alteración ocultamiento de información o engaño, son atribuibles a POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, quienes se presume actuaron de mala fe al presentar información para obtener una subvención pública mediante fraude.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Afirmó que JEIME ELENA RUANO PORTILLA, era quien de conformidad con su manual de funciones debía verificar que las empresas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, ingresen ante la Corporación la información y documentación requerida en la que efectivamente se evidencie que la empresa podía acceder al programa. Tal y como se evidencia en el formato de la validación de los requisitos mínimos del Programa 40 mil primeros empleos.

3. CULPA GRAVE O DOLO

Señaló el apoderado que el señor VILLOTA TORO, actuó con diligencia en cumplimiento de sus funciones, realizando diferentes acciones a que había lugar, ahora, le corresponde a la Caja de Compensación Familiar de Nariño en la nueva administración constituirse en la parte civil para los fines jurídicos y administrativos a que hay lugar.

4. VINCULACIÓN FUNCIONAL: ELEMENTO IMPLÍCITO PERO FUNDAMENTAL

Este concepto aunque no está explícitamente consagrado en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, es un elemento esencial en cualquier proceso de responsabilidad fiscal, Es decir el gestor fiscal debe tener control efectivo sobre los recursos afectados y que sus decisiones deben estar directamente relacionadas con el presunto daño.

- a. Rol de coordinador de la Agencia de empleo era de carácter administrativo y no operativo.
- b. Designación de supervisión legítima y acorde con los manuales internos.
- c. Relevancia de supervisión legítima y acorde con los manuales internos.

ANÁLISIS DEL DAÑO PATRIMONIAL

Sobre el daño patrimonial, afirma que carece de certeza y no cumples los requisitos establecidos en la Ley 610 de 2000 y la jurisprudencia aplicable para configurar como un daño real y cuantificable.

1. Respecto del análisis de la imputación, dice que falta de certeza y cuantificación del daño patrimonial, la CGR no presenta un análisis exhaustivo que acredite como se configura el daño, limitándose a un cálculo abstracto que no considera los efectos netos del programa.

A su vez tampoco se evalúa si el monto atribuido al daño fue realmente ejecutado de manera irregular o si corresponde a recursos que cumplieron con los objetivos del programa.

En cuanto a la falta de vinculación con el daño efectivo al patrimonio público, las pruebas no demuestran que los recursos ejecutados hayan sido sustraídos o utilizados en contra de los fines del programa 4000 primeros empleos.

CONCLUSION SOBRE EL ANÁLISIS DEL DAÑO PATRIMONIAL

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

- Falta de Certeza
- Hecho de un Tercero
- Acciones correctivas

Solicita se revoque en su integridad el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, por ausencia de competencia de la CGR, por no tener ni representado la condición de gestor fiscal y por no estar configurados los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

3.3. JULIO CESAR MONTENEGRO NARVAEZ, apoderado de la EMPRESA POLLO AL DIA SAS, presenta Recurso de Reposición y en subsidio Apelación contra el Fallo No. 1122 de 18 de diciembre de 2024⁵⁹.

Fundamenta los siguientes argumentos

-Se tiene establecido procesalmente que el Ministerio del Trabajo, implemento el programa denominado 40 mil primeros empleos, para lo cual escogió para su implementación en el Departamento de Nariño a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR, quien efectivamente fue la ejecutora de este programa, llevando a su personal a una capacitación previa a su implementación, recibiendo dineros por su articulación.

La CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE ÑARIÑO COMFAMILIAR se encargaba de escoger las personas jurídicas que implementarían dicho programa, igualmente seleccionarían las personas aptas para vincularse, y finalmente serán los encargados de la supervisión, monitoreo, selección de los jóvenes para el cabal desarrollo del mismo, es decir que el programa 40 mil primeros empleos recaían exclusivamente en COMFAMILIAR DE NARIÑO.

POLLO AL DÍA SAS, fue invitada a participar en este programa por parte de la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE NARIÑO, suscribiendo los convenios Nos. 037 y 144 de 2017, entre otros, y la oficina de empleo que era la encargada de seleccionar las hojas de vida de los jóvenes que aspiraban a ser convocados, tenía bajo su dominio la aplicación PILA, para ubicar de cada uno de los aspirantes, su experiencia laboral, la edad, que debía corresponder entre 18 y 28 años, no abre sido vinculados en las Empresas en lapsos superiores a los 6 meses y ser nuevos para el empleo que se estaba ofreciendo.

Afirma que todos los convenios, liquidación de los mismos, fueron realizados desde la Entidad Coordinadora del Programa, de allí que nos sorprende que al SECRETARIO GENERAL Y JURIDICO WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, hubiere salido absuelto de su vinculación, esa falta de coherencia, desde luego que, es motivo de esa protesta, porque si la persona conocía de todo el programa es excluida de la responsabilidad fiscal, con mayor razón para mi representado que, les presto una colaboración para implementar este programa en su Empresa, que desconocía la letra menuda del desarrollo de este programa.

⁵⁹ Siref-No. 20241230.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Agrega que se debe excluir a POLLO AL DÍA SAS, que no hace falta repetirlos por estar consignados en el Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, materia de estos recursos, es más, nunca intervino en la selección de personal, minutas de contratos, porque estas venían elaboradas por quien está siendo excluido de esta investigación, olvidan que había supervisores de estos convenios tanto en CONFAMILIAR Y EN POLLOS AL DÍA SAS.

Anota que FOSFEC es el fondo de solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al cesante. Creado para financiar los aportes a la seguridad social de los trabajadores cesantes en salud, pensiones, subsidio familiar.

Es decir, que estos dineros dejaron de ser dineros públicos, porque están en destinación específica para particulares que, han dejado de laborar en sus Entidades particulares, y en caso en estudio, si fueran dineros del Estado, las personas que destinaron sin autorización previa, cometerían un delito de Peculado por destinación diferente, por cuanto estos dineros nunca fueron proyectados para programas como el de los 40 mil primeros empleos para jóvenes. Además las fuentes de estos dineros no son del Estado.

CONFAMILIAR nunca fue a las empresas contratadas para desarrollar el programa de evaluar las vacantes ofertadas, es decir que se limitaron a enviar hojas de vida de personas que habían cumplido según ellos, los requisitos para vincularse.

A su vez dice que POLLO AL DIA SAS, tuvo que cubrir el pago de este personal con sus propios recursos, porque ni siguiera COMFAMILIAR había suscrito en el convenio con el MINISTERIO DEL TRABAJO, es decir hay una serie de errores en la implementación de este programa que deben ser analizadas en todo el contexto por su Despacho.

Finalmente señala que hay una responsabilidad solidaria entre LA CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE NARIÑO, JUAN CARLOS VILLOTA TORO, POLLO AL DÍA SAS Y CHAMORRO PORTILLA SAS, sin indicar los porcentajes que cada uno de ellos debe cancelar de acuerdo a sus actuaciones, solamente se tiene una suma global que fue fijada en \$62.025.255, con el propósito que cada responsable fiscal cancele lo que le corresponde, por lo que disenso de la providencia materia de los recursos, por no especificar a cada responsable el valor que debe cancelar.

NULIDAD

La caja de compensación familiar de Nariño-COMFAMILIAR debió proceder a dictar el acto administrativo en contra de seguros del Estado, en el momento en que detecto que se había incumplido los convenios Nos. 037 y 144 de 2017, suscritos con POLLO AL DÍA SAS, de la misma manera en que se le denunció ante la fiscalía, debió proceder a reclamar los dineros que habían sido amparados mediante las pólizas respectivas.

El no vincularse a SEGUROS DEL ESTADO, desde luego que se ha violado el debido proceso en contra de esta entidad y afecta los intereses de POLLOS AL DIA SAS por cuanto la falta de

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

actividad de COMFAMILIAR hace que se afecte a todas las partes en las resultas de este hallazgo fiscal.

Los Convenios No. 037 y 144 de 2017, tuvieron aval de SEGUROS DEL ESTADO, luego debía llamarse a esta Aseguradora para que cancelara los dineros amparados y está en vía de regreso cobre a sus beneficiarios.

Se trae a colación la sentencia No. 00239 de 1 de febrero de 2018 del Concejo de Estado lo siguiente:

“Nos ilustran con unos ejemplos para establecer el trámite de cobrar las pólizas de valores asegurados, veamos que dicen al respecto:

*Artículo 8º. Acto Administrativo. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, **la garantía se hará efectiva cuando el Representante Legal de la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda emita el acto administrativo correspondiente (...).***

*[...] Artículo 9. Procedimiento. **Las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda estarán obligadas a informar de manera inmediata a la compañía de seguros sobre la declaratoria del siniestro. A su turno la entidad aseguradora estará obligada a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha de la (...).***

Hace referencia a lo manifestado por la Sección tercera de esta Corporación, en un asunto similar al *sub judice*, en donde se debatió la legalidad de este mismo tipo de actos administrativos con los que FONVIVIENDA declara el incumplimiento de las obligaciones por cuenta del Subsidio Familiar de Vivienda y ordena hacer efectivas las respectivas pólizas de cumplimiento, también declaro la nulidad de aquellos.

3.4. JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS⁶⁰, Apoderado de la EMPRESA POLLO AL DIA SAS, presenta Recurso de Reposición y en subsidio Apelación contra el Fallo No. 1122 de 18 de diciembre de 2024⁶¹, el cual lo fundamenta en los siguientes argumentos:

1. Frente al auto de imputación dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. PRF -80522-2020-36059.

*Solicita se revoque el Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, toda vez que en el proceso de responsabilidad fiscal aperturado y el auto de imputación de responsabilidad fiscal, no hay presupuesto público no hay daño patrimonial por varias razones, entre ellas la presunta entidad afectada no existe, no es una persona de derecho público ni privado vigente.

Loa antecedentes pilares de la decisión son desvirtuables, no dejan de lucir cuestionables, como por ejemplo lo que se investiga no son conductas vigentes se basan en la auditoria de vigencia

⁶⁰ Siref. No. 20241230.

⁶¹ Siref-No. 2024123

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

2017-2018, con el presunto hallazgo con fundamento en el convenio para el programa 40 mil primeros empleos.

2. Inconsistencias en el auto de imputación

Suponer que un hecho posterior, cuando se afirma que CONFAMILIAR, NARIÑO, no declaró el incumplimiento del contrato que la misma caja denunció y no hizo, efectiva la cláusula penal pactada. Que con ello se ocasionó falencias en los mecanismos de control interno de COMFAMILIAR que no verificó los requisitos habilitantes de las empresas antes vinculadas al programa.

Señala que es en la etapa de planeación que se pudo haber presentado la conducta de que trata el auto de imputación, pero nótese bien que conforme los documentos entregados en la visita especial de fecha 24 de mayo de 2024 en las instalaciones de la oficina del empleo público donde se sustentó y demostró al representante del equipo auditor de la Contraloría con exhibición en las bases de datos y plataforma del programa que la Caja de Compensación Familiar-COMFAMILIAR Nariño- no recibió recursos del sistema general de participaciones, ni del presupuesto público para la ejecución del programa 40 mil primeros empleos, así mismo no tenía labores de selección ni de planeación de convenios de este programa.

3. Inexistencia del daño patrimonial al Estado

Anota que la cuantía no se compadece con los recursos invertidos en la investigación que lleva más de ocho (8) años el proceso de responsabilidad fiscal. La necesidad de la investigación es por menos revisable, en razón a que no son recursos públicos, no hay un afectado o una entidad pública afectada.

No existe conducta de la Caja de Compensación Familiar -Nariño en cabeza de la Dirección Administrativa que genera o haya generado una lesión al patrimonio público, por lo que no hay acción fiscal resarcitoria que aplica cuando no hay afectación al patrimonio público.

4. Inexistencia de la Conducta

El apoderado manifiesta que la Dirección Administrativa, conforme su manual de funciones y competencias asignadas no ejerce gestión fiscal, sobre la política pública del Ministerio, la naturaleza de las Cajas de Compensación conforme la Ley en Colombia.

Anota igualmente que conforme a la tipología de la responsabilidad fiscal, el daño patrimonial al Estado no está presente, toda vez que los recursos de las Cajas hasta un porcentaje son provenientes de la contratación privada, de los contratos individuales de trabajo, provenientes de empresas de derecho privado y régimen civil. En cuanto a estos recursos no se les puede dar la connotación que no les corresponde menos en la cuantía de 4 millones por sujeto investigado de acuerdo a alguna solidaridad.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

El postulado de la decisión de imputación de responsabilidad fiscal, no cumple con los criterios de razonabilidad, cuando dice que COMFAMILIAR-Nariño, no ejecuto los debidos controles, cuando lo cierto es que la etapa precontractual de selección, no era potestad de la Caja.

Las funciones de supervisión del convenio, en su etapa de planeación no se dan, en su etapa de ejecución, no son labores que puedan proyectarse como basados en la falta de requisitos, cuando el cumplimiento se predica de unas acciones diferentes a la de presentación de requisitos y de la planeación.

Al no precisar que o cuales cláusulas, afirma que lo dejan en situación de indefensión frente a la norma en blanco, que se le quiere imputar. Por lo que se configura vulneración al derecho fundamental a la defensa y contradicción de las decisiones. Al derecho fundamental al debido proceso.

5. Cesacion de la Acción Fiscal

Señaló que se debe proceder al artículo 16 de la Ley 610 de 2000, toda vez que los hechos investigados son del año 2017, como lo narrado en el auto de imputación, donde se menciona que los hechos se basan en el Convenio No. 022 de 2017. Han pasado 7 años por lo que ha operado la caducidad o prescripción de la acción fiscal.

Solicita modificar la decisión en nombre de su representada la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO.

***Auto No. 044 de 29 de enero de 2025, por medio del cual se resuelven los Recursos de Reposición contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059, el cual es notificado por Estado No. 012 de 30 de enero de 2025.**

Se fundamenta en los siguientes puntos.

1. Recurso de Reposición presentado por el doctor JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS, en representación de COMFAMILIAR DE NARIÑO

Manifiesta la primera instancia que el abogado anexo memorial del poder fechado el 11 de marzo de 2024, conferido por el doctor SERGIO AGUSTN SUÁREZ NIEVES, como Director Administrativo y representante legal de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

A efectos de validar la debida representación del sujeto procesal, por conducto de la sustanciadora del proceso, se solicitó ⁶², el certificado de existencia y representación de COMFAMILIAR DE NARIÑO a la Superintendencia del Subsidio Familiar; entidad que dio respuesta el 23 de enero del año que corre allegando el respectivo certificado. En el que consta que el Director Administrativo Principal (encargado) desde el 28 de noviembre de 2024 es el doctor ERNESTO MENA MARTÍNEZ.

⁶² “Primeramente se requirió al abogado por vía wasap, no obstante no se tuvo respuesta en ningún sentido”.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Así las cosas, si bien para marzo de 2024 la representación de la Caja radicaba en el doctor SUAREZ NIEVES, a la fecha de acreditar el poder en la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, quien podía comparecer (bien sea directamente o a través de apoderado) era el doctor MENA MARTÍNEZ⁶³.

Se cita la jurisprudencia de la Corte Constitucional -Sentencia T-328 de 2002, en la cual en uno de sus apartes dice:

“Siguiendo la misma línea de garantía de una defensa idónea de los intereses de la persona jurídica, en caso de que después de presentada la demanda exista un cambio de representante legal de la entidad (...).

(...) el juez que al momento de reconocer un nuevo apoderado dentro del proceso desee verificar que éste ha obtenido poder del representante legal de la persona jurídica parte en el proceso, sólo podrá encontrar probada tal circunstancia en el certificado de existencia y representación legal de la entidad con el cual podrá cotejar si quien otorga para actuar en el proceso es quien representa legalmente a la sociedad”.

Se concluye que quien presentó el recurso no contaba con poder conferido por quien ejercía la representación legal del sujeto procesal, la reposición se tendrá por no presentada y no habrá lugar a reconocer personería adjetiva al profesional del derecho JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS.

2. Recurso de Reposición presentado por el doctor JULIO CESAR MONTENEGRO NARVAEZ, apoderado de la EMPRESA POLLO AL DÍA SAS.

Señala que el Ministerio del Trabajo, implementó el programa 40 mil primeros empleos y para la administración, en el Departamento de Nariño se encargó a la Caja de Compensación Familiar de Nariño, quien recibió dineros para su articulación. La entidad era la encargada de escoger a las empresas, las personas aptas para vincularse y, además, debía realizar la supervisión y monitoreo del programa.

Anota que POLLO AL DÍA SAS, fue invitada por COMFAMILIAR de Nariño a participar suscribiendo, entre otros, los convenios No. 037 y 144 de 2017. La oficina de empleo era la encargada de seleccionar las hojas de vida de los jóvenes pues tenían la aplicación PILA, pese a ello, dieron visto bueno para contratar a las personas que hoy son materia de controversia.

Es innegable que el programa representó un beneficio mutuo empleador-empleado, toda vez que el primero recibió recursos (públicos de naturaleza parafiscal) para sufragar por unos meses el pago de salarios y prestaciones a unos colaboradores jóvenes y el segundo se insertó en el mercado laboral en un empleo formal, de manera que no resulta cierta la afirmación según la cual, POLLO AL DÍA SAS, prestó una colaboración para implementar el programa de empleo juvenil.

⁶³ Artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, aplicable a la materia fiscal por remisión autorizada por el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, que las entidades deben comparecer por medio de sus representantes debidamente acreditados.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En cuanto a que los dineros del programa 40 mil primeros empleos no son dineros públicos, sin embargo, en oposición a lo manifestado por el abogado, tal como se dejó plasmado en el Auto No. 1120, los recursos que financiaron el programa 40 mil primeros empleos corresponden al FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y de Protección al Cesante) creado por la Ley 1636 de 2013, para ser administrado por las Cajas de Compensación Familiar en todo el país.

El FOSFEC es un fondo especial del orden nacional que se adecua a la definición del artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (decreto Ley 111 de 1996) “*Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos son personería jurídica creados por el legislador*”.

Con fundamento en tal precepto legal y en los pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado (entre otros, Sentencias C-1173 de 2001, C-724 de 2015, C-655 de 2003 y radicación interna CE 1763⁶⁴, la doctrina de este órgano de control fiscal conceptuó lo siguiente sobre control fiscal de las rentas parafiscales que administran las Cajas de Compensación.

“(…) si bien las Cajas de Compensación están distribuidas en los diversos departamentos y municipios del país, este hecho no las convierte en entidades de la administración pública del nivel nacional o territorial (...), la competencia para ejercer el control fiscal sobre los mismos, le corresponde a la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control fiscal (...)”. (Concepto CGR-OJ-155 de 18 de octubre de 2018-2018IE0080631).

En cuanto a la afirmación que el abogado hace respecto a que el fallo se limitó a establecer una responsabilidad solidaria y que no se indican los porcentajes que cada responsable fiscal debe pagar para resarcir el daño causado, frente a lo cual, basta con remitirse al numeral primero del Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, en el que se determinó fallar con responsabilidad solidaria en contra de COMFAMILIAR DE NARIÑO, JUAN CARLOS VILLOTA TORO y POLLO AL DÍA SAS por la suma indexada de CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$52.346,659), por el daño causado a los intereses patrimoniales del FOSFEC.

Con respecto a la solicitud de Nulidad propuesta por el apoderado, se rechaza por improcedente por cuanto el artículo 38 de la Ley 610 de 2000, dispone:

“Término para proponer nulidades. Podrán proponerse causales de nulidad hasta antes de proferirse el fallo definitivo. En la respectiva solicitud se precisará la causal invocada y se expondrán las razones que la sustenten. Sólo se podrá formular otra solicitud de nulidad por la misma causal por hechos posteriores por causa diferente. Contra el auto que resuelva las nulidades procederán los recursos de reposición y apelación”.

⁶⁴ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de 15-08-2016, referencia 11001-03-06-000-2006-00073-00 (1763). “*La competencia de la Contraloría General de la República, frente a la gestión fiscal de los recursos parafiscales que administran las Cajas de Compensación familiar, tiene como propósito la protección de estos recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social, que aunque no ingresan al Presupuesto General de la Nación, no pierden por esto su esencia pública y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado*”.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

El artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, establece:

“OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación”.

La Oficina Jurídica de la CGR en Concepto⁶⁵, prescribió:

“La expresión decisión final, debe entenderse dentro de la estructura del Proceso de Responsabilidad Fiscal como el acto administrativo que falta con o sin responsabilidad fiscal, lo que es igual al fallo definitivo. Dicho en otras palabras, la decisión final corresponde al fallo con o sin responsabilidad fiscal que es proferido por la primera instancia, el cual es susceptible de los recursos de reposición o apelación según el proceso sea de única o doble instancia”.

Por lo anterior, el despacho no realiza ningún pronunciamiento y confirma la decisión de Fallar con Responsabilidad Fiscal a título de culpa grave en su contra.

3. Recurso de Reposición presentado por El doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO.

La Colegiatura, manifestó lo siguiente:

Que el señor VILLOTA TORO, no fue servidor público y en su condición de particular no realizó actividades de gestor fiscal. La Colegiatura afirma que este argumento es desechado, por cuanto así como se dijo en el Fallo con Responsabilidad Fiscal, las actuaciones del Ejecutivo /Asesor con funciones como Coordinador de la Agencia de Empleo estuvieron encaminadas a avalar a 6 jóvenes que no cumplían los requisitos para beneficiarse del programa.

Se hace referencia al concepto de la Oficina Jurídica⁶⁶, que señaló:

“(…) para endilgar responsabilidad fiscal “con ocasión de esta” (de la gestión fiscal) se requiere que la actuación del servidor público o particular que no ostenta la calidad de gestor fiscal mantenga una relación estrechamente vinculada con el desarrollo de la gestión fiscal desplegada por el titular de la misma, es decir con los actos de administración y disposición de los fondos públicos.

(…)”.

Respecto de la competencia de la CGR, sobre la vigilancia de los recursos del FOSFEC por considerarlos que no son recursos del orden nacional que integren el presupuesto general de la Nación, en párrafos anteriores esta instancia dispuso tal sofisma por tratarse de recursos parafiscales que integran el Sistema General de Seguridad Social, aunque no ingresan al Presupuesto General de la Nación, no pierden por esto su esencia pública y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado.

⁶⁵ OJ-092 de 16 de julio de 2019 (2019EE0084885).

⁶⁶ CGR-OJ-156 de 2018.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Sobre la competencia, anota que el artículo 12 de la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 de 2020, que determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la CGR, definió:

“Factor territorial: Lugar en donde se ejecutaron o debieron ejecutar los recursos públicos. Para los efectos de la presente resolución, el factor territorial se refiere a la ejecución presupuestal de los recursos públicos”.

Por lo anterior la ejecución de los recursos FOSFEC, aconteció en el Municipio de Pasto, Departamento de Nariño, radica en la Gerencia Colegiada la competencia para conocer, tramitar y decidir el proceso de responsabilidad fiscal.

Igual que no resulta acertada la afirmación del profesional del derecho según la cual, la Contraloría no ha analizado las actuaciones adelantadas por COMFAMILIAR DE NARIÑO, en contra de las empresas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS; especialmente la posibilidad de adelantar la acción civil en el proceso penal derivado de la denuncia que cursa en la Fiscalía 17 Seccional de Pasto radicado No. 5299160990322922951388, razonamiento desvirtuado con el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

En cuanto a las pruebas documentales aportados en su escrito, y que solicita se practiquen en ese momento, no corresponden a una prueba sobreviniente o nueva ni a unas frente a las que el sujeto procesal haya tenido imposibilidad de aportar dentro de las etapas establecidas en el debate probatorio del sub examine. Se trata de información con la que contaba o que pudo haber solicitado en la versión libre, en el momento de presentar descargos a la imputación o en cualquier momento previo a la decisión del fallo.

Esta instancia confirma la decisión de Fallar con Responsabilidad Fiscal a título de culpa grave en su contra.

4. Recurso de Reposición interpuesto por el doctor CARLOS ALEXANDER BURBANO RUALES, apoderado de la EMPRESA CHAMORRO PORTILLA SAS⁶⁷.

El abogado representante de la empresa responsable fiscal confirmó y ratificó la postura fáctica y jurídica del escrito de versión libre en mayo de 2022 como en el escrito de 18 de julio de 2023.

A propósito del reproche del abogado recurrente según el cual, la irregularidad plenamente probada respecto de la joven VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ, quien al momento de la vinculación al programa 40 mil primeros empleos contaba con la experiencia previa superior a 6 meses no se trató de una verificación que realizara la Gerencia Departamental Colegiada en el trámite del proceso.

⁶⁷ Siref-No. 20250129.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Se tiene que con Auto No. 649 de 24 de agosto de 2023, (notificado por Estado el día 28), se decretó la práctica de una prueba documental consistente en solicitar a la Fiscalía Seccional de conocimiento, copia de las piezas procesales, documento incorporado al proceso y apreciado en conjunto.

Se destaca que en el Informe Técnico, radicado No. 2024IE0100048 de 9 de septiembre de 2024, rendido por la profesional de la Gerencia AYDA CECILIA DÍAZ, respecto del convenio 181 de 2017, prescribe: “De 15 beneficiarios del programa 40 Mil Primeros Empleos, se constató que en el 7% de los casos analizados, es decir, una persona tuvo vinculación laboral formal en años anteriores a 2017, año del convenio 181-2017. Corresponde al documento de identificación No, 1085283187”, documento perteneciente a la señora VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ.

Y así mostró al detalle:

No.	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Vinculación laboral antes de 2017	Vinculación laboral en 2017
2	VIVIANA	MARCELA	TOVAR	MUÑOZ	1085283187	Año 2012: MERCADERO TECNOLOGIA MERC@TEL EU NIT 900223584 Año 2015: ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS NIT 900793330	No reporta

Como se ve, la prueba penal valorada en el fallo coincide con las comprobaciones de este órgano de control fiscal²³, de manera que no resulta cierta la afirmación del recurrente.

Ahora el mismo defensor de CHAMORRO PORTILLA SAS, narró la forma en la que se surtió la vinculación de la señorita VIVIANA MARCELA, pormenorizando que mediante correo electrónico de 25 de octubre de 2017, desde Recursos Humanos de la empresa se envió un listado de posibles candidatos entre los que se encontraba la precitada con quien ya se había suscrito contrato laboral desde el 19 de octubre de 2017, es decir la empresa ya había establecido contacto con la postulante, permitiendo conocer su experiencia laboral previa.

Por lo anterior se confirma el Fallo con Responsabilidad Fiscal a título de culpa grave.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. El Grado de Consulta

La Ley 610 de 2000 en su artículo 18 dispone: “GRADO DE CONSULTA: Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del orden 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”. (negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional, mediante Sentencia del 13 de noviembre de 1997, ha manifestado que:

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

“(...) La Consulta es pues un instrumento que permite al superior revisar la decisión dictada por el inferior con el fin de determinar si se ajusta o no a la realidad procesal y es acorde con la Constitución y la Ley”.

Igualmente, señala este organismo judicial que la consulta: *“busca evitar que se profieran decisiones violatorias no sólo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad misma como sujeto perjudicado por el delito. El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del Estado”.*

“(...) La Consulta es un grado jurisdiccional que le da competencia al ad-quem para decidir exclusivamente sobre las determinaciones que en obediencia a la ley deben ser enviadas al superior para su revisión (...). En virtud de la consulta, se permite al superior jerárquico decidir sin limitación alguna sobre la providencia a consultar, sin que por ello se afecte el derecho a la non reformatio in pejus consagrado en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución (Sent. T-413/92)”.

En relación con la finalidad de la consulta establecida en el Proceso de Responsabilidad Fiscal, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, precisó en el Concepto 1497 de 4 de agosto de 2003, con ponencia del consejero Flavio Rodríguez Arce, que:

“Mediante esta figura se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar si trámite. El objeto de la consulta, precisamente, es lograr que tales decisiones definitivas sean revisadas, en el evento en que contra ellas no se interponga en tiempo el recurso de apelación, como ocurre con el grado jurisdiccional regulado por el artículo 184 del C.C.A.”.

En el presente caso, es procedente dar trámite al grado de consulta por cuanto en el Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, en el **Artículo Quinto se ordenó Fallar sin Responsabilidad Fiscal** dentro del Proceso Ordinario de doble instancia No. 80523-2020-36059, que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento de Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC a favor de WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, identificado con C.C. No. 13.070.103 , Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR de Nariño entre el 16 de octubre de 2012 y el 30 de junio de 2020.

Así mismo en el Artículo Sexto se ordena DESVINCULAR en calidad de Tercero Civilmente Responsable a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, identificada con NIT. No. 860 524 654-6, por expedición de la póliza seguro manejo particular No. 436-60-99400000096 siendo amparado el señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO.

2.2. WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO: Abogado - Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR.

De acuerdo a la constancia del Coordinador de Talento Humano de Comfamiliar Nariño de 9 de enero de 2020, se desempeñó en el cargo de Secretario General y Jurídico en los siguientes períodos:

Desde el 16 de octubre de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Desde el 02 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015.

Desde el 02 de enero de 2016 hasta el 29 de febrero de 2016.

Desde el 01 de marzo de 2016 hasta el 30 de junio de 2018.

Desde el 01 de julio de 2018 hasta el 30 de junio de 2020.

Entre sus funciones tenemos⁶⁸:

Elaborar y revisar contratos requeridos por las diferentes áreas de la Corporación; Ejercer control sobre el perfeccionamiento, legalización y actuaciones que se produzcan en el desarrollo de contratos hasta su liquidación; Dar visto bueno a las Actas de liquidación de los diferentes contratos ejecutados en la Corporación; Realizar convenios interinstitucionales que suscribe la Caja de Compensación Familiar de Nariño, con demás empresas o entidades, sean personas jurídicas o naturales; Asumir la supervisión sobre contratos y convenios que le sean asignados por la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

CONVENIO No. 037 de 2017⁶⁹	Celebrado entre COMFAMILIAR DE NARIÑO y POLLO AL DÍA SAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA "40 Mil Primeros Empleos".
Objeto	Establecer los compromisos de COMFAMILIAR DE NARIÑO y de POLLOS AL DÍA SAS, para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años entre los procesos de formación y mercado laboral, en el marco del programa "40 Mil Primeros Empleos"
Valor	\$178.873.727,00
CONVENIO No. 144 de 2017	Celebrado entre COMFAMILIAR DE NARIÑO Y POLLOS AL DÍA SAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA "40 MIL Primeros Empleos".
Objeto	Establecer los compromisos de COMFAMILIAR DE NARIÑO y de POLLOS AL DÍA SAS, para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años entre los procesos de formación y mercado laboral, en el marco del programa "40 Mil Primeros Empleos"
Valor	\$127.512.513,00
CONVENIO No. 181 de 2017⁷⁰.	Celebrado entre COMFAMILIAR DE NARIÑO y HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, en nombre y representación de CHAMORRO PORTILLA SAS.
Objeto	Establecer compromisos de COMFAMILIAR NARIÑO y de CHAMORRO PORTILLA SAS, para facilitar la transición de la población entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral en el mismo programa "40 Mil Primeros Empleos".
Valor	\$100.664.880
CONVENIO No. 080 de 2017	Celebrado entre LUIS CARLOS CORAL ROSERO, en calidad de Director Administrativo y Representante Legal quien actúa en nombre y representación de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILAR DE NARIÑO, por una parte y por la otra HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, en nombre y representación de CHAMORRO PORTILLA SAS, quien se denominará LA EMPRESA.
Objeto	Establecer los compromisos de COMFAMILIAR DE NARIÑO y de CHAMORRO PORTILLA SAS, para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral, en el programa "40 Mil Primeros Empleos"

⁶⁸ Igualmente se relaciona el Manual de Funciones de COMFAMILIAR-NARIÑO.

⁶⁹ Siref-Convenio No. 037-2017. A. Carpeta Convenio.

⁷⁰ Siref-Convenio No. 181-2017.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Valor	\$131.103,781,00
-------	------------------

***PROGRAMA 40 MIL PRIMEROS EMPLEOS-MANUAL OPERATIVO VERSIÓN 4.0.**

Este programa *40 Mil Primeros* se creó mediante Resolución No. 347 del Ministerio del Trabajo, con el propósito de impulsar la empleabilidad de los jóvenes que se encuentran entre los 18 y 28 años de edad que no cuenten con experiencia laboral relevante⁷¹. En este sentido el programa está concebido como un instrumento para facilitar a la población joven el tránsito entre los procesos de formación y la inserción al mercado de trabajo.

Con el propósito de cambiar los paradigmas del mercado laboral colombiano e impulsar el empleo juvenil, el Gobierno Nacional puso en marcha el programa "*49 Mil Primeros Empleos*". El objetivo primordial del programa es permitir que los jóvenes adquieran una experiencia de mínimo 12 meses en empresas formales y en puestos de trabajo ajustados a su vocación y nivel de formación⁷². En ese orden de ideas, el programa apoya a las **empresas privadas** que estén interesadas en beneficiarse con la creatividad y capacidad de innovación de los jóvenes, siempre que éstas estén comprometidas e interesadas en beneficiarse con la creatividad y capacidad de innovación de los jóvenes en sus procesos de formación y desarrollo de habilidades y destrezas en el lugar de trabajo.

El presente documento constituye la cuarta versión del Manual Operativo del programa "*40 Mil Primeros Empleos*". Dada la naturaleza de su contenido, es de obligatoria consulta y referencia por parte de las agencias de gestión y colocación de las Cajas de Compensación Familiar, quienes, en calidad de administradoras de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), tienen la responsabilidad de operar el programa a lo largo del territorio nacional⁷³.

***Generalidades del Programa**

-Objetivo general de 40 mil Primeros Empleos

El programa *40 Mil Primeros Empleos* tiene como objetivo facilita a los jóvenes la transición entre los procesos de formación y la inserción al mercado laboral, ayudando a construir una primera experiencia laboral de calidad a partir de la cual podrán desarrollar el resto de su trayectoria laboral. Para esto se busca promover la contratación formal de jóvenes, entre los 18 y 28 años de edad cumplidos, que no cuenten con experiencia laboral y que actualmente se encuentren en la búsqueda activa de empleo. El programa otorga un apoyo a las entidades privadas, por un período de hasta seis meses, el cual está destinado a cubrir los costos laborales asociados a la

⁷¹ Se refiere a experiencia laboral que está relacionada con el nivel, el área de estudio o el área de desempeño de cada joven.

⁷² Las Cajas de Compensación Familiar, quienes están a cargo de la operación del programa, tienen la responsabilidad de elegir las mejores vacantes de acuerdo con los criterios de calidad que se establecen en la sección 4.2. del presente documento.

⁷³ Aunque las Cajas de Compensación Familiar son quienes tienen la principal responsabilidad de operar el programa a lo largo del territorio nacional, los lineamientos estipulados en el presente documento son de obligatorio cumplimiento para los diversos actores y entidades que de una forma u otra están involucrados en la operación del programa.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

contratación de jóvenes. El apoyo está condicionado a la contratación de por lo menos el 60% de los jóvenes beneficiarios por seis meses adicionales.

Actores del Programa: Intervienen 5 actores distintos

- **MINISTERIO DE TRABAJO**

Tiene la responsabilidad de formular políticas, planes y programas que contribuyan a incrementar los niveles de empleabilidad de la población y fomentar la generación de ingresos, En ese sentido, es el encargado de la formulación de 40 Mil Empleos y de realizar las correspondientes actividades de evaluación y seguimiento.

- **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO (UAESPE).**

Como Institución encargada de administrar el servicio público de empleo y dar respuesta a las necesidades y retos del mercado laboral, la UAESPE tiene la responsabilidad de llevar a cabo las tareas de socialización, articulación y coordinación con las agencias de gestión y colocación de empleo de las Cajas de Compensación Familiar, garantizando así la correcta implementación del programa. Durante la vigencia del programa 40 Mil Primeros Empleos, la UAESPE tendrá a su cargo la coordinación operativa del programa, asumiendo entre otras la responsabilidad del monitoreo.

- **Cajas de Compensación Familiar**

Las Cajas de Compensación Familiar son las administradoras de los recursos del FOSFEC, por lo cual tiene la responsabilidad de operar el programa 40 Mil Primeros Empleos a lo largo del territorio nacional⁷⁴.

- **Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo**

El programa 40 Mil Primeros Empleos está enmarcado dentro de las rutas de atención operadas por la red de prestadores del Servicio Público de Empleo. No obstante, teniendo en cuenta que el programa es financiado con recursos del FOSFEC, habilitando únicamente a las Cajas de Compensación Familiar, los demás prestadores del Servicio Público de Empleo tienen como función brindar un apoyo transversal a la operación del programa. Su responsabilidad es informar sobre el programa y remitir a los beneficiarios potenciales a las agencias de gestión y colocación de las Cajas de Compensación Familiar⁷⁵.

- **Superintendencia del Subsidio Familiar**

⁷⁴ Las Cajas de Compensación familiar podrán establecer alianzas con los demás prestadores del Servicio Público de Empleo con el fin de potenciar la operación de 40 Mil Primeros Empleos.

⁷⁵ Los prestadores del Servicio Público de Empleo podrán apoyar a las Cajas de Compensación Familiar en las actividades relacionadas a la gestión empresarial y la búsqueda de jóvenes beneficiarios que cumplan con el perfil exigido por las vacantes registradas en el programa.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

La Superintendencia del Subsidio Familiar tiene a su cargo la vigilancia del manejo y destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar en el marco de 40 Mil Primeros Empleos. En esta medida, la Superintendencia del Subsidio Familiar tiene la responsabilidad de diseñar e implementar los formatos de seguimiento a la ejecución de los recursos y realizar la correspondiente inspección, vigilancia y control. Durante la vigencia de 40 Mil Primeros Empleos, la Superintendencia del Subsidio Familiar deberá mantener comunicación permanente con la UASOE, contribuyendo al proceso de la operación del programa.

ACOMPAÑAMIENTO DEL GESTOR EMPRESARIAL

Una vez surtido el proceso de calificación, selección, registro y marca en el sistema de información del Servicio Público de Empleo, las vacantes quedan habilitadas para el proceso de matching.



- **Matching**

Las agencias de gestión y colocación de empleo deben identificar a los jóvenes idóneos para las vacantes inscritas en el programa. Para ello se deben apoyar en el Sistema de Información del Servicio de Empleo-SISE. Es importante tener en cuenta que el proceso de *matching* solo se puede llevar a cabo entre los jóvenes beneficiarios que cumplieron satisfactoriamente con los requisitos y las vacantes reservadas para el programa⁷⁶

- **Preselección de jóvenes**

Una vez determinados los jóvenes que cumplen con los requisitos de las vacantes, la agencia de gestión y colocación de la respectiva Caja de Compensación Familiar debe realizar una preselección de candidatos, identificando los jóvenes más idóneos para las vacantes disponibles.

⁷⁶ Las vacantes reservadas no se encuentran disponibles para auto postulación por parte del público en general.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

La agencia de gestión y colocación debe procurar enviar como mínimo una terna de candidatos para cada una de las vacantes que éste gestionando⁷⁷

- **Remisión de hojas de vida de candidatos**

Las agencias de gestión y colocación de empleo de las Cajas de Compensación Familiar tienen la responsabilidad de remitir las hojas de vida de los jóvenes candidatos. Con el fin incrementar la probabilidad de vinculación, deben procurar remitir las hojas de vida de aquellos jóvenes que cumplen a cabalidad con el perfil requerido por la vacante.

- **Proceso de selección**

Recae sobre los empleadores. Estos deben llevar a cabo las acciones necesarias para seleccionar a los jóvenes a partir de las hojas de vida enviadas por las agencias de gestión y colocación de empleo. Si el empleador no selecciona ningún joven del primer grupo, las agencias de gestión y colocación deben remitir las hojas de vida de otro grupo de candidatos. Previamente, el empleador debe informar las razones por las cuales no seleccionó a ninguno de los jóvenes remitidos en el primer envío de hojas de vida.

SECRETARIO GENERAL Y JURIDICO

Misión del Cargo⁷⁸

Apoyar y coordinar para la Dirección Administrativa, Consejo Directivo y las diferentes áreas de la Caja, los aspectos administrativos y legales de la Corporación, Estatutos y Legislación del Subsidio Familiar y su relación con personas y/o entidades externas dentro de la normatividad interna de la Empresa por delegación expresa del Director Administrativo.

Entre otras:

- Dar visto bueno a las Actas de liquidación de los diferentes contratos ejecutados en la Corporación.
- Realizar convenios interinstitucionales que suscribe la Caja de Compensación familiar de Nariño con demás empresas o entidades sean personas jurídicas o naturales.
- Asumir la supervisión sobre contratos y convenios que le sean asignados por la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

***Versión Libre del señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO**

"(...) Se puede concluir que los jóvenes que se reportaron como contratos en ejecución del convenio, poseían experiencia laboral de conformidad con su nivel educativo, además se encontraban

⁷⁷ Se podrán presentar excepciones en aquellos casos en los cuales un empleador requiera de jóvenes con perfiles especiales o de difícil consecución. No obstante, en estos casos deberá haber un entendimiento previo entre la agencia de gestión y colocación de empleo y el empleador.

⁷⁸ Manual de Funciones, Responsabilidades y Perfiles. Fecha de Aprobación 01/04/2014-COMFAMILIAR NARIÑO.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

vinculados con las empresas antes de la suscripción del convenio, se puede concluir que no se encontraban en la búsqueda activa de empleo, ni se encontraban en transición entre los procesos de formación y el mercado laboral por cuanto los aportes realizados a la caja según certificación indican que conservan el mismo nivel laboral; en contravía de los objetos del convenio.

-En la cuarta visión del Manual Operativo del programa 40 Mil Primeros Empleos en el numeral 4.1.1.m Promoción y convocatoria indica:

“Las agencias de gestión y colocación de las Cajas de Compensación Familiar son los principales responsables de promocionar el programa”.

A su vez son las responsables del registro de los jóvenes y efectuar todas las gestiones antes las empresas interesadas y brindando el seguimiento a las mismas respecto de registro, y seguimiento tal como lo dispone el Manual Operativo en su numeral 4.2.1. Promoción del programa y gestión empresarial.

*“Para llevar a cabo la inscripción de vacante en el Servicio Público de Empleo, es necesario evaluar si las vacantes cumplen con los estándares definidos para 40 Mil Primeros Empleos. Al igual que en el proceso de registro de jóvenes, **las agencias de gestión y colocación de empleo de la Caja de Compensación Familiar cuentan con un aplicativo, denominado Calculadoras de Vacantes, el cual permite determinar si una vacante cumple o no con los estándares mínimos.** A continuación, se describe en detalle el indicador que se produce a partir de la Calculadora de Vacantes para evaluar la idoneidad de las vacantes postuladas.*

- Indicador de calidad de vacantes (...).*
- Acompañamiento del gestor empresarial (...).*
- Matching.*
- Preselección de jóvenes (...).*
- Remisión de hojas de vida de candidatos (...).*
- Proceso de Selección (...).*
- Firma del Convenio Marco.*

(...)

NOTA: Los convenios que surjan en el marco de 40 Mil Primeros Empleos no requieren ser aprobados por los consejos directivos de las Cajas de Compensación Familiar. Las vacantes aprobadas en el marco de 40 Mil Primeros Empleos son vinculantes y deben ser anexadas a los convenios”.

El Secretario General y Jurídico de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, brindó asesoramiento en las etapas del proceso que le permitían su intervención y en lo que era de su competencia según lo dispuesto en el Manual Operativo, tanto es así que hasta el mismo Manual Operativo, tanto es así que hasta el mismo manual operativo en su ANEXO F indicaba cual era el PROYECTO DE CONVENIO PARA LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y EMPRESAS PARTICIPANTES DE 40 MIL PRIMEROS EMPLEOS que se debe aplicar.

*Las personas jurídicas POLLOS AL DÍA SAS, identificada con NIT, 900086880-9 y CHAMORRO PORTILLA SAS, identificada con NIT. No. 891224005-1 relacionadas en éste proceso de responsabilidad fiscal, presuntamente obtuvieron un provecho ilícito y fraudulento del beneficio otorgado por el programa “40 mil nuevos empleos”, mismo que se facilitó por la conducta presuntamente omisiva de la exfuncionaria de la Caja de Compensación familiar de Nariño **JEIME***

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

ELENA RUANO PORTILLA, afectando principalmente los recursos del Sistema General de Seguridad Social Integral, situación está que se presume las adecuaciones típicas prevista en los Artículos 246 y 247 numeral 5, 340, 403ª y 442 del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000).

Los contratos no se encuentran liquidados, en razón a las irregularidades presentadas por parte de los contratistas, estos fueron objeto de denuncia penal y la investigación se encuentra en manos de la Fiscalía General de la Nación.

Anota igualmente que la Secretaría General y Jurídica no tiene competencia para la verificación de las empresas, la calidad de las vacantes, ni del personal seleccionado; esa situación solamente se evidenciaba en la ejecución del contrato que está a cargo del supervisor contractual.

Además el suscrito vinculado no actuó con imprudencia, descuido o negligencia en relación con sus funciones, ya que las inconsistencias presentadas en los soportes aportados en la etapa precontractual, son atribuidos a la mala fe de los empresarios induciendo en error a la Caja de Compensación Familiar de Nariño (...).

Si revisamos el **Manual Operativo versión 4.0. PROGRAMA 40 MIL PRIMEROS EMPLEOS**, en el grafico siguiente se relacionan los Roles y actores institucionales del programa antes citado, así:



Fuente: Ministerio del Trabajo - Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar.

La Caja de Compensación son las administradoras de los recursos del FOSFEC, por lo cual tienen la responsabilidad de operar el programa 40 Mil Primeros Empleos a lo largo del territorio nacional⁷⁹.

Así mismo en lo que respecta a **la Promoción y Convocatoria**, las agencias de gestión y colocación de las Cajas de Compensación Familiar son los principales responsables de promocionar el programa y convocar a los jóvenes interesados, a través de estrategias definidas para tal fin.

⁷⁹ Las Cajas de Compensación Familiar podrán establecer alianzas con los demás prestadores del Servicio Público de Empleo con el fin de potenciar la operación de 40 Mil Primeros Empleos.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Además los 40 Mil Primeros Empleos será operado por las agencias de gestión y colocación de empleo de las Cajas de Compensación Familiar, estipuladas por Ley 1636 de 2013 como administradoras de los recursos del FOSFEC.

Las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo de las Cajas de Compensación Familiar de Nariño son servicios que facilitan el encuentro entre la oferta y demanda laboral.

Entre los objetivos:

- Mejorar las condiciones de empleabilidad
- Reducir las barreras para acceder y mantenerse en un empleo formal
- Facilitar la inserción laboral

Con base en lo anterior, se pudo determinar que la supervisión de los convenios del programa 40 Mil Primeros empleos le fue asignada a la Agencia de Gestión y Colocación de Empleos de la Caja a cargo del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO. Igualmente se relacionó que el proceso disciplinario que adelantó el Consejo Seccional Nariño radicado No. 52001110200020200012300 culminó el 7 de diciembre con decisión de terminación anticipada.

Esta instancia comparte el Fallo sin Responsabilidad Fiscal a favor del señor **WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO** y se hace extensivo a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, NIT. No. 869 524 654-6, por expedición de la póliza seguro de manejo particular No. 436-60-994000000096 siendo amparado el señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO, en calidad de Tercero Civilmente Responsable.

3.1. Recurso de Apelación presentado por el doctor JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS, en representación de COMFAMILIAR DE NARIÑO

Sobre este punto es claro lo ya manifestado por la primera instancia en lo cual afirmaron que para marzo de 2024, la representación de la Caja radicaba en el doctor SUAREZ NIEVES, a la fecha de acreditar el poder en la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, quien podía comparecer (bien sea directamente o a través de apoderado) era el doctor **ERNESTO MENA MARTÍNEZ**⁸⁰. Tal como aparece en el certificado allegado el 23 de enero del año que corre, donde consta que el Director Administrativo Principal (encargado) desde el 28 de noviembre de 2024 es el doctor MENA MARTÍNEZ y no el doctor SERGIO AGUSTIN SUÁREZ NIEVES es decir no tenía el poder conferido por quien ejercía la representación legal del sujeto procesal.

Ahora, sobre el tema de la representación legal el Consejo de Estado se ha pronunciado manifestando que:

“(…).

La representación (del latín representatio) se puede definir como la facultad que tiene una persona (natural o jurídica) de actuar, obligar y obrar en nombre o por cuenta de otra. De esta sencilla noción

⁸⁰ Artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, aplicable a la materia fiscal por remisión autorizada por el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, que las entidades deben comparecer por medio de sus representantes debidamente acreditados.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

se colige que la naturaleza de la representación estriba en el ejercicio por el representante de los derechos del representado, declarando su voluntad y radicando los efectos jurídicos de los actos que celebre con terceros en éste, dentro de los límites de sus poderes”.

Por lo anterior, esta instancia no resolverá el recurso de apelación el cual se tendrá por no presentado y no se reconoce la personería adjetiva al profesional **JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS, en representación de COMFAMILIAR DE NARIÑO**

3.2. Recurso de Apelación presentado por el doctor JULIO CESAR MONTENEGRO NARVAEZ, apoderado de la EMPRESA POLLO AL DÍA SAS.

Los convenios firmados No. 037 y 144 de 2017, para ejecutar los recursos asignados al programa “40 Mil nuevos Empleos”, celebrado con la Caja de Compensación Familiar y las empresas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS. Revisaremos en principio los convenios No. 037 y 144 de 2017:

*Debemos recordar que la **Resolución No. 00347 de 6 de febrero de 2015** del Ministerio del Trabajo creó el programa nacional “40 mil primeros empleos” como un mecanismo para mejorar la empleabilidad de la población entre 18 y 28 años de edad, que sean bachilleres, que no hayan podido continuar con sus estudios o recién graduados de programas de educación superior que no cuentan con experiencia laboral a fin al título de formación obtenido.

***Convenios No. 037 y 144 de 2017**

CONVENIO No.	Celebrado entre	Perfil empleos pagados
037 de 2017⁸¹	COMFAMILIAR DE NARIÑO y POLLO AL DÍA SAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA “40 Mil Primeros Empleos”.	13 bachilleres 5 técnicos 5 tecnólogos 1 profesional
Objeto	Establecer los compromisos de COMFAMILIAR DE NARIÑO y de POLLOS AL DÍA SAS, para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años entre los procesos de formación y mercado laboral, en el marco del programa “40 Mil Primeros Empleos”	
Valor	\$178.873.727,00	
CONVENIO No. 144 de 2017	Celebrado entre COMFAMILIAR DE NARIÑO Y POLLOS AL DÍA SAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA “40 MIL Primeros Empleos”.	8 bachilleres 7 técnico 3 tecnólogos
Objeto	Establecer los compromisos de COMFAMILIAR DE NARIÑO y de POLLOS AL DÍA SAS, para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años entre los procesos de formación y mercado laboral, en el marco del programa “40 Mil Primeros Empleos”	
Valor	\$127.512.513,00	

⁸¹ Siref-Convenio No. 037-2017. A. Carpeta Convenio.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Convenio No. 037 de 22 de febrero de 2017 ⁸² : CLÁUSULA SEGUNDA: La empresa se compromete a vincular a: 1. 13 bachilleres a los que se les cancelará la suma de \$1.285.851 de manera mensual a cada uno y 1 profesional al que se le cancelará la suma de \$1.523.455 cada mes, efectuándoles el pago del salario correspondiente a la tabla salarial establecida para el año 2017 conforme a la categoría antes referida. 2. Cumplir el objeto y demás estipulaciones pactadas en este convenio. 3. Mantener al personal contratado en las condiciones antes indicadas por la empresa al momento de aprobar la vacante postulada, 4. Cumplir oportunamente las obligaciones de orden laboral asumidas con los jóvenes contratados que correspondan de acuerdo con la naturaleza del servicio que presten. 5. Mantener. Durante el segundo semestre del programa, al menos al 60% de los jóvenes inicialmente vinculados. 6) Brindar el acompañamiento en la capacitación y la formación técnica del joven, a través de asignación de un supervisor, quien deberá informar a COMFAMILIAR DE NARIÑO cualquier tipo de novedad ocurrida con los beneficiarios del programa . 7. Velar por el cumplimiento de la normativa que se expida en el marco del programa “4º Mil Primeros Empleos”.

En la CLÁUSULA SEPTIMA: al referirse a la EMPRESA señaló que se consideran hechos imputables de LA EMPRESA todas las acciones u omisiones de su personal y del personal al servicio de cualquiera de ellos; los errores y defectos de sus trabajos y en general cualquier incumplimiento de sus obligaciones. En caso de que se entable un reclamo, demanda o acción legal contra LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO, por asuntos que según el convenio seas de responsabilidad de LA EMPRESA, este será notificado inmediatamente para que por su cuenta adopte oportunamente las medidas previstas por la ley para mantener indemne a LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO.

CLÁUSULA OCTAVA: Supervisión del Convenio: por parte de COMFAMILIAR DE NARIÑO. La Dirección Administrativa designa a él (la) Coordinador (a) de la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo, y por parte de LA EMPRESA se designa a Álvaro Roberto Muñoz. Como SUPERVISORES del presente Convenio, quienes ejercerán el control, vigilancia administrativa, técnica y financiera de la ejecución del mismo, por lo que se encuentran facultados para formular las observaciones a que haya lugar, proponer y sustentar a las partes las correcciones necesarias para la adecuada ejecución del presente acuerdo de voluntades. PARAGRAFO-OBLIGACIONES- En virtud del presente CONVENIO los supervisores se obligan a realizar los informes sobre la ejecución del convenio; suscribir y tramitar el acta de liquidación del convenio y cumplir las obligaciones y deberes contenidos en el Manual para el ejercicio de la Supervisión en Interventoría de contratos y/o convenios de COMFAMILIAR NARIO.

Acta de Terminación y Liquidación del Convenio No. 037 de 2017 el 11 de julio de 2018.

LUIS CARLOS CORAL ROSERO, en nombre y representación de la Caja de Compensación familiar de Nariño, por una parte y por la otra POLLOS AL DÍA S.A.S., que se denomina la Empresa y que el plazo de ejecución se encuentra vencido, se procede a liquidar de la siguiente forma

⁸² Siref-B. Carpeta Convenio No. 037.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

VALOR TOTAL DEL CONVENIO:	\$ 178.873.727
VALOR EJECUTADO:	\$ 144.489.465
VALOR CANCELADO	\$ 144.489.465
VALOR ADEUDADO	\$ 0
SALDO A FAVOR DE COMFAMILIAR NARIÑO:	\$ 34.384.362

El supervisor y/o interventor certifica que la empresa ha presentado en debida forma los soportes de pago por las cuantías y por los tiempos de la ejecución del convenio, requeridos en la normatividad vigente para los sistemas de seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales), aportes parafiscales (SENA; ICBF, CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR) y contribución FIC (cuando corresponda).

Firmada por el Representante Legal de COMFAMILIAR DE NARIÑO, Representante Legal de POLLOS AL DÍA S.A.S.M Supervisor Comfamiliar Nariño y Auditoría Interna de Comfamiliar de Nariño.

Convenio No. 144 de 2017, celebrado entre COMFAMILIAR DE NARIÑO y POLLOS AL DÍA S.A.S., en el marco del programa “40 Mil Primeros Empleos”

CLAUSULA SEGUNDA: “Por parte de la EMPRESA se compromete: 1. Vinculación a 8 bachilleres a los que se les cancelará la suma de \$1.206.649 de manera mensual a cada uno y 3 tecnólogos a los que se les cancelará la suma de \$1.285.851 de manera mensual a cada uno, efectuándoles el pago del salario correspondiente a la tabla salarial establecida para el año 2017 conforme a la categoría antes referida. 2. Cumplir el objeto y demás estipulaciones pactadas en este convenio. 3. Mantener al personal contratado en las condiciones antes indicadas por la empresa al momento de aprobar la vacante postulada. 4. Cumplir oportunamente las obligaciones de orden laboral asumidas con los jóvenes contratados que correspondan de acuerdo con la naturaleza del servicio que presten. 5. Mantener. Durante el segundo semestre del programa, al menos al 60% de los jóvenes inicialmente vinculados. 6) Brindar el acompañamiento en la capacitación y la formación técnica del joven, a través de asignación de un supervisor, quien deberá informar a COMFAMILIAR DE NARIÑO cualquier tipo de novedad ocurrida con los beneficiarios del programa . 7. Velar por el cumplimiento de la normativa que se expida en el marco del programa “4º Mil Primeros Empleos”.

CLÁUSULA OCTAVA: Supervisión del Convenio: por parte de COMFAMILIAR DE NARIÑO. La Dirección Administrativa designa a él (la) Coordinador (a) de la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo, y por parte de LA EMPRESA se designa a Alvaro Roberto Muñoz. Como SUPERVISORES del presente Convenio, quienes ejercerán el control, vigilancia administrativa, técnica y financiera de la ejecución del mismo, por lo que se encuentran facultados para formular las observaciones a que haya lugar, proponer y sustentar a las partes las correcciones necesarias para la adecuada ejecución del presente acuerdo de voluntades. PARAGRAFO-OBLIGACIONES- En virtud del presente CONVENIO los supervisores se obligan a realizar los informes sobre la ejecución del convenio; suscribir y tramitar el acta de liquidación del convenio

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

y cumplir las obligaciones y deberes contenidos en el Manual para el ejercicio de la Supervisión en Interventoría de contratos y/o convenios de COMFAMILIAR NARIÑO.

Acta de Liquidación del convenio No. 144

Plazo de ejecución de las tareas objeto del convenio referido en el anterior numeral se pactó a partir del 17 de mayo de 2017 hasta el 16 de mayo de mayo de 2018.

Que el plazo de ejecución del convenio se encuentra vencido motivo por el cual las partes proceden a LIQUIDAR POR MUTUO ACUERDO EL CONVENIO No. 144 de 2017, el 10 de octubre de 2017, de la siguiente forma:

VALOR TOTAL DEL CONVENIO:	\$ 127.512.513
VALOR EJECUTADO:	\$ 108.581.813
VALOR CANCELADO	\$ 108.581.813
VALOR ADEUDADO	\$ 0
SALDO A FAVOR DE COMFAMILIAR NARIÑO:	\$ 18.930.700

El supervisor y/o interventor certifica que la empresa ha presentado en debida forma los soportes de pago por las cuantías y por los tiempos de la ejecución del convenio, requeridos en la normatividad vigente para los sistemas de seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales), aportes parafiscales (SENA, ICBF y Caja de Compensación Familiar) y Contribución FIC (cuando corresponda).

Firmado por LUIS CARLOS CORAL ROSERO, Representante Legal de COMFAMILIAR DE NARIÑO; GUILLERMO HELI MEJIA ROMO, Representante Legal de POLLOS AL DÍA S.A.S., JOSÉ DANIEL SOLARTE BASANTE, Supervisor de COMFAMILIAR DE NARIÑO y SANDRA RIVAS, Auditoría Interna COMFAMILIAR DE NARIÑO.

Se observa por parte de esta instancia que a la empresa POLLOS AL DÍA SAS, ingresaron ante la Corporación la información y documentación requerida en la que efectivamente se verificaba que la empresa podía acceder al programa, tal como se evidencia en el formato de la validación de los requisitos mínimos del Programa 40 Mil Primeros Empleos, en razón a esto la empresa POLLOS AL DÍA SAS se registran en la plataforma Servicio Público de Empleo.

Además no se podía verificar la planta de cada una de la empresa, la plataforma PILA no se encontraba actualizada, así como el sistema SISU, no cumple con los procesos integrales ni el objetivo del programa.

Las agencias de gestión y colocación de empleo de las Cajas de Compensación Familiar deben incluir el programa 40 Mil Primeros Empleos como parte integral del portafolio de servicios que ofrecen las empresas en el marco de sus actividades de gestión empresarial. En el proceso de promoción del programa, los gestores empresariales deben proponer porque las vacantes postuladas correspondan a nuevos puestos de trabajo, esto con el fin de evitar incentivar situaciones de despido y rotación de personal por parte de los empleadores.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Revisada la información bien los jóvenes que se relacionan en la ejecución de los convenios, estaban laborando al servicio de la empresa contratista, en períodos de meses y años anteriores a la firma del convenio respectivo, se observa que dentro de la ejecución del convenio la empresa presenta contratos laborales a término fijo, para soportar el cumplimiento de las cláusulas pactadas, consignando fechas que no consultan la realidad laboral de los jóvenes dentro de la empresa que recibe el apoyo técnico.

La señora JEIMI ELENA RUANO PORTILLA, ocasiono por el concurso de irregularidades en la aplicación de los sistemas y mecanismos de control interno como son la observancia de procesos y procedimientos establecidos en el manual operativo del programa, procesos que se encontraban a cargo de la ex funcionaria de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, quien debía verificar que las empresas POLLOS AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS, ingresaran a la Corporación la información y documentación requerida en la que efectivamente se evidencie que la empresa podía acceder al programa, tal y como se evidencia en el formato de la validación de requisitos mínimos del Programa 40 Mil Primeros Empleos.

Así existe un manual de Compras y Contratación Familiar de Nariño (Comfamiliar), en el Capítulo II-Principios de la Contratación-Artículo 4: De los Principios de la Contratación: Las contrataciones realizadas por la Corporación deben regirse bajo los principios de Buena Fe, Transparencia, Economía, Calidad en los Servicios Contratados, Oportunidad Responsabilidad (...) Selección Objetiva de los Proveedores y Disminución del Riesgo Jurídico, para optimizar los recursos con los que cuenta y para mantener su fortaleza corporativa (...):

- *BUENA FE: Las partes deben proceder de buena fe en todas sus actuaciones y los contratos obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda (...) según la ley, la costumbre o la equidad.*
- *TRANSPARENCIA: La contratación debe realizarse con objetividad reglas clara y (...) con oportunidad para que los interesados conozcan los documentos, conceptos y decisiones (...).*

Subvenciones del Estado son ayudas económicas o en especie que el gobierno otorga a personas o entidades para realizar actividades de interés público, No se requiere el reembolso de las subvenciones.

En cuanto que los dineros del programa 40 Mil Primeros Empleos no son dineros públicos, corresponden al FOSFEC⁸³ es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante, el cual será administrado por las Cajas de Compensación Familiar y se encargará de otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso a la salud y el ahorro a pensión, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

***Naturaleza jurídica de las Cajas**

⁸³ Decreto Ley 111 de 1996.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En las cajas de compensación familiar el subsidio familiar fue gestado como una iniciativa voluntaria y no impuesta (como lo es ahora), de la empresa privada con el ánimo de mejorar los ingresos de sus trabajadores, y que finalmente tuvieron total respaldo del Estado para su funcionamiento, el cual ha regulado la materia a través de su órgano legislativo, superando de esta manera las expectativas iniciales

Es así como, se expide la Ley 21 de 1982, “por la cual se modificó el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 39, define la naturaleza jurídica de las cajas de compensación familiar -en adelante CCF-, en los siguientes términos, a saber:

“Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la Ley”.

A pesar de ser entes privados, las Cajas de Compensación tienen deberes, normas y supervisión especial que se ajusta a su importante función de transformación social, íntimamente ligada con las funciones y fines del Estado Social de Derecho Colombiano. La Corte Suprema de Justicia, se ha manifestado en forma reiterada al respecto, de lo cual resalta:

“... no es una actividad privada la que cumplen, ni son los bienes que le pertenecen en la forma de propiedad privada adquirida con justo título, lo que hace a las Cajas entes de Derecho Privado; todo lo contrario, son las actividades de interés general y los bienes que están destinados a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias lo que las configura como entes de origen legal, y de naturaleza especial que se organiza bajo reglas del Derecho Privado. (...) Se trata como sostuvo la Corte en la Sentencia del 12 de agosto de 1976, de entidades de naturaleza especialísima que por ministerio de la ley pueden crearlos particulares con fines eminentemente sociales y sin ánimo de lucro⁸⁴.,

Sus funciones primigenias son las de recaudo, administración de los recursos y pago a beneficiarios y, por la finalidad y naturaleza de los recursos que administran, gozan de un régimen legal especial. En este sentido, la Corte Constitucional, ha dicho:

“Es incuestionable entonces que en las actividades que se relacionan con el subsidio familiar - recaudo, administración de los recursos y pago a beneficiarios -, existe un interés público, por lo cual su regulación y orientación compete al Estado. De aquí se desprenden significativas consecuencias: teniendo en cuenta que el subsidio familiar es administrado por entidades intermediarias entre los empleadores y los trabajadores, cuya gestión compromete el interés general por lo cual requiere no solo ser objeto de inspección, vigilancia y control, sino de armonización de políticas generales, dicho régimen jurídico contempla expresamente normas que se refieren a la organización administración y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar⁸⁵”

Contribuciones Parafiscales

⁸⁴ Corte Suprema de Justicia, Sentencia 32 de 19 de marzo de 1987.

⁸⁵ Corte Constitucional C-507 de 1997.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

El artículo 29 del Decreto 111 de 1996, “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, define las contribuciones parafiscales. así:

“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El raneo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable”. (Negrillas por fuera del texto original).

En ese sentido, este Despacho en Concepto CGR-OJ-160 de 2022, refirió que la definición misma contiene cuatro elementos relevantes para las finanzas públicas:

“-No es una contribución general cuyas reglas de pago se aplican a toda la población, sino que está limitada a ser recaudada por un grupo específico, como bien lo precise la Corte Constitucional en sentencia C-449 de 1992 y reiterado en la Sentencia C-575 de 1992: ‘No son impuestos porque no se imponen a todos los contribuyentes ni van a engrosar el presupuesto de ninguna entidad pública bajo el principio de universalidad ni son distribuidos por corporación popular alguna’

-Los bienes y servicios que deben ser atendidos con dichos recursos no tienen el carácter general de los impuestos que interesan de manera general a la sociedad y al Estado, sino que están circunscritos a servir en interés del grupo o sector que los aporta. Así lo precisa la sentencia C-449 de 1992: ‘la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad. (...)’

-Su manejo, administración y ejecución no se hace con las reglas generales definidas para el sector público, es decir el Estatuto General del Presupuesto, sino que se hace de la forma como lo determine la Ley que regula cada recurso parafiscal.

-Los recursos parafiscales están compuestos por las contribuciones (...) y los rendimientos y excedentes financieros”.

Las contribuciones parafiscales administradas por las Cajas de Compensación Familiar

El artículo 39 de la Ley 21 de 1982, "por la cual se modifique el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones", establece:

“Artículo 39. las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley”.

Por su parte el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de noviembre de 2012 estableció⁸⁶:

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (2012). 15 de noviembre -Radicado

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

“Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil; cumplen funciones de seguridad social y están sometidas al control y vigilancia del Estado, en la forma establecida por la Ley 21 de 1982, en su artículo 39; son entidades de origen legal y de naturaleza especial, que pueden crear los particulares con fines sociales y sin ánimo de lucro. En las actividades de las Cajas de Compensación existe un interés público, por lo cual su regulación y orientación compete al Estado; obtienen su personería jurídica ante la Superintendencia del Subsidio Familiar y están sometidas a su inspección y vigilancia”. (Negrillas por fuera del texto).

Ahora bien, en Concepto 2-2020-409636 del 30 de noviembre de 2020, la Superintendencia del Subsidio Familiar, señaló que, las Cajas de Compensación Familiar son entes de naturaleza especial que manejan una prestación social, y administran recursos públicos de naturaleza parafiscal⁸⁷

Sobre la naturaleza de contribución parafiscal⁸⁸ de los aportes de las Cajas de Compensación Familiar, en Sentencia C-575 de 199210, la Corte Constitucional afirmó:

“Las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, que no impuestos ni contraprestación salarial. Las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector. Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley (...).”

En cuanto al fundamento normativo de las contribuciones parafiscales, este se encuentra en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política y también en el artículo 29 del Decreto Ley 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. Ahora bien, sobre las contribuciones parafiscales administradas por las Cajas de Compensación Familiar, en Sentencia C-890 de 2012, se señaló:

“Las Cajas de Compensación, son personas jurídicas sin ánimo de lucro y de derecho privado, que cumplen importantes funciones en materia de seguridad social. (...) Respecto de los aportes administrados por las mencionadas Cajas, la jurisprudencia nacional ha identificado las siguientes características: i) Están destinados a pagar una prestación social, ii) Tienen la calidad de recursos públicos, iii) Buscan proteger integralmente a la familia, iv) Constituyen una herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del gobierno, v) Tienen la triple condición de prestación legal de carácter laboral, mecanismo de redistribución del ingreso y función pública desde la óptica de la prestación del servicio, vi) El subsidio familiar no constituye salario, y vii) Pretenden aliviar las cargas económicas del trabajador. En lo que respecta a la naturaleza de los aportes que reciben las Cajas de Compensación en su calidad de administradores del subsidio familiar, la legislación colombiana y la jurisprudencia le han otorgado la calidad de recursos parafiscales”. (negrillas por fuera del texto original).

⁸⁷ Corte Constitucional (1992) C-575 de 29 de octubre .

⁸⁸ Las contribuciones parafiscales son establecidas por el legislador, ver numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En este entendido, son contribuciones parafiscales los recursos de aportes que reciben las Cajas de Compensación Familiar y dichos recursos están afectados a una particular destinación de interés general, sin que se pueda cambiar la misma⁸⁹.

Adicionalmente, sobre la condición de parafiscalidad atípica propia de este tipo de recursos, en la Sentencia C-1173 de 2001, se dijo⁹⁰:

"No obstante, habría que precisar que estas contribuciones son rentas parafiscales atípicas si se repara en el elemento de la destinación sectorial, toda vez que han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores. Al respecto debe anotarse que para la jurisprudencia constitucional el concepto de grupo socioeconómico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no solo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino que también puede extenderse a quienes en razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones". (Negrillas por fuera del texto original).

En consecuencia, los aportes del subsidio familiar son una contribución parafiscal atípica, "su aporte es obligatorio de manera particular para toda empresa respecto de sus trabajadores, están definidas las destinaciones de tales recaudos, lo mismo que los trabajadores potencialmente beneficiarios, no son una contraprestación sino que son definidos como derecho legítimo de los trabajadores, su administración tiene una regulación específica aplicable, son propiedad de los trabajadores como grupo sectorial, no le pertenecen a la Nación ni el Estado puede disponer de ellos, si bien, **son un recurso público sometido al control fiscal**"⁹¹. (negrilla fuera de texto).

Control Fiscal recursos de administración de las Cajas de Compensación Familiar.

La Constitución Política en el artículo 119, señala que: "La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración".

En concordancia con lo anterior, el artículo 267 de esta misma norma, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 04 de 2019, dispone:

"Artículo 267. Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual villa la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentara el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que define la ley".

⁸⁹ Corte Constitucional (1992) C-575 de 29 de octubre.

⁹⁰ Corte Constitucional (2001). C-1173 de 8 de noviembre.

⁹¹ Contraloría General de la República (2022) Concepto OJ-160.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Es decir, los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos son susceptibles de vigilancia y control fiscal por la Contraloría General de la República. No obstante, de acuerdo con el artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2019, la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios en los que existan contralorías corresponde a estas, en forma concurrente con la CGR.

En todo caso, se debe atender a lo previsto en el inciso 10 del artículo 267 y los incisos 3° y 6° del artículo 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo No. 04 de 2019, que establecen que en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad la ley desarrolla como se adelanta el ejercicio concurrente de las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, indicando que el control ejercido por la Contraloría General de la República es preferente o prevalente.

Ahora bien, sobre control fiscal de los recursos parafiscales, en Sentencia de la Corte Constitucional⁹², se afirmó;

“6.2. Las rentas parafiscales, lo ha dicho la Corte, constituyen un Instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado. De acuerdo con la concepción jurídica de este tipo de tributo, la Corte ha establecido que son características de los recursos parafiscales su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad. en cuanto solo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica. en cuanto redundan en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución. teniendo en cuenta que no (...) una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública. en la medida en que pertenecen al Estado aun cuando no (...) ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional. en cuanto a si lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean”.

Por su parte, en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁹³, se afirmó:

“Así las cosas, como quiera que los recursos parafiscales que administran las Cajas de Compensación son recursos públicos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social, fruto de la Soberanía del Estado, aunque sean de carácter extrapresupuestario, considera esta Sala que la competencia para ejercer el control fiscal sobre los mismos, le corresponde a la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control fiscal, y en este sentido se modifique la doctrina contenida en el concepto 1375 de 2.001.(negrilla fuera de texto).

En efecto, a partir del origen y la naturaleza pública de los recursos parafiscales que administran las Cajas, del órgano que los crea (art. 150 num.12 C.P.) y su pertenencia al Sistema de Seguridad

⁹² Corte Constitucional (2003) C-655 de 5 de agosto.

⁹³ Consejo de Estado (2006). 15 de agosto. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Referencia 11001-03-06-000-2006-00073-00-1763.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Social, en tanto son gravámenes Impuestos por el legislador a un sector determinado -el del trabajo-, que no pertenecen a las Cajas, ni a los trabajadores o empleadores, ni a las entidades territoriales, el organismo llamado a ejercer la vigilancia de los mismos es la Contraloría General de la República, que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 267 de la Carta, representa los Intereses colectivos involucrados en la defensa del patrimonio público, considerado este como el conjunto de recursos con que el Estado cuenta para cumplir con sus deberes sociales (artículo 48 CP). (...)”.

También la doctrina ha reconocido que las Contralorías están facultadas para hacer control fiscal a los recursos parafiscales de las Cajas de Compensación Familiar⁹⁴:

“No es posible dejar de lado, el control fiscal que sobre tales corporaciones tendría la Contraloría General de la República e incluso las Contralorías territoriales sobre los recursos por el hecho de ser parafiscales.

De acuerdo con lo expresado en concepto No. 00358342 en el cual se hacen unas consideraciones jurídicas acerca de la naturaleza de la parafiscalidad, y con referencia a la Resolución 5289 de 200143 emanada de la Contraloría General de la República, cuando los recursos derivados de la parafiscalidad, se apliquen a funciones públicas que puedan cumplir las Cajas, tal es el caso de la prestación del servicio público de Salud (...), conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional en la sentencia C-828 del 2001, se convierte en la prestación de un servicio público en reemplazo del Estado (...)”.

De acuerdo con lo expuesto, la Contraloría General de la República es competente para ejercer control fiscal a las **Cajas de Compensación Familiar**, con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en el inciso 1° del artículo 267 y los incisos 3° y 6° del artículo 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019.

Es decir que los recursos de las Cajas de Compensación Familiar son susceptibles de ser objeto de control fiscal dada su naturaleza de contribuciones parafiscales. Dicha vigilancia se enmarca en el propósito constitucional y legal de la responsabilidad fiscal, buscando garantizar la transparencia, la eficiencia y la legalidad en el manejo de estos recursos.

Es así como, además de la naturaleza de los recursos, por el órgano que los clasifica como contribuciones parafiscales (art. 150 num.12 C.P.), tratándose de gravámenes impuestos por el legislador a un sector determinado, y su pertenencia al Sistema de Seguridad Social, la competencia para el ejercicio del control fiscal que recae sobre los mismos radica en la **Contraloría General de la República**.

Con respecto a la **solicitud de Nulidad**, se le recuerda al apoderado de la empresa POLLO AL DÍA SAS que la solicitud de nulidad de conformidad con el artículo 38 de la ley 610 de 2000, determina que la oportunidad procesal para interponer incidentes de nulidad es **hasta antes del fallo definitivo** y en el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, la misma podrá formularse **antes de proferirse la decisión final**, que para el caso de estudio ya se profirió el Auto No. **1120 de 18 de diciembre de 2024**, en consecuencia, no es el momento para solicitarla ya que a lo largo del

⁹⁴ La naturaleza jurídica de las cajas de compensación en Colombia: una visión frente a su control. Victoria Rodríguez Arévalo, Justicia Jurídica, ISSN 1692-8571, Vol.8. No. 1. Enero-junio 2012, páginas 9-21.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

proceso tuvo diferentes oportunidades y etapas en el proceso de responsabilidad fiscal de proponerla en las diferentes instancias.

Por lo anterior, no prosperan los cargos formulados por el impugnante.

3.3. Recurso de Apelación, presentado por El doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO.

- En cuanto a la afirmación del doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA que el señor VILLOTA TORO, no fue servidor público y en su condición de particular no realizó actividades de gestor fiscal

El Artículo 6 de la Constitución Política, prescribe:

<<ARTÍCULO 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones>>.

Así mismo, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia indica:

“(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones,

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

La calidad de gestor fiscal no solo se predica de quien es el ordenador del gasto sino que contempla a particulares o con ocasión de esta y que de manera culposa causen un detrimento al patrimonio público como sucedió en el presente caso, de modo tal, que al ajustar el comportamiento a las disposiciones legales que regulan el desarrollo de cualquier actividad en la que estén involucrados recursos públicos.

En concepto No. 80112-CGR-OJ-199 de 28 de noviembre de 2023, al referirse a los sujetos pasivos de la responsabilidad fiscal-en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, indicó:

Con fundamento en el numeral 5º del artículo 268 constitucional y en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, la Corte Constitucional en la Sentencia C-832 de 2002, señaló:

“(...) La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5º del artículo 268 constitucional únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. No sobra recordar en ese orden de ideas que la Corte declaró la asequibilidad de la expresión “con ocasión de ésta”, contenida en el artículo 1º de

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

la Ley 610 de 2000⁹⁵, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal⁹⁶.

En Sentencia C-340 de 2007 la Corte Constitucional agregó:

“(...) la responsabilidad fiscal tiene como principio o razón jurídica la protección del patrimonio económico del Estado; su finalidad no es sancionatoria, puesto que no se orienta a reprimir una conducta reprochable, sino eminentemente reparatoria, dado que pretende garantizar el patrimonio público frente al daño causado por la gestión fiscal irregular; está determinada por un criterio normativo de imputación subjetivo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, y parte del daño antijurídico sufrido por el Estado, la acción u omisión imputable al funcionario y el nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente. Finalmente, para determinar la responsabilidad fiscal deben respetarse las garantías sustanciales y procesales del debido proceso.”

El artículo 1 de la Ley 610 de 2000, define el proceso de responsabilidad fiscal.

*“Luego es claro que la responsabilidad fiscal sólo se predica de los servidores públicos y de los particulares, estos últimos pueden ser personas jurídicas o naturales, cuando en el ejercicio de la gestión **fiscal o con ocasión de está** causen por acción y en forma dolosa o gravemente culposa un daño al patrimonio del Estado.*

(...).

Con relación a la gestión fiscal y la responsabilidad fiscal, en el concepto OJ-142 de 2017 bajo radicado 2017EE0082802 del 10 de julio de 2017, esta Oficina anotó que la responsabilidad fiscal que se puede exigir a los servidores públicos, o a quienes desempeñan funciones públicas, a los contratistas e incluso a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, es la derivada de la gestión fiscal definida en el artículo 3º de la ley 610 de 2000, gestión fiscal respecto de la cual la Corte Constitucional⁹⁷ se ha pronunciado brindando elementos que permiten avanzar en la delimitación del concepto.

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

⁹⁵ Artículo 1. Definición. El proceso de 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 (...). ”

⁹⁶ Sentencia C-840/01.

⁹⁷ Sentencia C-840 de 2001, 9 de agosto de 2011. Expediente D-3389. Señaló: “Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.”

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

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

Por otra parte, se reitera que, el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, define que: "El proceso de 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 ahí que, para endilgar responsabilidad fiscal "con ocasión de ésta" (de la gestión fiscal) se requiere que la actuación del servidor público o particular que no ostenta la calidad de gestor fiscal, mantenga una relación estrechamente vinculada con el desarrollo de la gestión fiscal desplegada por el titular de la misma, es decir con los actos de administración y disposición de los fondos públicos⁹⁸.

El nexo causal, para determinar la responsabilidad fiscal, es el elemento articulador entre la conducta de la persona que actúa a título de gestor fiscal, de quien actúa con ocasión a la gestión fiscal o de quien contribuye a la causación del daño, y el daño propiamente dicho; lo cual significa que el daño patrimonial al Estado debe ser consecuencia de la conducta irregular de la persona, sin que entre estos dos elementos medie causal de justificación de la conducta de la persona.

Entonces, en cada caso el operador jurídico tendrá que dilucidar si la conducta del servidor público o particular guarda esa estrecha vinculación con la gestión fiscal, a tal punto de catalogarse como conexas, próximas y necesarias para con los actos de gestión fiscal desplegados por el titular de la misma; es decir, si la conducta de ese tercero intervino en el circuito de la gestión fiscal de modo tal que su participación determinó, propició o coadyuvó los actos de administración de los recursos públicos.

Adicional a lo previsto en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000¹³, el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, establece el régimen de solidaridad aplicable a la responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

⁹⁸ *La conducta desplegada por el funcionario o particular debe tener una relación directa con el ejercicio de gestión fiscal, como lo indicó el Consejo de Estado, en concepto de 15 de noviembre de 2007 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado, 2007-00077-00(1852) (reiterado en concepto 00077-00 (1852) A de 15 de diciembre de 2009), en el cual se explicó: "Así las cosas, a la luz de las normas constitucionales que propenden por el manejo eficiente, responsable y oportuno de los recursos públicos por quienes tienen a su cargo tareas de gestión fiscal y, de las de carácter legal que conforman el régimen de control fiscal vigente, el daño causado por la conducta irregular de un servidor o particular se debe determinar en relación con **los recursos que específicamente estuvieron a su disposición en razón de sus funciones y no en abstracto frente a los recursos que conforman el patrimonio del Estado.**"*

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

“Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.” (Subrayado fuera de texto).

Dentro del expediente, se cita en los documentos que el señor **JUAN CARLOS VILLOTA TORO: Administrador de Empresas y Negocios Internacionales – se desempeñó como Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR.**

Ahora bien, en la **Circular No. 42 de 16 de agosto de 2016:** Para Cajas de Compensación Familiar-Empresas y Jóvenes Beneficiarios del Programa 40 Mil Primeros Empleos-Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

DE: Ministerio del Trabajo

Asunto: Modificación al Manual Operativo del Programa 40.000 Primeros Empleos

Se señaló: Artículo 1 de la Resolución No. 347 de 2015, dispuso la creación del programa nacional “40.000 primeros empleos” como un mecanismo **para mejorar** la empleabilidad de la población entre 18 y 28 años de edad, al tiempo que estableció que el programa se desarrollará bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio del Trabajo y con apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

El programa <<40.000 primeros empleos>> está enfocado en construir una primera experiencia laboral de calidad para los jóvenes bachilleres, técnicos, tecnólogos y profesionales, a partir de la cual podrán desarrollar el resto de su trayectoria laboral.

El Ministerio del Trabajo, a través de la circular 004 de 15 de enero de 2016, extendió la vigencia del programa hasta el 31 de diciembre de 2016 e incorporará nuevos lineamientos para la operación del programa que fortalezcan su ejecución, enfocados principalmente en la eficacia y agilidad de su desarrollo. Esta Circular da a conocer la Cuarta Versión del Manual Operativo.

Se agrega que dada la naturaleza de su contenido, el Manual Operativo, en su cuarta versión, **es de obligatoria consulta y referencia**, especialmente por parte de las Cajas de Compensación Familiar, quienes en calidad de administradoras de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), tienen la responsabilidad de operar el programa a lo largo del territorio nacional.

Aunque las Cajas de Compensación Familiar son quienes tienen la principal responsabilidad de operar el programa a lo largo del territorio nacional, los lineamientos estipulados en la cuarta versión del Manual Operativo también son de obligatorio cumplimiento para las diversas entidades y actores involucrados en la operación del programa.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Respecto de la **Competencia de la CGR**, sobre la vigilancia de los recursos del FOSFEC⁹⁹ por considerarlos que no son recursos del orden nacional que integren el presupuesto general de la Nación, en párrafos anteriores esta instancia dispuso tal sofisma por tratarse de recursos parafiscales que integran el Sistema General de Seguridad Social, aunque no ingresan al Presupuesto General de la Nación, no pierden por esto su esencia pública y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado.

Sobre la competencia, anota que el artículo 12 de la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 de 2020, que determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la CGR, definió:

“Factor territorial: Lugar en donde se ejecutaron o debieron ejecutar los recursos públicos. Para los efectos de la presente resolución, el factor territorial se refiere a la ejecución presupuestal de los recursos públicos”.

Por lo anterior la ejecución de los recursos FOSFEC, aconteció en el Municipio de Pasto, Departamento de Nariño, radica en la Gerencia Colegiada la competencia para conocer, tramitar y decidir el proceso de responsabilidad fiscal.

Igual que no resulta acertada la afirmación del profesional del derecho según la cual, la Contraloría no ha analizado las actuaciones adelantadas por COMFAMILIAR DE NARIÑO, en contra de las empresas POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS; ya que en el expediente aparecen los soportes documentales, como es la denuncia que cursa en la Fiscalía 17 Seccional de Pasto-Radicación No. 5299160990322922951388.

*En cuanto a las pruebas documentales solicitadas es necesario aclararle al apoderado que los artículos 22 y 25 de la Ley 610 de 2000, revisten al funcionario instructor de total libertad probatoria para establecer la verdad procesal y finiquitar el proceso de responsabilidad fiscal, ya sea con un fallo sin responsabilidad, con responsabilidad fiscal o archivo del proceso. Por lo anterior, es deber del funcionario (s) de conocimiento, utilizar las herramientas probatorias que estimen conducentes y pertinentes para materializar el objetivo del procedimiento administrativo fiscal. Al respecto, los artículos en comento señalan:

“(...) 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.

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

⁹⁹ Es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante, administrado por las Cajas de Compensación Familiar que se encarga de otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso, así mismo se encarga del fortalecimiento de las competencias a los trabajadores afiliados a la respectiva caja de compensación familiar y de las personas a cargo, enfocado en mejorar la productividad de las empresas y MIPYMES. (Superintendencia de Subsidio Familiar- <https://ssf.gov.co/preguntas-frecuentes-fosfec>).

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional. Es decir no se puede admitir apreciaciones sesgadas de los medios de pruebas, sino que deben ser valorados en su totalidad.

Sobre el tema de la apreciación conjunta de las pruebas, el Maestro¹⁰⁰ señaló que:

"(...) Para una correcta apreciación no basta tener en cuenta cada medio aisladamente, ni siquiera darle el sentido y alcance que en realidad le corresponde, porque la prueba es el resultado de los múltiples elementos probatorios reunidos en el proceso, tomadas en su conjunto, como una "masa de pruebas", según la expresión de los juristas ingleses (...)"¹⁰¹

En lo que hace referencia a la "sana crítica", el profesor Gustavo Humberto Rodríguez, en su libro de "Derecho Probatorio" ha indicado que lo característico de ésta, "...es que la apreciación se haga, tomando las pruebas individual y colectivamente, en su análisis y en síntesis; que igualmente se motiven sus fundamentos de manera razonada, todo lo cual implica la aplicación de la lógica y de la experiencia" (Negrillas fuera del texto).

Concepto compartido por el Doctor Jairo Parra Quijano, al hablar del sistema de la libre convicción, expresando que:

"La crítica razonada de las pruebas la debe hacer el juez, lo que significa que no se trata de consagrar la arbitrariedad, sino de obligarlo al empleo de las reglas de la experiencia, de la lógica, de la historia, de la sociología, de la imaginación (la que también tiene sus reglas, para el caso del juzgador)"¹⁰².

En conclusión, el artículo 26 estudiado, obliga al juez a examinar cada uno de los medios probatorios, analizándolos de acuerdo a las reglas de la lógica y la experiencia, explicando: "...en la parte motiva, los razonamientos que hace sobre la prueba para cumplir con los principios de contradicción y de debida defensa."¹⁰³

La Corte Constitucional sobre el tema de que se decreten y practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos, ha dicho:

"El juez debe definir si profiere o no el decreto de las pruebas solicitadas¹⁰⁴, para lo cual deberá determinar si son pertinentes, conducentes y procedentes para contribuir al esclarecimiento de los hechos y a la definición acerca de la responsabilidad del procesado¹⁰⁵. En este sentido, debe decretar y practicar aquellas pruebas que objetivamente resulten pertinentes y que puedan ser obtenidas a través de un esfuerzo razonable¹⁰⁶

¹⁰⁰ DEVIS ECHANDIA HERNANDO.

¹⁰¹ DEVIS ECHANDIA HERNANDO- Compendio de Derecho Procesal -Pruebas Judiciales. Tomo II. Ed. ABC. Bogotá. D.C., novena edición. Página 104.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Sentencia de la Corte Constitucional T-555 de 1999.

¹⁰⁵ Sentencia de la Corte Constitucional T-555 de 1999.

¹⁰⁶ Sentencia de la Corte Constitucional T-589 de 1999.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

*Sin embargo, no existe un imperativo de que se decreten todas las pruebas solicitadas por los sujetos procesales ni a realizar pesquisas o averiguaciones desproporcionadas, innecesarias o inútiles¹⁰⁷. Por lo anterior, **le es posible negar alguna o algunas de tales pruebas**, si estima fundadamente que los requisitos legales no se cumplen o que en el proceso respectivo no tienen lugar¹⁰⁸ (...)*.
(negrilla fuera de texto).

Por lo anterior las pruebas documentales no aportan nada nuevo al proceso o para contribuir al esclarecimiento de los hechos, por lo que las mismas como lo plasmó la primera instancia se trata de información con la que ya se contaba o que pudo haber sido solicitada en la versión libre, o cuando presento descargos a la imputación o previo a la decisión del fallo.

Por lo anterior, no prosperan los cargos formulados por el impugnante.

3.4. Recurso de Apelación interpuesto por el doctor CARLOS ALEXANDER BURBANO RUALES, apoderado de la EMPRESA CHAMORRO PORTILLA SAS¹⁰⁹.

Convenio No. 181 y 080 de 2017

CONVENIO	Celebrado entre	Perfil empleos pagados
No. 181 de 2017¹¹⁰.	COMFAMILIAR DE NARIÑO y HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, en nombre y representación de CHAMORRO PORTILLA SAS.	15 bachilleres
Objeto	Establecer compromisos de COMFAMILIAR NARIÑO y de CHAMORRO PORTILLA SAS, para facilitar la transición de la población entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral en el mismo programa "40 Mil Primeros Empleos".	
Valor	\$100.664.880	
CONVENIO No. 080 de 2017	Celebrado entre LUIS CARLOS CORAL ROSERO, en calidad de Director Administrativo y Representante Legal quien actúa en nombre y representación de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO, por una parte y por la otra HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, en nombre y representación de CHAMORRO PORTILLA SAS, quien se denominará LA EMPRESA.	14 bachilleres 3 tecnólogos 2 técnicos 1 profesional
Objeto	Establecer los compromisos de COMFAMILIAR DE NARIÑO y de CHAMORRO PORTILLA SAS, para facilitar la transición de la población joven, entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral, en el programa "40 Mil Primeros Empleos"	
Valor	\$131.103,781,00	

Cláusula Segunda: Por parte de la Empresa se compromete a 1. Vincular a 15 bachilleres a los cuales se les cancelará la suma de \$1.118.499 de manera mensual efectuándoles el pago del salario correspondiente a la tabla salarial establecida para el año 2017 conforme a la categoría antes referida. 2. Cumplir el objeto y demás estipulaciones pactadas en este convenio. 3. Mantener al personal contratado en las condiciones antes indicadas por la empresa al momento

¹⁰⁷ Sentencia de la Corte Constitucional T-589 de 1999.

¹⁰⁸ Sentencia de la Corte Constitucional T-555 de 1999.

¹⁰⁹ Siref-No. 20250129.

¹¹⁰ Siref-Convenio No. 181-2017.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

de aprobar la vacante postulada, 4. Cumplir oportunamente las obligaciones de orden laboral asumidas con los jóvenes contratados que correspondan de acuerdo con la naturaleza del servicio que presten. 5. Mantener durante el segundo semestre del programa, al menos al 60% de los jóvenes inicialmente vinculados. 6) Brindar el acompañamiento en la capacitación y la formación técnica del joven, a través de asignación de un supervisor, quien deberá informar a COMFAMILIAR DE NARIÑO cualquier tipo de novedad ocurrida con los beneficiarios del programa. 7. Velar por el cumplimiento de la normativa que se expida en el marco del programa "4º Mil Primeros Empleos".

CLÁUSULA OCTAVA: Supervisión del Convenio: por parte de COMFAMILIAR DE NARIÑO. La Dirección Administrativa designa a él (la) Coordinador (a) de la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo, y por parte de LA EMPRESA se designa a Judith Amalia Moncayo Ortiz. Como SUPERVISORES del presente Convenio, quienes ejercerán el control, vigilancia administrativa, técnica y financiera de la ejecución del mismo, por lo que se encuentran facultados para formular las observaciones a que haya lugar, proponer y sustentar a las partes las correcciones necesarias para la adecuada ejecución del presente acuerdo de voluntades. **PARAGRAFO-OBLIGACIONES-** En virtud del presente CONVENIO los supervisores se obligan a realizar los informes sobre la ejecución del convenio; suscribir y tramitar el acta de liquidación del convenio y cumplir las obligaciones y deberes contenidos en el Manual para el ejercicio de la Supervisión en Interventoría de contratos y/o convenios de COMFAMILIAR NARIÑO.

Acta de Liquidación del Convenio No. 181 de 2017 de fecha 14 de diciembre de 2018.

VALOR TOTAL DEL CONVENIO:	\$ 100.664.880
VALOR EJECUTADO:	\$ 99.546.411
VALOR CANCELADO	\$ 99.546.411
VALOR ADEUDADO	\$ 0
SALDO A FAVOR DE COMFAMILIAR NARIÑO:	\$1.118.469

VALOR EJECUTADO: NOVENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS ONCE PESOS MDA/ CTE (\$ 99.546.411)

El supervisor y/o interventor certifica que la empresa ha presentado en debda forma los soportes de pago por las cuantías y por los tiempos de la ejecución del convenio, requeridos en la normatividad vigente para los sistemas de seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales), aportes parafiscales (SENA, ICBF y Caja de Compensación Familiar) y Contribución FIC (cuando corresponda).

Firmado por LUIS CARLOS CORAL ROSERO, Representante Legal de COMFAMILIAR DE NARIÑO; HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, Representante Legal de CHAMORRO PORTILLA S.A.S., JOSÉ DANIEL SOLARTE BASANTE, Supervisor de COMFAMILIAR DE NARIÑO y SANDRA RIVAS, Auditoría Interna COMFAMILIAR DE NARIÑO.

Convenio No. 080 de 2017

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Cláusula Segunda: Por parte de la Empresa se compromete a 1. Vincular a 14 bachilleres a los que se les cancelará la suma de \$1.118.499 de manera mensual a cada uno, tres técnicos a los que se les cancelará la suma de \$1.206.649 de manera mensual a cada uno y 2 tecnólogos a los que se les cancelará la suma de \$1.285,851 de manera mensual a cada uno, efectuándoles el pago del salario correspondiente a la tabla salarial establecida para el año 2017 conforme a la categoría antes referida. 2. Cumplir el objeto y demás estipulaciones pactadas en este convenio. 3. Mantener al personal contratado en las condiciones antes indicadas por la empresa al momento de aprobar la vacante postulada, 4. Cumplir oportunamente las obligaciones de orden laboral asumidas con los jóvenes contratados que correspondan de acuerdo con la naturaleza del servicio que presten. 5. Mantener durante el segundo semestre del programa, al menos al 60% de los jóvenes inicialmente vinculados. 6) Brindar el acompañamiento en la capacitación y la formación técnica del joven, a través de asignación de un supervisor, quien deberá informar a COMFAMILIAR DE NARIÑO cualquier tipo de novedad ocurrida con los beneficiarios del programa. 7. Velar por el cumplimiento de la normativa que se expida en el marco del programa "4º Mil Primeros Empleos".

CLÁUSULA OCTAVA: Supervisión del Convenio: por parte de COMFAMILIAR DE NARIÑO. La Dirección Administrativa designa a él (la) Coordinador (a) de la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo, y por parte de LA EMPRESA se designa a Judith Amalia Moncayo Ortiz. Como SUPERVISORES del presente Convenio, quienes ejercerán el control, vigilancia administrativa, técnica y financiera de la ejecución del mismo, por lo que se encuentran facultados para formular las observaciones a que haya lugar, proponer y sustentar a las partes las correcciones necesarias para la adecuada ejecución del presente acuerdo de voluntades. PARAGRAFO-OBLIGACIONES- En virtud del presente CONVENIO los supervisores se obligan a realizar los informes sobre la ejecución del convenio; suscribir y tramitar el acta de liquidación del convenio y cumplir las obligaciones y deberes contenidos en el Manual para el ejercicio de la Supervisión en Interventoría de contratos y/o convenios de COMFAMILIAR NARIÑO.

Acta de Terminación y Liquidación del Convenio suscrito entre la Caja de Compensación Familiar de Nariño y Chamorro Portilla SAS.

Plazo de Ejecución: Que el plazo de ejecución de las tareas objeto del convenio referido en el anterior numeral se pactó a partir del día diecisiete (17) del mes de marzo del año Dos Mil Diecisiete (2017) hasta el día dieciséis (16) del mes de marzo del año Dos Mil Dieciocho (2018).

Que el plazo de ejecución del convenio se encuentra vencido motivo por el cual las partes proceden a LIQUIDAR POR MUTUO ACUERDO EL CONVENIO No 080 de 2017, de la siguiente forma:

VALOR TOTAL DEL CONVENIO:	\$ 131.103.781
VALOR EJECUTADO:	\$ 118.669.590 ✓
VALOR CANCELADO	\$ 118.669.590 ✓
VALOR ADEUDADO	\$ 0
SALDO A FAVOR DE COMFAMILIAR NARIÑO:	\$ 12.434.191 ✓

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

El supervisor y/o interventor certifica que la empresa ha presentado en debida forma los soportes de pago por las cuantías y por los tiempos de la ejecución del convenio, requeridos en la normatividad vigente para los sistemas de seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales), aportes parafiscales (SENA, ICBF y Caja de Compensación Familiar) y Contribución FIC (cuando corresponda).

Firmado por LUIS CARLOS CORAL ROSERO, Representante Legal de COMFAMILIAR DE NARIÑO; HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, Representante Legal de CHAMORRO PORTILLA S.A.S., JOSÉ DANIEL SOLARTE BASANTE, Supervisor de COMFAMILIAR DE NARIÑO y SANDRA RIVAS, Auditoría Interna COMFAMILIAR DE NARIÑO.

Se cotejo con los sistemas SISU-Trayectoria en nómina por trabajador, el reporte en Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), certificaciones de Coordinación de aportes de la Caja y la página web del servicio de empleos, se estableció que los jóvenes que se reportaron como beneficiarios del programa no se encontraban cesantes y que tenían vinculación con la empresa que suscribe el convenio.

El abogado representante de la empresa responsable fiscal confirmó y ratificó la postura fáctica y jurídica del escrito de versión libre en mayo de 2022 como en el escrito de 18 de julio de 2023.

A propósito del reproche del abogado recurrente según el cual, la irregularidad plenamente probada respecto de la joven VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ, quien al momento de la vinculación al programa 40 mil primeros empleos contaba con la experiencia previa superior a 6 meses no se trató de una verificación que realizara la Gerencia Departamental Colegiada en el trámite del proceso.

Se tiene que con Auto No. 649 de 24 de agosto de 2023, (notificado por Estado el día 28), se decretó la práctica de una prueba documental consistente en solicitar a la Fiscalía Seccional de conocimiento, copia de las piezas procesales, documento incorporado al proceso y apreciado en conjunto.

Se destaca que en el Informe Técnico, radicado No. 2024IE0100048 de 9 de septiembre de 2024, rendido por la profesional de la Gerencia AYDA CECILIA DÍAZ, respecto del convenio 181 de 2017, prescribe: *“De 15 beneficiarios del programa 40 Mil Primeros Empleos, se constató que en el 7% de los casos analizados, es decir, una persona tuvo vinculación laboral formal en años anteriores a 2017, año del convenio 181-2017. Corresponde al documento de identificación No. 1085283187”, documento perteneciente a la señora VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ.*

Y así mostró al detalle:

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

No.	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Vinculación laboral antes de 2017	Vinculación laboral en 2017
2	VIVIANA	MARCELA	TOVAR	MUÑOZ	1085283187	Año 2012: MERCADEO TECNOLOGIA MERC@TEL EU NIT 900223584 Año 2015: ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS NIT 900793330	No reporta

Como se ve, la prueba penal valorada en el fallo coincide con las comprobaciones de este órgano de control fiscal¹¹¹, de manera que no resulta cierta la afirmación del recurrente.

Ahora el mismo defensor de CHAMORRO PORTILLA SAS, narró la forma en la que se surtió la vinculación de la señorita VIVIANA MARCELA, pormenorizando que mediante correo electrónico de 25 de octubre de 2017, desde Recursos Humanos de la empresa se envió un listado de posibles candidatos entre los que se encontraba la precitada con quien ya se había suscrito contrato laboral desde el 19 de octubre de 2017, es decir la empresa ya había establecido contacto con la postulante, permitiendo conocer su experiencia laboral previa.

No. 181 de 2017¹¹¹.	COMFAMILIAR DE NARIÑO y HUMBERTO PORTILLA MONTENEGRO, en nombre y representación de CHAMORRO PORTILLA SAS.	15 bachilleres
Objeto	Establecer compromisos de COMFAMILIAR NARIÑO y de CHAMORRO PORTILLA SAS, para facilitar la transición de la población entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral en el mismo programa "40 Mil Primeros Empleos".	

Si revisamos el Informe Técnico allegado por la Profesional AYDA CECILIA DÍAZ BRAVO, profesional universitario de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, donde para dar cumplimiento al objetivo asignado realizó las siguientes actividades:

1. Análisis de las bases de datos de afiliados suministrada por COMFAMILIAR DE NARIÑO, correspondiente a las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, dispuestas en la carpeta "20240517 oficio allega pruebas Comfamiliar Gustavo Rojas Anexo". Los archivos con las bases de datos Excel analizadas se denominan: "Respuesta Contraloría 2012", "Respuesta Contraloría 2013", "Respuesta Contraloría 2014 (1)", "Respuesta Contraloría 2015", "Respuesta Contraloría 2016", "Respuesta Contraloría 2017" y "Respuesta Contraloría 2018 (1)".
2. Análisis de las bases de datos de beneficiarios de los convenios suscritos entre COMFAMILIAR DE NARIÑO y las empresas POLLO AL DÍA y CHAMORRO PORTILLA.

¹¹¹ Siref-Convenio No. 181-2017.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

- Usando la función BUSCARV de Excel, se cruzan las bases de datos de trabajadores de los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 con la de los beneficiarios de los convenios 037-2017, 144-2017, 080-2017 y 181-2017, con el fin de evaluar si los beneficiarios de estos convenios del programa “\$o Mil Primeros Empleos” tuvieron vinculación laboral en los años 2012 a 2017.
- Del Convenio 181 de 3 de noviembre de 2017-CHAMORRO PORTILLA se determinó que de los 15 beneficiarios del programa 40 Mil Primeros Empleos, se constató que en el 7% de los casos analizados, es decir, una persona tuvo vinculación laboral formal en años anteriores a 2017 año del convenio 181-2017. Corresponde al documento de identificación No. 1085283187.

Cuadro No. 14
Relación de beneficiarios del convenio 181-2017 y su vinculación laboral en los años 2012 a 2017

N°	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Vinculación laboral antes de 2017	Vinculación laboral en 2017
1	BRAYAN	HENRY	LOPEZ	LOPEZ	1085346949	No reporta	No reporta
2	VIVIANA	MARCELA	TOVAR	MUÑOZ	1085283187	Año 2012: MERCADEO TECNOLOGIA MERC@TEL EU NIT 900223584 Año 2015: ORGANIZACION LA MERCED SAS NIT 900793330	No reporta

*INFORME TECNICO

Con Oficio SIGEDOC No. 2024IE0056815 de 28 de mayo de 2024, el Gerente Departamental ERNESTO FERNANDO NARVAEZ, asigna a la profesional doctora AYDA CECILIA DÍAZ como apoyo técnico dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2020-36059¹¹²

Allegado por la profesional AYDA CECILIA DÍAZ BRAVO de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño al Gerente Departamental Colegiada de Nariño con Oficio SIGEDOC No. 2014IE0100048 de 9 de septiembre de 2024. El cual es trasladado a las partes el 24 de octubre de 2024, para que los presuntos responsables, garantes y apoderados pudieran solicitar la aclaración y/o complementación del informe si así lo consideran¹¹³

En el Informe Técnico se busca determinar si los jóvenes que registran como beneficiarios de los convenios No. 144 de 17 de mayo de 2017, No. 037 de 22 de febrero de 2017 suscrito con POLLOS AL DÍA y los Convenios No. 080 de 17 de marzo de 2017 y 181 de 3 de noviembre de 2017 con CHAMORRO PORTILLA registraban como aportantes al sistema general de Seguridad Social en calidad de trabajadores activos, bajo qué tipo de vinculación y en qué periodo anterior a la vigencia del convenio del cual fueron beneficiarios del programa “Cuarenta mil primeros Empleos”, es decir la fecha de suscripción del convenio respectivo.

¹¹² Siref. No. 20240528.

¹¹³ Siref-No. 20241024.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

CONCLUSIONES

De conformidad con lo anterior, para dar respuesta a lo solicitado se tiene:

1. El análisis de las bases de datos de trabajadores suministrada por COMFAMILIAR de Nariño permite evidenciar que de los 77 beneficiarios del programa 40 Mil Primeros Empleos correspondiente a los convenios 034-2017, 144-2017, 080-2017 u 181-2017, 34 personas tuvieron alguna vinculación laboral en los años 2012 a 2016.

De la información entregada no se puede identificar el tipo de vinculación. En las bases de datos, únicamente se registra que su afiliación es EMPLEADO EMPRESA.

2. Se determinó por cada convenio, la situación de cada uno de los jóvenes relacionados como beneficiarios del programa “40 Mil Primeros Empleos”.

Es aclarado con Oficio SIGEDOC No. 2024IE0226266 de 16 de octubre de 2024¹¹⁴, por parte de la Profesional AYDA CECILIA DIAZ BRAVO de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño-CGR, donde se solicita se informe “*respecto de quienes cuentan con experiencia laboral previa (34 de los 77 jóvenes beneficiarios), por cuanto tiempo, fijado en meses o días, se adquirió la misma con los diversos empleadores*”, manifiesta que con las bases de datos de afiliados entregadas por Comfamiliar de Nariño no es posible determinar, en meses o días, el tiempo de experiencia laboral de los beneficiarios del programa 40 Mil Primeros Empleos.

Esto sucede porque estas bases de datos de afiliados solamente contienen la información de año, NIT del empleador, razón social del empleador, tipo de afiliado del trabajador, tipo de documento de identidad del trabajador, número del documento de identidad del trabajador y nombre del trabajador.

Para identificar el tiempo exacto de experiencia laboral en meses y días se necesita información de fecha inicial y fecha final de afiliación de cada uno de los trabajadores.

El Informe Técnico es un medio de prueba autónomo, propio del proceso de responsabilidad fiscal, es importante anotar que la prueba del informe técnico, prevista en el proceso de responsabilidad fiscal se encuentra establecida en la Ley 1474 de 2011, como medio de prueba autónomo propio del proceso de responsabilidad fiscal, que constituye una modalidad de dictamen y, por consiguiente, tiene la vocación de probar hechos de naturaleza técnica sin depender de otros medios de prueba, sin perjuicio de la valoración en conjunto que de los mismos debe hacer el director del proceso para adoptar sus decisiones.

Ahora bien, el informe técnico es un medio de prueba que permite probar hecho objeto de investigación, hace parte de la técnica jurídica que el operador fiscal puede utilizar, con la finalidad de probar y corroborar el hecho materia de investigación como sucedió en el caso sub examine.

¹¹⁴ Siref-No. 20241016.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

A su vez el director de la Oficina Jurídica⁶¹ al referirse al Informe Técnico, manifestó:

“(...) debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones y las respuestas a los cuestionamientos hechos por el funcionario que lo ordenó.

En aplicación del artículo 235 del Código General del Proceso, para la elaboración de un informe técnico y una prueba pericial, el experto desempeñará su labor con objetividad e imparcialidad, y deberá tener en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar. El informe deberá acompañarse de los documentos que le sirven de fundamento y de aquellos que perjudican a cualquiera de los implicados. Si al momento de presentarse el informe por el experto, el funcionario competente ve que no reúne los requisitos mínimos, deberá rechazarlo por providencia motivada y ordenar que se rinda en debida forma (...).”

La Ley 1474 de 2011, “Estatuto Anticorrupción”, incorporo en su 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 (...).”

Sobre el tema, se afirmó que de esta Ley se extrae que el alcance de los informes técnicos¹¹⁵

“como prueba es el estar destinados a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso.

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

Sobre la validez y la importancia de este medio de prueba, la Oficina Jurídica¹¹⁶ de la CGR, señaló mediante concepto, lo siguiente:

*“(...) Es así como el informe técnico constituye una prueba que puede ser decretada por el investigador de conocimiento durante el proceso o puede ser aportado por las partes. Consiste en que personal especializado o experto informa al juez cuales son las reglas especializadas de la experiencia que se pueden utilizar para valorar las pruebas del proceso o para interpretar los hechos probados.
(...).*

De otro lado, se observan requisitos fundamentales del informe técnico, a saber:

- *Debe ser rendido por un experto.*

¹¹⁵ CGR-OJ.057 de 4 de mayo de 2018-SIGEDOC No. 2018EE9953147 de 4 de mayo de 2018.

¹¹⁶ CGR.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

- *Debe servir como prueba de los hechos que le fueron sometidos a consideración del experto.*
- *Debe estar apoyado en la experiencia y la especialización.*
- *La responsabilidad recae en quien lo solicita el informe y quien lo realiza.*
- *Constituye una prueba, que puede ser controvertida por los sujetos procesales (...)*

Por lo anterior el informe técnico describe el estado de un problema técnico; donde queda plasmada la exposición de datos, hechos e información sobre una cuestión o asunto que debe ser reportado y debe someterse al procedimiento de contradicción del mismo; y en este caso, acercándose por completo a la experticia judicial que pueda ser materia de objeción por error grave o de solicitud de **aclaración, complementación o adición** (artículo 238 del Código de Procedimiento Civil).

Es así como el informe técnico del presente proceso cumple con la función de plasmar la realidad sobre las experticias técnicas encontradas, acercándose por completo la prueba técnica en materia judicial en Sentencia¹¹⁷ sobre el tema se señaló:

“La prueba pericial tendrá valor probatorio y, por consiguiente, podrá ser apreciada por el juez solamente si corresponde a un acto procesal que fue sometido al principio de contradicción y fue regular y legalmente practicado en el proceso, conforme a las reglas previstas en la ley para el efecto. Dicho de otro modo, si el dictamen pericial no ha sido decretado por el juez, o no ha sido controvertido en el proceso, carece de mérito probatorio y no puede ser valorado judicialmente porque no es una prueba legamente practicada”.

Cabe también decir que el decreto de pruebas para la elaboración de informes técnicos y periciales no es, ni debe ser caprichosa o arbitraria, como tampoco puede desatenderse la solicitud, cuando se requiere de un informe pericial el cual es considerado necesario para verificación de la realidad fáctica de los hechos y, cuando en ejercicio del derecho de acceso a la justicia y de contradicción, las partes aportan conceptos.

Así mismo, la Oficina Jurídica de la CGR, en concepto⁶⁵, al referirse al Informe Técnico, prescribe: *“(...) La valoración probatoria del informe técnico habrá de consultar los parámetros que indica el inciso 5 de la norma citada, esto es, que sea claro, preciso, exhaustivo y detallado; que explique los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones. Luego, tendrá que apreciarse en su conjunto con los demás medios probatorios allegados al proceso, conforme a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.*

En conclusión, se reitera, los informes técnicos deben versar sobre asuntos técnicos y especializados, puesto que el establecimiento de la existencia o no del daño patrimonial al Estado, compete únicamente al operador jurídico que se encuentra adelantando el proceso (...)”.

Igualmente la misma Oficina Jurídica en concepto⁶⁶, afirmó lo siguiente: *“(...) La práctica del informe técnico se justifica en la medida en que se requieran conocimientos especializados en determinada área y versa únicamente sobre el cuestionario formulado previamente por el director del proceso sobre hechos de carácter técnico. En aplicación de los ya mencionados principios aunados a otros tales como la pertinencia y utilidad de la prueba (...)*”.

¹¹⁷ C-382 de 23 de abril de 2008-Expediente D-6909.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Se puede establecer que a pesar de haberse liquidados los convenios, los mismos no cumplieron con el objeto determinado que era establecer compromisos de COMFAMILIAR NARIÑO y las diferentes empresas (POLLO AL DÍA SAS y CHAMORRO PORTILLA SAS) para facilitar la transición de la población entre 18 y 28 años, entre los procesos de formación y mercado laboral en el mismo programa “40 Mil Primeros Empleos”. Así como las funciones del Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR y la ejecutora del programa COMFAMILIAR.

En cuanto a la **cuantía** es importante anotar al apoderado del implicado, que en el fallo con responsabilidad fiscal¹¹⁸ es la etapa en la cual se debe determinar en forma precisa la cuantía del daño, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices del precio al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes y tiene que existir certeza de su cuantificación.

Es así que a folio 40 del Fallo con Responsabilidad Fiscal y sin Responsabilidad Fiscal Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024. Se relaciono a los jóvenes postulantes y beneficiarios de los Convenios Nos. 037, 144, y 181 de 2017, donde se puede determinar en su momento a la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño, que se incumplió el objetivo del programa nacional para ayudar a construir una primera experiencia laboral de calidad y se especifica el No. del Convenio, los nombres y apellidos, Cédula de Ciudadanía, cargo, salario y total.

Igualmente se da aplicabilidad al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, actualizando la cuantía del daño al valor presente. Así mismo en el Resuelve al Fallar con Responsabilidad Fiscal de forma solidaria a título de culpa grave se determina que el daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC por la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARTENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$52.346.659) en contra de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR de Nariño, JUAN CARLOS VILLOTA TORA y POLLO AL DÍA SAS.

Igualmente Fallar con Responsabilidad Fiscal de forma solidaria a título de culpa grave dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF-80523-2020-36059 con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC por la suma indexada de NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$9,678.596) en contra de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR-Nariño, JUAN CARLOS VILLOTA TORO y CHAMORRO PORTILLA SAS.

Por lo anterior si se determinó la cuantía del daño y se actualizo a valor presente, no sobra referirnos a la institución de la solidaridad que es para resarcir, reparar o recuperar los dineros perdidos como consecuencia de una gestión ineficaz, ineficiente, inoportuna o antieconómica, el Legislador consagró en el ordenamiento jurídico fiscal la solidaridad que consiste en unir a los distintos responsables del daño causado al Estado, que pueden ser, de acuerdo con la norma, el

¹¹⁸ Cuantía del daño puede variar entre el auto de imputación y el fallo con responsabilidad fiscal-Sentencia de 11 de marzo de 2021-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

ordenador del gasto, contratistas, supervisores, interventores, y demás personas que concurren a la consolidación del daño.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se remonta a la decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado en la cual se trató el tema de la solidaridad en los siguientes términos:

“...Estima la Sala que el artículo 546 del Código Fiscal, si bien alude a la responsabilidad solidaria de los funcionarios de manejo, no lo es menos que también prevé la responsabilidad de los subalternos por fraude o malversación y por su participación directa en los hechos que dan lugar a la misma, lo cual no excluye que sean solidarios entre sí, como subalternos, o con aquellos, entre otras razones porque lo que determina la solidaridad no es la calidad del funcionario, de manejo o no, sino la pluralidad de personas que intervienen en la realización de una conducta causante de un daño’ ...”

El doctor URIEL ALBERTO AMAYA OLAYA, en su obra⁷⁶ al referirse a la solidaridad afirmó:

“(...) cuando concurren varias conductas de agentes plurales en la causación jurídica del daño al patrimonio, provenientes de la misma unidad de fuente temporal y circunstancial, surge una relación convergente y conjunta frente al deber general de reparación (de connotaciones jurídicas y éticas, tal y como se ha dicho), derivada no sólo de la ruptura económica del patrimonio, sino aduanalmente del incumplimiento del deber especial de protección y custodia que el ordenamiento jurídico encomendó a ellos, y de la confianza que por ese medio normativo les depositó la sociedad”.

A su vez, el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, contempló la figura de la solidaridad en materia de responsabilidad fiscal en los siguientes términos:

*“(...) En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, **responderán solidariamente** el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial”* (negrilla fuera de texto).

Ahora bien, el hecho en torno al cual gira la investigación fiscal se desprende que los implicados deberán responder en forma solidaria en las cuantías determinadas en el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 1120 de 18 de diciembre de 2024, sumas indexadas por no haberse (\$12.874.537), suma indexada por no haberse ejercido un correcto control, seguimiento y cumplimiento a los Convenios 037, 144 y 181 de 2017.

***DAÑO PATRIMONIAL**

Una vez determinado procedemos a revisar las cuantías indexadas

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

No.	CONVENIO	Primer Nombre	Segundo Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido	Cédula de ciudadanía	Cargo	Salario	Total
1	037-2017	HECTOR	LUIS	OBANDO	CHAVEZ	1085302314	Bachiller	\$ 1 118 499	\$ 6 710 994
2	Pollo Al Dia SAS	KAREN	IVONN	INSUASTY	VILLOTA	1085294116	Bachiller	\$ 1 118 499	\$ 6 710 994
3	144-2017	CINDY	ATAYANA	LAOS	URRESTI	1084225133	Técnico	\$ 1 206 649	\$ 7 239 894
4	Pollo Al Dia SAS	JUAN	DAVID	ORDÓÑEZ	ARCOS	1085288485	Tecnólogo	\$ 1 285 851	\$ 7 715 106
5		OSCAR	YURY	DÍAZ	GELPUJ	1085635209	Tecnólogo	\$ 1 285 851	\$ 7 715 106
6	181-2017	VIVIANA	MARCELA	TOVAR	MUÑOZ	1085283187	Bachiller	\$ 1 118 499	\$ 6 710 994
	Chamorro Portilla SAS								
TOTAL									\$ 42 803 088

El artículo 53 de la Ley 610 de 2000, señala que la cuantía del daño deberá actualizarse a valor presente.

$$R = Rh * \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico del daño investigado (Rh), por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha del fallo) por el índice inicial (vigente para la fecha de la erogación de los recursos públicos).

Se toma en el caso de los Convenios 037 y 144 de 2017 las fechas de los últimos pagos y para el Convenio 181 la fecha de liquidación:

- **Convenio No. 037 de 2017**

INGRESE LOS DATOS DEL PROCESO				ACTUALIZACIÓN DEL DAÑO FISCAL		CONSOLIDADO		
Datos	dd	mm	aa	VP=(VH*(IPCF/IPCn))	DATOS	Valor Actualizado IPC	Detalle	Saldos
Fecha de los hechos	30	7	2018	VP= Valor Actualizado por PC			Valor Histórico	13.421.988,00
Fecha del Fallo	18	12	2024	VH= Valor Histórico	13.421.988,00	19.517.232,40	Valor de la Indexación	6.095.244,40
Valor Histórico	13.421.988,00			IPCF= Valor PC (2018=100) Mes Inicial DANE	99,18		Valor Actualizado por PC	19.517.232,40
				IPCn= Valor PC (2018=100) Mes Final DANE (*)	144,22			

Liquidación efectuada de conformidad con lo establecido en el Art. 53 de la Ley 610/00 'Fallo con responsabilidad fiscal'. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente el momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.
(*) Nota: Para los cálculos, el IPC Final es tomado por el reportado por el DANE al cierre del mes inmediatamente anterior
Ver lo dispuesto en el texto: Proceso de Responsabilidad Fiscal - Determinación del daño emergente, Págs 93 y 94

Cuantía del daño indexada del Convenio No. 037 es de \$19.517.232 (2 jóvenes no cumplieron con los requisitos).

- **Convenio No. 144 de 2017**

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

INGRESE LOS DATOS DEL PROCESO		ACTUALIZACIÓN DEL DAÑO FISCAL			CONSOLIDADO			
Datos	dd	mm	aa	VP=(VH*(IPCF/IPCn))	DATOS	Valor Actualizado IPC	Detalle	Saldos
Fecha de los hechos	30	12	2018	Donde:	VP=Valor Actualizado por IPC		Valor Histórico	22,870,106.00
Fecha del Fallo	30	12	2024		VH=Valor Histórico	22,870,106.00	Valor de la Inexacción	10,159,261.53
Valor Histórico					IPCF=Valor IPC (2018=100) Mes Inicial Dano	99.50	Valor Actualizado por IPC	32,829,427.53
					IPCFn=Valor IPC (2018=100) Mes Final Dano (*)	144.22		

Cuantía del daño indexada del Convenio No. 144 de 2017 es de \$32.829.427,53 (3 jóvenes no cumplieron con los requisitos¹¹⁹).

- **Convenio 181 de 2017**

INGRESE LOS DATOS DEL PROCESO		ACTUALIZACIÓN DEL DAÑO FISCAL			CONSOLIDADO			
Datos	dd	mm	aa	VP=(VH*(IPCF/IPCn))	DATOS	Valor Actualizado IPC	Detalle	Saldos
Fecha de los hechos	30	12	2018	Donde:	VP=Valor Actualizado por IPC		Valor Histórico	6,710,994.00
Fecha del Fallo	30	12	2024		VH=Valor Histórico	6,710,994.00	Valor de la Inexacción	2,967,601.55
Valor Histórico					IPCF=Valor IPC (2018=100) Mes Inicial Dano	100.00	Valor Actualizado por IPC	9,678,595.55
					IPCFn=Valor IPC (2018=100) Mes Final Dano (*)	144.22		

Cuantía del daño indexada del Convenio No. 181 de 2017 es de \$9.678.596 (1¹²⁰ joven no cumplió los requisitos).

Se concluye que la **cuantía del daño patrimonial** debidamente indexada y totalizada asciende a SESENTA Y DOS MILLONES VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$62.025.255).

Por lo anterior, no prosperan los cargos formulados por el impugnante.

4. NULIDAD

¹¹⁹ LAOS URRESTI, ORDOÑEZ ARCOS y DÍAZ GELPUD.

¹²⁰ VIVIANA MARCELA TOVAR MUÑOZ.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

-El doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, CON ESCRITO DE 3 DE FEBRERO DE 2025, SOLICITA NULIDAD DEL PROCESO No. 2020-36059, POR FALTA DE COMPETENCIA.

1. Antecedentes fácticos y jurídicos

El proceso de responsabilidad fiscal No. 2020-39059 tiene como objeto la investigación de presuntas irregularidades en la ejecución de los recursos del programa **“40.000 PRIMEROS EMPLEOS”**, los cuales fueron administrados por la Caja de Compensación Familiar de Nariño, en el Departamento de Nariño.

Anota el apoderado que la certificación expedida por la Coordinadora de Contabilidad de Contabilidad de Comfamiliar de Nariño demuestra que la operación del Programa 40.000 PRIMEROS EMPLEOS en el departamento de Nariño se financió exclusivamente con recursos de origen parafiscal territorial, sin que existieran aportes nacionales por parte del Ministerio de Trabajo. Esta circunstancia excluye la competencia de la CGR y, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 403 de 2020, asigna la vigilancia y control fiscal de estos recursos a la Contraloría Departamental de Nariño.

La Contraloría General de la República, carece de competencia sobre los recursos estrictamente parafiscales de OPERACIÓN DEL PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS administrados por COMFAMILIAR DE NARIÑO, conforme al Decreto 403 de 2020. El control fiscal recae exclusivamente en la Contraloría Departamental de Nariño, garantizando los principios de descentralización y autonomía fiscal.

Hace referencia a la Sentencia C-010 de 2000, la cual señala que estos recursos, aunque tienen origen en una imposición estatal, no forman parte del Presupuesto General de la Nación y están regidos por principios de autonomía fiscal y descentralización.

Agrega que al ser recursos exclusivos de parafiscalidad territorial departamental administrados por COMFAMILIAR DE NARIÑO, corresponde a la Contraloría Departamental de Nariño ejercer el control fiscal, situación que excluye de cualquier competencia de la CGR, conforme a lo dispuesto en la Ley 42 de 1993, en concordancia con el artículo 4 y 29 del Decreto 403 de 2000.

El mencionado artículo delimita con claridad que la vigilancia de los recursos parafiscales recaudados exclusivamente en un departamento recae en las contralorías departamentales como es el caso del PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS.

Así mismo cita el Artículo 29 del Decreto 403 de 2020, que establece:

“Artículo 29. Fuero de Atracción por Cofinanciación:

Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de diferentes contralorías, se seguirán las siguientes reglas de competencia:

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

*Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal **por parte de contralorías territoriales y la Contraloría General de la República, esta última ejercerá de manera prevalente la competencia en caso de que los recursos del orden nacional sean superiores al 50% de la financiación total, en caso de que los porcentajes de participación en la financiación sean iguales, la competencia se ejercerá a prevención por orden de llegada o de inicio del respectivo ejercicio de vigilancia y control fiscal.***

Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de diferentes contralorías territoriales, tendrá competencia prevalente aquella de la jurisdicción que tenga mayor participación en la financiación total, en caso de que los porcentajes de participación en la financiación sean iguales, la competencia se ejercerá a prevención por orden de llegada o de inicio del respectivo ejercicio de vigilancia y control fiscal.

PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo aplicará sin perjuicio de las demás actuaciones prevalentes que se ejerzan por parte de la Contraloría General de la República". Negritas fuera de texto.

Ahora, tal como se evidencia de la norma transcrita, la cual es vigente y aplicable, el artículo referido introduce la figura del fuero de atracción en casos de concurrencia de fuentes de financiación. Sin embargo, para que la Contraloría General de la República ejerza control fiscal prevalente, debe demostrarse que los recursos nacionales superan el 50% de la financiación total del objeto de vigilancia, situación que no ocurre en el caso que nos convoca en el Programa 40.000 PRIMEROS EMPLEOS. Por tanto, no se cumple la condición esencial para que opere dicho fuero.

En el caso del **PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, su operación se efectuó con recursos recaudados en el Departamento de Nariño excluyendo cualquier intervención de la Contraloría General de la República.** Esto garantiza que los principios de descentralización y competencia territorial sean respetados en la vigilancia de estos recursos, razón por la cual los procesos que nos convocan han sido impulsados por un órgano incompetente.

La indebida intervención de la Contraloría General de la República en PROGRAMA DE 40.000 PRIMEROS EMPLEOS constituye una vulneración directa del principio de legalidad y del debido proceso administrativo, consagrados en los artículos 6 y 29 de la Constitución Política

CONCLUSION DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS

De conformidad con los argumentos expuestos, **resulta evidente que la Contraloría General de la República ha ejercido control fiscal sobre recursos estrictamente parafiscales de carácter territorial, contrariando el marco normativo vigente y vulnerando principios constitucionales esenciales como la legalidad, el debido proceso y la autonomía fiscal.**

La garantía del debido proceso establecida en el artículo 29 de la Constitución Política exige que toda actuación administrativa o judicial sea adelantada por el juez natural, es decir, la autoridad legalmente competente. En este caso, la Contraloría General de la República

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

carece de competencia para adelantar los procesos mencionados, pues los recursos en cuestión no pertenecen al Presupuesto General de la Nación ni tienen origen nacional, SINO QUE SON CARÁCTER DEPARTAMENTAL.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

2.1. NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA (ARTÍCULO 36 DE LA LEY 610 DE 2000 Y ARTÍCULO 29 DEL DECRETO 403 DE 2020).

De conformidad con el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, **una actuación administrativa es nula cuando es adelantada por una entidad que carece de competencia.** La Contraloría General de la República ha iniciado y tramitado el proceso PRF-2020-36059 SIN TENER JURISDICCIÓN SOBRE LOS RECURSOS EN CUESTIÓN, LOS CUALES SON DE ORIGEN Estrictamente DEPARTAMENTAL Y PARAFISCAL.

El artículo 4 del Decreto 403 de 2020 establece que la **vigilancia y control de los recursos parafiscales debe ser ejercida por las contralorías territoriales**, salvo que exista concurrencia con recursos nacionales en una proporción mayoritaria, lo que no ocurre en este caso.

En consecuencia, al haber **asumido competencia sobre estos recursos sin cumplir los requisitos legales para ello**, la Contraloría General de la República ha incurrido en una **vulneración flagrante del principio de legalidad**, lo que **OBLIGA A DECLARAR LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS MENCIONADOS PROCESOS.**

Los recursos objeto de investigación corresponden exclusivamente a FOSFEC (Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante), **provenientes de aportes parafiscales del 4% de la nómina de los empleadores del Departamento de Nariño, recaudados y administrados por la Caja de Compensación Familiar de Nariño).**

2.1.2. Jurisprudencia sobre la competencia en control fiscal

La Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la normativa vigente han sido categóricos en delimitar el alcance del control fiscal sobre recursos parafiscales de recaudo departamental, garantizando la seguridad jurídica de los administradores de estos fondos y evitando la indebida interferencia de órganos sin competencia en la vigilancia de los mismos.

a) La autonomía de los recursos parafiscales en el control fiscal:

La Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-010 de 2000, estableció que los recursos parafiscales no forman parte del Presupuesto General de la Nación y están regidos por los principios de autonomía fiscal y descentralización. En este sentido, sostuvo que:

“Los recursos parafiscales, no obstante, su carácter público, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica que están afectos exclusivamente a la finalidad prevista en la ley de su creación y no pueden destinarse a otros propósitos estatales ni ser objeto

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

de control por parte de entidades que no sean las competentes dentro de su respectiva jurisdicción.”

b) Jurisprudencia del Consejo de Estado: Sentencias sobre la delimitación de competencias en control fiscal.

El Consejo de Estado, en su Fallo 1375 de 2001, definió las competencias de control fiscal sobre las Cajas de Compensación Familiar de la siguiente manera:

Si una Caja de Compensación ejerce su actividad en todo el país, la competencia es de la Contraloría General de la República.

Si opera exclusivamente dentro de un departamento, la competencia corresponde a la Contraloría Departamental.

Si solo opera en un municipio, la vigilancia recae en la Contraloría Municipal, o en su defecto, en la Contraloría Departamental correspondiente.

Este pronunciamiento confirma que los recursos parafiscales administrados por COMFAMILIAR DE NARIÑO en el **PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS**, al ser estrictamente departamentales, **deben ser vigilados por la Contraloría Departamental de Nariño y no por la Contraloría General de la República.**

Adicionalmente, la **Sala Plena del Consejo de Estado, en fallo del 15 de diciembre de 2016, reiteró el criterio de que los recursos de origen estrictamente territorial deben ser vigilados por las contralorías locales, salvo prueba en contrario que demuestre la concurrencia de recursos nacionales.**

El desconocimiento de esta regla de competencia por parte de la Contraloría General de la República no solo contraviene el principio de legalidad, sino que configura una vulneración directa del debido proceso, al imponer una investigación sin competencia legal.

C) EL FUERO DE ATRACCIÓN Y LA INEXISTENCIA DE CONCURRENCIA DE RECURSOS NACIONALES (ARTÍCULO 29 DEL DECRETO 403 DE 2020)

El artículo 29 del Decreto 403 de 2020 establece el fuero de atracción cuando existen **recursos nacionales que superan el 50% de la financiación total del objeto de control fiscal.** Sin embargo, en el *PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS*, *los recursos bajo investigación son exclusivamente parafiscales y de origen departamental, sin concurrencia de fondos nacionales.*

La Contraloría General de la República ha aplicado erróneamente el concepto de fuero de atracción, pues no se ha demostrado que exista una participación mayoritaria de recursos nacionales en la financiación del programa en cuestión. Al no cumplirse la condición esencial

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

para que opere el fuero de atracción, la competencia sigue residiendo en la Contraloría Departamental de Nariño.

2.1.3. CONSECUENCIA DE LA FALTA DE COMPETENCIA: NULIDAD ABSOLUTA DEL PROCESO.

La falta de competencia de la Contraloría General de la República genera un vicio de nulidad insubsanable, conforme al artículo 36 de la Ley 610 de 2000, que señala que el proceso de responsabilidad fiscal será nulo si es adelantado por una entidad que no tenga la competencia legal para conocerlo.

Por lo tanto, **el proceso de responsabilidad fiscal N.º. 2020-36059 es nulo de pleno derecho**, y debe ordenarse:

El archivo inmediato de las diligencias y la remisión de los expedientes a la Contraloría Departamental de Nariño, en cumplimiento de los artículos 36, 37 y 47 de la Ley 610 de 2000, que establece la obligación de remitir los procesos a la entidad competente cuando se evidencie la falta de competencia.

Se concluye que se encuentra debidamente acreditado que la CGR carece de competencia para conocer y adelantar los procesos de responsabilidad fiscal relacionados con el PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS.

Los recursos objeto de investigación son estrictamente parafiscales y de origen territorial.

No existe concurrencia de recursos nacionales, razón por la cual no se configura el fuero de atracción de la CGR.

INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL Y AUSENCIA DE PODER PREVALENTE DE LA CGR

La intervención de la Contraloría General de la República en el proceso de responsabilidad fiscal PRF-2020-36059 resulta abiertamente improcedente e ilegal, toda vez que no se cumple ninguno de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que dicho ente ejerza su competencia de manera prevalente.

La Ley 610 de 2000 y el Decreto 403 de 2020 regulan de manera estricta las circunstancias en las cuales la Contraloría General de la República puede asumir procesos que, por su naturaleza, corresponderían a las contralorías territoriales. Para el proceso que nos convoca **PRF-2020-36059**, la Contraloría General de la República **no ha invocado ni acreditado la aplicación del poder prevalente, por lo que su intervención carece de sustento jurídico y está viciada de nulidad**, en tanto se ha desconocido la asignación de competencias establecida en la normativa vigente.

1. FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA LA INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

El artículo 4 del Decreto 403 de 2020 establece el ámbito de competencia de las contralorías territoriales y señala que la **Contraloría General de la República solo puede asumir de manera prevalente el control fiscal de los recursos nacionales transferidos a entidades territoriales cuando se verifique una participación mayoritaria del orden nacional.**

A su vez, el artículo 29 del mismo decreto dispone que el **fuero de atracción solo se configura si los recursos nacionales superan el 50% del total de la financiación del objeto de control fiscal**, situación que no ocurre en el PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS.

2. JURISPRUDENCIA SOBRE EL PODER PREVALENTE

La **Corte Constitucional ha sido clara en establecer que el principio de autonomía territorial impide que la Contraloría General de la República asuma competencias de manera arbitraria sin el cumplimiento de los requisitos normativos.**

En Sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló:

*"El ejercicio del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República sobre **recursos del orden territorial debe estar sustentado en el principio de coordinación y subsidiariedad, garantizando la autonomía de las entidades territoriales y evitando la indebida concentración de funciones en el nivel central. El poder preferente solo puede ser ejercido en casos debidamente motivados, previa verificación de circunstancias excepcionales que justifiquen su aplicación**". Negritas propias.*

3. VULNERACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DEL DEBIDO PROCESO Y DEL PRINCIPIO DE JUEZ NATURAL

El artículo 29 de la Constitución Política consagra **el derecho fundamental al debido proceso y el principio de juez natural, los cuales han sido desconocidos en las actuaciones dentro del procesos PRF-2020-36059** al haberse iniciado y adelantado los referidos procesos por una autoridad sin competencia para conocer de los mismos.

4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA FALTA DE COMPETENCIA

La falta de competencia de la Contraloría General de la República respecto del PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS genera la nulidad absoluta del proceso **PRF-2020-36059**, dado que se ha desconocido el ordenamiento legal y constitucional en materia de control fiscal.

La Ley 610 de 2000, en su artículo 36, establece que las **actuaciones adelantadas por una autoridad incompetente deben ser declaradas nulas de pleno derecho, ordenando la remisión inmediata del expediente a la entidad competente.**

A su vez, la Ley 610 de 2000 dispone que, **cuando una entidad de control fiscal advierta que no tiene competencia para conocer de un proceso, debe remitirlo a la autoridad competente.**

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Al asumir el conocimiento por parte de la Contraloría General de la del **proceso de responsabilidad fiscal PRF-2020-36059** sin fundamento legal y sin cumplir con los requisitos del poder preferente ni de la intervención excepcional, ha desconocido el principio de competencia funcional, afectando gravemente el derecho de los investigados a ser procesados por la entidad fiscal que no tiene jurisdicción sobre los hechos investigados dentro del PROGRAMA 40.000 PRIMEROS EMPLEOS.

Por tanto, **cualquier decisión que la Contraloría General de la República haya tomado o tome en el futuro dentro de estos procesos carece de validez jurídica y debe ser anulada de pleno derecho.**

CONSIDERACIONES A TÍTULO COROLARIO

La vulneración del derecho fundamental al debido proceso se produce cuando una autoridad administrativa actúa sin tener la competencia legal para llevar a cabo un proceso. Este principio está enraizado en la necesidad de que las decisiones administrativas sean adoptadas por entidades que cuenten con la facultad y el marco normativo correspondiente para ello.

Cuando una autoridad carece de competencia, se incurre en un vicio que afecta la validez de sus actuaciones. La falta de competencia no solo es un defecto formal, sino que implica un desconocimiento de las garantías fundamentales del administrado, ya que este tiene derecho a ser oído **y a que su caso sea tratado por la autoridad adecuada**. Esto se traduce en una violación del derecho de defensa y de audiencia, esenciales para el debido proceso¹²¹.

Por lo tanto, el concepto de vulneración del derecho al debido proceso en este contexto se refiere a:

- **Falta de competencia:** La Contraloría General de la República no está legalmente habilitada para actuar en el caso.
- **Violación de derechos fundamentales:** Mi representado no recibe las garantías necesarias para su defensa y participación en el proceso.
- **Nulidad del acto administrativo:** Cualquier decisión tomada por una autoridad incompetente puede ser anulada debido a la violación del debido proceso.

SOLICITUD

¹²¹ [L]a competencia, entendida como un elemento de validez de los actos administrativos, cobra vital importancia en el análisis de legalidad de estos, puesto que, si bien como se precisó en el extracto jurisprudencial trasuntado, aquel no es intrínseco a la estructura y contenido de la decisión, si lo es frente a la limitación de las potestades de cualquier autoridad para definir determinada situación jurídica (...). [L]a falta de competencia de una entidad para proferir una decisión puntual, debe ser la primera causal de estudio en un juicio de legalidad (...). [...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: WILLIAN HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá, D.C., veintidós (22) julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00163-02 (4789-18)

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En mérito de lo expuesto y con fundamento en los principios constitucionales de legalidad, debido proceso, juez natural y seguridad jurídica, respetuosamente solicito:

1. Declarar la nulidad absoluta del proceso de responsabilidad fiscal 2020-36059, por falta de competencia de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 36 y 37 de la Ley 610 de 2000, en concordancia con los artículos 4 y 29 del Decreto 403 de 2020, situación que impide la validez de cualquier actuación dentro de los mismos.

2. Disponer la cesación inmediata de cualquier actuación dentro del proceso de responsabilidad fiscal 2020-36059 por parte de la Contraloría General de la República, con el fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los investigados y la producción de efectos jurídicos derivados de actos administrativos proferidos por una autoridad incompetente.

3. Reconocer la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y al juez natural, en atención a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, **garantizando que la falta de competencia no continúe generando inseguridad jurídica ni afectaciones indebidas a los sujetos procesales**, en cumplimiento de los principios de legalidad y certeza en la actuación administrativa Investigados a ser procesados por la entidad fiscal que no tiene jurisdicción sobre los hechos investigados dentro del PROGRAMA 40 PRIMEROS EMPLEOS.

4. NULIDAD PROCESAL

Con respecto a la solicitud de Nulidad, este Despacho manifiesta:

Se formula luego de proferido el fallo. En cuanto al escrito presentado por el doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, es necesario advertir que en realidad se trata de una solicitud de nulidad, la cual conforme con el artículo 38 de la ley 610 de 2000, determina que la oportunidad procesal para interponer incidentes de nulidad **es hasta antes del fallo**, el cual en el presente proceso ya se profirió, en consecuencia, se rechazara dicha solicitud.

Sin perjuicio de ello, dicha normativa debe interpretarse de manera conjunta con el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, ubicado dentro de la Subsección II-Modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal- el cual establece:

“Artículo 109. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación.

Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión”, (negrilla fuera de texto)

Asimismo, teniendo en cuenta que en materia del procedimiento de Responsabilidad Fiscal procede la integración normativa, conforme lo consagra el artículo 66 de la ley 610 de 2000,

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

resulta aplicable en esta materia lo establecido en el artículo 135 del Código General del Proceso el cual a su tenor dispone:

“Artículo 135. Requisitos para alegar la nulidad. La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, expresar la causal invocada y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

No podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla (...)

Dicha norma señala dos límites temporales para la interposición del incidente de nulidad, el primero referido a que, si el asunto es objeto de excepción previa, la nulidad como máximo deberá ser interpuesta en la contestación de la demanda, cuestión que no aplica al proceso de responsabilidad fiscal dada la estructura y naturaleza del mismo, y la segunda, alusiva a la imposibilidad de interponer el incidente cuando ocurrida la causal de nulidad no se solicita la misma y se sigue actuando en el proceso, de manera que si se actúa de forma posterior al hecho, sin alegarlo, convalida la actuación convirtiéndose en inoportuna su formulación en forma posterior en el proceso.

De esta forma se tiene que el legislador determine los siguientes requisitos, que debe cumplir quien alega una nulidad procesal:

1. Señalar la causal legal por la que se solicita la nulidad.
2. Indicar los hechos y razones en los cuales se funda la solicitud.
3. Manifestar el interés que le asiste para requerir la anulación del proceso y,
4. Presentar la nulidad en su debida oportunidad, es decir, hasta antes de que se dicte decisión final dentro del proceso, excepto cuando esta se hubiere producido con posterioridad al fallo.

Son improcedentes las impetraciones de la nulidad procesal que no cumpla con los requisitos mencionados o cuando i) quien la solicita origine el hecho y, ii) cuando se solicita nuevamente, excepto, que se trate de hechos posteriores o cuando sea por causal diferente a la alegada originalmente.

Así mismo, de los artículos en cita es clara la cláusula general para el momento u oportunidad de la interposición del incidente de nulidad, el cual corresponde hasta antes de proferirse la decisión final, **esto es el fallo de primera instancia**. Así mismo, se limita la petición a cuestiones nuevas, no tratadas con anterioridad al interior del proceso, al señalar que solo se podrán formular otra nulidad por la misma causal por hechos posteriores o por causal diferente. Es preciso señalar que la procedencia de causal diferente por el mismo hecho solo se podrá solicitar siempre y cuando se respete el principio de interposición oportuna de la misma, ya que de otra forma se estaría frente a una burla del sistema en la cual se permitirá la interposición del incidente hoy por una causa y mañana por la otra, basado en el mismo hecho, pero con causal diferente con el fin de dilatar injustificadamente la resolución del proceso, opción esta que se muestra incompatible con el debido proceso, con la buena fe y con la lealtad procesal.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

Por otra parte, respecto a la consecuencia de la inobservancia de los momentos procesales para la interposición del incidente de nulidad dispone el inciso segundo del artículo 135 del Código General del Proceso.

“No podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que lo origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla”. (Subraya fuera del texto)

Bajo esta línea, el numeral 2 del artículo 43 del Código General del Proceso, dispone de manera expresa lo siguiente:

“Artículo 43. Poderes de ordenación e instrucción. El juez tendrá los siguientes poderes de ordenación e instrucción:

(...)

2. Rechazar cualquier solicitud que sea notoriamente improcedente o que implique una dilación manifiesta”.

Por su parte el artículo 130 de la normativa precitada, frente al rechazo de piano de las nulidades, dispone:

Artículo 130. Rechazo de incidentes. El juez rechazara de piano los incidentes que estén expresamente autorizados por este código y los que se promuevan fuera de termino o en contravención a lo dispuesto en el artículo 128. También rechazara el incidente cuando no reúna los requisitos formales”.

De esta forma se tiene que el incumplimiento de las oportunidades procesales para la interposición de la solicitud de nulidad genera la preclusión de la oportunidad para alegar la irregularidad, tal como indica la Corte Constitucional en el auto citado en párrafos precedentes, lo cual, genera a su vez la obligación por parte del funcionario competente de adelantar la actuación, de rechazar la petición de nulidad así presentada.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto esta Intersectorial, precisa y reitera que en el presente caso se profirió **fallo por parte de la primera instancia**¹²² y desde ese momento no es procedente para los vinculados interponer incidentes de nulidad, por lo que esta instancia RECHAZA dicha solicitud presentada por el doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, mediante escrito de 3 de febrero de 2025.

DECISIÓN

¹²²Siref-No. 20241218. Auto No. 1120 de 18 de diciembre de 2024 (Fallo con Responsabilidad y sin Responsabilidad Fiscal).

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental
Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

En virtud de las anteriores consideraciones y razones legalmente expuestas en este proveído, la Contralora Delegada Intersectorial 5 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

R E S U E L V E

ARTICULO PRIMERO: CONFIRMAR los Autos No. 1120 de 18 de diciembre de 2024 por medio dl cual se Falla con Responsabilidad Fiscal de forma solidaria a título de culpa grave dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF No. 80523-2020-36059 que se adelantó con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC por la suma indexada de CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$52.346.659) en contra de:

- **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR** de Nariño, NIT. No. 891 280 008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos.
- **JUAN CARLOS VILLOTA TORO**, C.C. No. 12.992.914- Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR- (12-01-2016 a 15-01-2018).
- **POLLO AL DÍA SAS-** NIT. No. 900086880-9 Ejecutora de los recursos de los convenios del programa 40 mil primeros empleos Nos. 037 y 144 de 2017.

Así mismo **Fallar con Responsabilidad Fiscal** de forma solidaria a título de Culpa Grave dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de doble instancia PRF No. 80523-2020-36059 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC por la suma indexada de NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$9.678.596).

- **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO COMFAMILIAR** de Nariño, NIT. No. 891 280 008-1, ejecutora del programa 40 mil primeros empleos.
- **JUAN CARLOS VILLOTA TORO**, C.C. No. 12.992.914- Coordinador de la Agencia de Empleo de COMFAMILIAR- (12-01-2016 a 15-01-2018).
- **CHAMORRO PORTILLA SAS**, NIT. No. 891224005-1- Ejecutora de los recursos de los convenios del programa 40 mil primeros empleos Nos. 080 y 181 de 2017.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR el FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL dentro del proceso de responsabilidad fiscal ordinario de doble instancia PRF No. 80523-2020-36059 a favor de:

- **WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO**, C.C. No. 13 070 103 Secretario General y Jurídico de COMFAMILIAR de Nariño entre el 16 de octubre de 2012 y 30 de junio de 2020 y hacerlo extensivo a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIV, NIT. No. 869 524 654-6, por expedición de la póliza seguro de manejo

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC. Gerencia Departamental Colegiada de Nariño - Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80523-2020-36059

AUTO No. URF2- 0299 DEL 27 DE FEBRERO DE 2025

particular No. 436-60-994000000096 siendo amparado el señor WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO.

ARTÍCULO TERCERO: RECHAZAR por improcedente la alegación de Nulidad presentada por el doctor GUSTAVO ANDRES ROJAS PEREIRA, apoderado del señor JUAN CARLOS VILLOTA TORO, mediante escrito de 3 de febrero de 2025, por las razones expuestas en esta providencia.

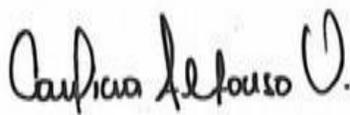
ARTÍCULO CUARTO: La Secretaría Común de la Gerencia Departamental de Nariño, notificará la presente providencia mediante Estado fijado en la página Web de la Contraloría General de la República y la comunicará por correo electrónico a los implicados y/o sus apoderados, a la Aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA., en calidad de Tercero Civilmente Responsables de conformidad a lo señalado en la parte motiva del presente acto administrativo.

De requerir copia del proveído, los sujetos procesales deberán solicitarla al correo electrónico responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co.

ARTÍCULO QUINTO: Por el sistema de información de Responsabilidad Fiscal- SIREF, -realizar los respectivos registros y trasladar el expediente a la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño para lo de su competencia, 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 SEXTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA ALFONSO VILLARREAL
Contralora Delegada Intersectorial No.5
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Sustanció: Nydia Yanneth Parrado Forero
Profesional URF-