

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DEL RISARALDA

AUTO N° 006 DE 2024

POR MEDIO DEL CUAL SE SURTE GRADO DE CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 743-2019

Pereira, Risaralda veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN:	EXPEDIENTE No. PRF 743-2019
DECISIÓN CONSULTADA:	Auto N° 505 del veintidós (22) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
ENTIDAD AFECTADA:	E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA NIT. 800231235
OBJETO:	PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL POR IRREGULARIDADES POR PAGO DE VIATICOS
ESTIMACIÓN DE LA CUANTÍA:	NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE (\$9.741.261)
PRESUNTO (S) RESPONSABLE (S):	DAVID RICARDO CARDONA MOLINA C.C. 10.019.338 SUB-GERENTE ASISTENCIAL EX GERENTE
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT. 900068666 PÓLIZA N° 022042278
PROCEDIMIENTO:	Ordinario de Única Instancia

I. OBJETO DEL GRADO DE CONSULTA

El Contralor General del Risaralda, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 267, 268 numeral 5° y 272 de la Constitución Política, las Leyes 610 de 2000, 1474 de 2011 y 1437 de 2011; el Acto Legislativo 04 de 2019, y demás normas concordantes, procede a conocer en **GRADO DE CONSULTA** respecto a la decisión adoptada por el Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, mediante Auto N° 505 del veintidós (22) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), por medio del cual se ordenó el Archivo Por No Mérito en el Radicado No. **PRF 743-2019**.

II. HECHOS Y ANTECEDENTES

1. HECHOS OBJETO DEL PROCESO DESCRIPCIÓN DEL PRESUNTO HALLAZGO FISCAL

RELACIÓN DE LOS HECHOS / CONDICIÓN

La Contraloría General del Risaralda practicó Auditoría Regular por presunta afectación al patrimonio estatal al HOSPITAL SAN JORGE DE PEREIRA con NIT 800.231.235, por presuntas irregularidades en el pago de viáticos.

El Grupo Auditor hizo una descripción de los hechos presuntamente irregulares:

Condición: Al no haberse obtenido evidencias de los cumplidos o informes de actividades realizadas que sustentaran la totalidad de los valores recibidos por concepto de viáticos se determinó como Hallazgo Administrativo con Presunto alcance Fiscal por la vigencia 2017:

Resolución No.	COMPROBANTE DE EGRESO	FECHA	VALOR	Resolución No.	BENEFICIARIO	SOPORTES
987/2017	68457	2/11/2017	489.000	1094	Claudia Milena Cano Velásquez	No adjunta cumplido
987/2017	69065	20/12/2017	1.301.841	1094	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
987/2017	68188	18/10/2017	800.759	1069	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
538/2015	67603	4/9/2017	904.402	922	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
987/2017	67919	27/9/2017	762.116	1002	Héctor Trujillo Acosta	No adjunta cumplido
987/2017	67922	27/9/2017	1.301.181	1002	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
538/2015	67346	28/8/2017	839.402	913	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
538/2015	67355	28/8/2017	551.717	913	Héctor Trujillo Acosta	No adjunta cumplido
987/2017	68580	22/11/2017	849.940	1155	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
538/2015	66335	31/05/2017	1.222.604	550	David Ricardo Cardona Molina	No adjunta cumplido
538/2015	66337	31/05/2017	718.299	550	Johan Sebastián Zapata	No adjunta cumplido
			9.741.261			

CAUSA: Debilidades de control interno y de los principios de economía, responsabilidad y desconocimiento de las normas de austeridad del gasto.

EFECTO: Puede generar responsabilidades de tipo fiscal el no justificar los gastos efectuados para atender actividades por fuera de la sede la entidad en la jornada laboral.

FECHA DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS	Del 2 de enero al 31 de diciembre de 2017
CUANTÍA DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL (\$)	\$9.741.261
MÉTODO DE CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL	Según los pagos realizados a cada uno en sus diferentes fechas
PRINCIPIO DE LA GESTIÓN FISCAL PRESUNTAMENTE VIOLADO (Art. 8 Ley 42/93)	Responsabilidad y Economía

2. PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

En el Auto de Apertura No. 04 del veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019) se identificaron como presuntos responsables a:

NOMBRE	DAVID RICARDO CARDONA MOLINA
CÉDULA	10.019.338
CARGO	SUB-GERENTE ASISTENCIAL EX GERENTE

3. ENTIDAD ESTATAL PRESUNTAMENTE AFECTADA

Como entidad afectada se identificó a la **E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA** identificada con. NIT. 800231235.

4. CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL

El detrimento patrimonial a la E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA se cuantificó en el Auto de Apertura 04 del veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019) en la suma de **NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE (\$9.741.261)**.

5. GARANTES VINCULADOS

De conformidad al artículo 44 de la Ley 610 de 2000, se vinculó como tercero civilmente responsable a las compañías de seguros, las cuales tendrían los mismos derechos y facultades de los presuntos responsables, aclarando en todo caso que su llamado dentro del proceso, se hizo bajo la existencia de un contrato de seguros, cuya vigencia concuerda con la fecha de los hechos por los cuales se extendió la investigación.

Para el caso concreto se tiene a la Aseguradora:

NOMBRE	ALLIANZ SEGUROS S.A
NIT	900068666
NÚMERO DE LA POLIZA	022042278
VIGENCIA DE LA POLIZA	31/01/2017 – 30/01/2018
NOMBRE DEL AMPARADO	E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA
RIESGOS AMPARADOS	Amparos básicos, pérdidas causadas por empleados no identificados, entre otros.
VALOR ASEGURADO	CIEN MILLONES DE PESOS M(CTE \$100.000.000.
FECHA DE EXPEDICIÓN	02021/2017
CUANTÍA DEL DEDUCIBLE	10%

6. ACTUACIONES PROCESALES RELEVANTES

- Mediante Auto No. 04 del veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019), se apertura el proceso de responsabilidad fiscal con Rad. PRF 743-2019 en contra del señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA**, identificado con c.c. 10.019.338 en calidad de Gerente para la época de los hechos y vinculación de la compañía aseguradora **ALLIANZ** identificada con Nit. 90068666, de acuerdo a la póliza global de manejo sector oficial número 022042278 por presunto detrimento patrimonial por irregularidades por pago de viáticos que asciende a la suma de **NUEVE MILLONES SETECIENTOS**

CUARENTA Y UN MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS MCTE (\$9.741.261). (Folio 163 a 170).

- A través de Oficio SAIA con Rad. 164 del 30 de enero de 2019 se comunica la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 743-2019 a la señora LUISA MARÍA HINCAPIÉ ZAPATA en calidad de Gerente de la E.S.E Hospital Universitario San Jorge para la época de los hechos. (Folio 171).
- Por medio de Oficio SAIA con Rad. 165 del 30 de enero de 2019 se solicita información dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 743-2019 a la señora LUISA MARÍA HINCAPIÉ ZAPATA en calidad de Gerente de la E.S.E Hospital Universitario San Jorge para la época de los hechos para que repose como prueba dentro del proceso de la referencia. (Folio 172).
- Dentro de Oficio SAIA con Rad. 161 del 30 de enero de 2019 se comunica Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 743-2019 y a su vez se cita para notificación personal al señor DAVID RICARDO CARDONA MOLINA en calidad de presunto responsable dentro del proceso de la referencia. (Folio 174).
- Según Oficio SAIA con Rad. 163 del 30 de enero de 2019 se comunica la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 743-2019 a la compañía aseguradora ALLIANZ SEGUROS S.A en calidad de vinculada al proceso de la referencia. (Folio 175)
- Mediante Oficio SAIA con Rad. 294 del 13 de febrero de 2019 se realiza notificación por aviso Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 743-2019 ya que no pudo realizarse notificación personal al señor DAVID RICARDO CARDONA MOLINA en calidad de presunto responsable dentro del proceso de la referencia. (Folio 177).
- A través de Auto N° 36 del 15 de marzo de 2019 se reconoce personería jurídica para actuar a la abogada Erica Zapata Mejía en calidad de apoderada del señor DAVID RICARDO CARDONA MOLINA.
- Por medio de Auto N° 054 del 11 de octubre de 2021 se sustancia el Proceso de Responsabilidad Fiscal con Rad. 743-2019. (Folio 238).
- La Coordinación del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, mediante Auto N° 094 del trece (13) de septiembre de dos mil veintidos (2022), resuelve comisionar para adelantar hasta su culminación el Proceso de Responsabilidad Fiscal con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares señalados como presuntos responsables, además, verificar si en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, han causado por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa, un daño, menoscabo, mengua, o detrimento al patrimonio del estado si se ha destruido, dañado o deteriorado algún bien mueble o inmueble propiedad de éste, o si se ha infringido alguna disposición de carácter fiscal vigente. (Folio 251).

7. ACERVO PROBATORIO

Reposan en el expediente, y hace parte integral del presente proceso, todos los soportes trasladados por el equipo auditor como material probatorio del hallazgo:

- Oficio remitario informe preliminar.
- Informe preliminar.
- Oficio remitario informe final.
- Informe final.
- Derecho de contradicción.
- Copia mesa de trabajo No. 5.
- Copia mesa de trabajo No. 12.
- Copia anexo respuesta derecho de contradicción al informe preliminar de auditoría integral regular a la ESE Hospital Universitario San Jorge de Pereira vigencia 2017.
- Carta de salvaguarda.
- Copia de certificación de David Ricardo Molina.
- Copia de la Resolución No. 358 de 2015.
- Copia de la Resolución 987 de 2017.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000068457.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000069065.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000068188.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000067603.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000067919.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000067922.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000067346.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000067355.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000068580.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000066335.
- Copia comprobante de egreso No. 0000000000066337.

Pruebas documentales allegadas al Proceso de Responsabilidad Fiscal:

- En los folios 190 a 194 reposa la respuesta recibida frente a la solicitud de información realizada a la E.S.E Hospital Universitario San Jorge de Pereira mediante Oficio SAIA con Rad. 165 del 30 de enero de 2019.
- En los folios 199 a 207 reposa la evidencia de los cumplidos de los permisos y pago de viáticos autorizados mediante las Resoluciones número: 1094 del 31 de octubre de 2017, 1069 de octubre de 2017, 0922 de septiembre de 2017 y 1155 de noviembre de 2017.
- En los folios 208 a 211 reposa la evidencia de los cumplidos de los permisos y pago de viáticos autorizados mediante las Resoluciones número: 1002 del 26 de septiembre de 2017 y 0913 del 24 de agosto de 2017.
- En los folios 213 a 219 se encuentra la evidencia del cumplimiento del permiso y pago de viáticos autorizado mediante la Resolución No. 0550 del 31 de mayo de 2017, y a su vez, se encuentra la versión libre del presunto responsable DAVID RICARDO CARDONA MOLINA.
- A folio 244 se recibe respuesta de la E.S.E Hospital Universitario San Jorge de Pereira respecto de la solicitud de información mediante Oficio SAIA con Rad. No. 1636 del 11 de octubre de 2021, la cual contiene los siguientes anexos:

Nombre	Fecha de modificación	Tipo	Tamaño
 CERTIFICADOS EXTREMOS	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	953 KB
 COMPROANTES3 66337	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	582 KB
 COMPROBANTES3632	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	785 KB
 COMPROBATES EGRESOV2957	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	2.769 KB
 COMPROBATES68457	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	1.282 KB
 hojas de vida funcio publica	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	5.441 KB
 OFICIO RESPONDER SOLICITUD 1636 DEL...	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	202 KB
 RESOLUCIONES 1002-2017	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	4.634 KB
 RESOLUCIONES CON SOPORTES 0913-20217	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	431 KB
 RESOLUCIONES 05502017	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	1.709 KB
 RESOLUCIONES 09872017	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	1.103 KB
 RESOLUCIONES 0538 DE 2015	21/10/2021 12:37 p. m.	Microsoft Edge P...	892 KB

III. LA DECISIÓN CONSULTADA – AUTO N° 354-2023

Corresponde al Auto N° 505 del veintidós (22) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), proceso radicado **PRF 743-2019** por el cual la Profesional Universitaria del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Risaralda decidió: **1) ARCHIVAR POR NO MÉRITO** el proceso de responsabilidad fiscal No. 743-2019, a favor del señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA** identificado con cédula de ciudadanía N° 10.019.338, en calidad de Gerente del Hospital Universitario San Jorge de Pereira para la época de los hechos. Así mismo, se ordena la desvinculación y archivo del proceso a favor de la Compañía de Seguros **ALLIANZ S.A** NIT 90068666, según **PÓLIZA 022042278**, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa del presente proveído.

Entre los argumentos expuestos por la funcionaria de conocimiento del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, el Despacho los resume así:

Expresa el *a quo* que, dentro del expediente reposa respuesta emitida el 18 de febrero de 2019 por parte de la E.S.E Hospital Universitario San Jorge de Pereira, en la cual señala que la verificación del cumplimiento de los viáticos y la supervisión de los soportes se encuentra en cabeza del profesional universitario de recursos humanos.

Manifiesta que, a lo largo del proceso el presunto responsable allegó al Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva los cumplidos y/o soportes de actividades realizadas que sustentan los valores recibidos por concepto de viáticos dentro de las resoluciones número: 1094 del 31 de octubre de 2017, 1069 de octubre de 2017, 0922 de septiembre de 2017, 1155 de noviembre de 2017, 1002 del 26 de septiembre de 2017, 0913 del 24 de agosto de 2017 y 0550 del 31 de mayo de 2017.

Agrega que, a las evidencias y/o soportes presentados por el presunto responsable se les imparte el respectivo valor probatorio y que arrojan un total de **SIETE MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL PESOS MCTE (\$7.219.769)**.

Que, respecto del valor restante del presunto detrimento equivalente a **DOS MILLONES TREINTA Y DOS MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$2.032.132)** encuentra acertada la posición del investigado, en el sentido que en su

condición de gerente de la E.S.E Hospital Universitario San Jorge de Pereira para la época de ocurrencias de los hechos, si bien es cierto obra en condición de ordenador del gasto y gestor fiscal, no le correspondía recepcionar los soportes de los viáticos en las comisiones, ni tampoco el manejo del archivo, pues la responsabilidad de la entrega al área de recurso humano se encontraba a cargo de cada funcionario que le fuera aprobado el reconocimiento y pago de permiso y viáticos.

Que, con relación a la respuesta recibida del radicado 1636 del 11 de octubre de 2021, en el cual solicitaban los soportes de los cumplidos que sustentaran el valor pendiente por acreditar del presunto detrimento, observó la funcionaria de conocimiento que dentro de los archivos no reposan los certificados o constancias de los cumplidos de las resoluciones número: 1002 del 26 de septiembre de 2017 por valor de SETECIENTOS SESENTA Y DOS MIL CIENTO DIECISEIS PESOS MCTE (\$762.116), 0913 del 24 de agosto de 2017 por valor de QUINIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETECIENTOS DIECISIETE PESOS MCTE (\$551.717) y 0550 del 31 de mayo de 2017 por valor de SETECIENTOS DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$718.299).

Pone de presente, el material probatorio tanto existente como el arrimado con posterioridad al proceso, que no es suficiente ni procedente para emitir un fallo con responsabilidad, esto, teniendo en consideración, la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos, los cuales están consagrados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

Además indica “(...) Si bien es cierto, este despacho concluyo que el hecho del cual se derivó el presunto detrimento patrimonial existió, este no fue constitutivo de daño, por cuanto los viáticos se autorizaron a través de actos administrativos que confirieron la comisión, y por lo tanto, se presume valido y legalmente soportado, sin que además se encuentre contemplado dentro de algún procedimiento interno del Hospital San Jorge de Pereira, la exigencia de la entrega del cumplido para el reconocimiento de los viáticos, es necesario tener especial consideración con lo expuesto en el grado de consulta, en donde, si se considera la existencia de un daño, por tanto, nos detendremos a estudiar la existencia de los dos elementos restantes para endilgar responsabilidad fiscal a una persona determinada, esto es, una conducta dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal y un nexo causal.”

Y continua la funcionaria indicando: “Por tanto, no puede atribuirse al señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA**, en su calidad de gerente de la ESE un grado de culpa o de dolo respecto a su actuar dentro de las conductas aquí investigadas, puesto que no estaba bajo su responsabilidad ni la legalización, ni la validación de soportes, ni la verificación del cumplimiento de los viáticos, teniendo en cuenta que conforme lo probado a lo largo del proceso, dicha responsabilidad estaba en cabeza del Profesional Universitario De Recursos Humanos.”

Pone de presente que, por el solo hecho de que no se hayan encontrado los respectivos soportes no permite afirmar con certeza que los funcionarios no hayan asistido a los destinos de la comisión y menos que se haya causado un daño patrimonial, pues esa deficiencia puede constituir un hallazgo administrativo por la custodia y organización en la gestión documental pero no con incidencia fiscal.

Y finaliza indicando que el despacho no encuentra argumentos necesarios para continuar con el Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 743 de 2019, por el presunto

desmedro al patrimonio del HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA, ya que no se configuran los elementos de la Responsabilidad Fiscal. En consecuencia, procederá a disponer el archivo de las diligencias objeto de la investigación, en concordancia con el artículo 47 ibídem de la Ley 610 de 2000.

IV. EL GRADO DE CONSULTA

Se establece el Grado de Consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador (Artículo 18 Ley 610 de 2000), respecto al grado de consulta, ha expresado la Corte:

“(...) no es un medio de impugnación sino una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional superior que conoce la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida.”

En virtud de lo dispuesto por el precitado artículo, la decisión en grado de consulta, goza de un amplio margen de acción, como en efecto lo ha señalado el Consejo de Estado en Sentencia No 63001-23-31-000-2008-00156-01 - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN PRIMERA, de 22 de Octubre de 2015: cuando indica:

“El grado de consulta es el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una decisión que consista en el archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal, según sea el caso, la modifique, confirme o revoque. En esta perspectiva resulta evidente que el competente para resolver el grado de consulta es el superior jerárquico o funcional de quien profirió la decisión. [...] Esta interpretación coincide plenamente con el postulado legal que regula la figura en comento, cuando establece de manera clara y perentoria que “el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico”, para que éste, dentro del mes siguiente profiera la respectiva decisión....”

En Sentencia T-587 de 2002, sostuvo el juez colegiado constitucional:

“La consulta no se debe entender como un recurso en estricto sentido, porque de ella no pueden hacer uso de manera directa los sujetos procesales, sino es un mecanismo jurídico obligatorio para el funcionario de conocimiento, quien debe someter a consideración de su superior

inmediato ciertas decisiones señaladas de manera taxativa por el legislador para que el superior, confirme o modifique lo ya decidido, en desarrollo del principio de legalidad que garantiza la revisión de oficio en determinados casos considerados de especial interés frente a la protección de los derechos fundamentales del procesado y la importancia de una pronta y eficaz administración de justicia. De otra parte, si el funcionario competente omite el trámite de la consulta en los casos previstos por la ley los sujetos procesales pueden exigir su cumplimiento. El superior al pronunciarse acerca del asunto sometido al grado jurisdiccional de consulta, no tiene límites en su pronunciamiento”.

Conforme a lo anterior, procede el Despacho a examinar la decisión proferida por *el aquo* y precitada en autos, a fin de establecer si están acreditados o no los elementos fácticos, jurídicos y probatorios, de manera que su análisis nos permita confirmar o no la decisión de la única Instancia.

Previo a decidir, habrá de tener en cuenta esta Instancia; que el proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme lo ha dispuesto el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 y la Corte Constitucional en Sentencia C-619/02.

El objeto de la responsabilidad fiscal, entonces, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por quienes realizan gestión fiscal, y conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza, que un determinado servidor público o particular debe cargar o no con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal, lo que conduce a determinar, si el investigado fiscal está obligado a reparar el daño causado al patrimonio público de una entidad determinada que arbitre recursos públicos, conforme a lo previsto por la Corte Constitucional y la Ley.

Así, los elementos que se exigen para poder responsabilizar fiscalmente son:

- La conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

De estos tres elementos estructurales, el más importante, es el daño patrimonial al Estado, pues a partir de éste, se inicia la responsabilidad fiscal, es decir, si no hay daño no puede existir responsabilidad fiscal. El daño fiscal, está previsto el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 como:

“la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado...”.

Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable así se ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma

conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona.

El daño constituye la médula del proceso de responsabilidad fiscal, en tanto es el primer elemento a tener en cuenta en la procedibilidad del juicio de responsabilidad fiscal, y así ha sido considerado por la jurisprudencia y la doctrina colombiana.

La certeza en el daño, es entonces uno de los elementos cardinales para que se pueda precisar la responsabilidad de un sujeto de control determinado.

Así lo ha reiterado la Jurisprudencia Contenciosa del máximo órgano de cierre, al indicar entre otras: “(...) la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Solo en el evento en que concurren estos tres elementos es dable la imputación de responsabilidad fiscal. Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante **destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...) en armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal sólo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo**”. (Lo resaltado es del Despacho).

V. CONSIDERACIONES PREVIAS

MEDIDAS DE SANEAMIENTO PROCESAL

Irregularidades sustanciales y declaratorias de nulidades procesales:

Una vez revisado el expediente y cada una de las actuaciones procesales que lo componen, este despacho no avizora irregularidades sustanciales que comprometan las actuaciones procesales.

Caducidad y prescripción: Al respecto el artículo 9° de la ley 610 de 2000 establece que:

Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.

Que se presentó la suspensión de términos en los procesos de la Contraloría General de Risaralda así: Auto No. 21 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se suspenden los términos procesales, Autos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 45 por medio de los cuales se adicionan las resoluciones Nos. 079, 080, 081, 082, 087, 092, 096, 098 y 100 de 2020. A su vez, las Resoluciones, 196, 214 /2021, 010, 011, 016, 107/2022.

Que, en base a lo anterior, a la fecha en que se emite esta decisión, no ha operado el fenómeno de la prescripción, por lo que se es competente para decidir y fallar.

VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. LA COMPETENCIA

La función pública de Control Fiscal, asignada a las Contralorías por la Constitución Política (Art. 267, 268 y 272), incluye la atribución de “Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal”. Estos preceptos fueron desarrollados por las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, dando contenido y alcance al concepto de responsabilidad fiscal y estableciendo un procedimiento para su imputación y establecimiento.

Acorde a las funciones establecidas en las normas antes enunciadas, así como la Resolución 050 del 18 de febrero del 2020, y dado que la Funcionaria de conocimiento de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decidió archivar por no mérito, se hace necesario surtir el grado de consulta al tenor del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, en virtud del cual el superior jerárquico del funcionario que tomó la decisión verifica que la actuación y la decisión que se revisan, correspondan a los presupuestos fácticos y jurídicos del proceso de responsabilidad fiscal, y podrá tomar las decisiones que estime conveniente sin limitación alguna.

2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con las explicaciones argüidas por la Funcionaria de Conocimiento del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para encontrar como procedente el auto de archivo, este Despacho en Grado de Consulta verificará si efectivamente las pruebas recaudadas permiten determinar si en el **caso concreto**, se encuentra acreditada alguna de las causales o presupuestos axiológicos descritos en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, en cuyo caso habría lugar a confirmar la decisión o contrario sensu en caso permanecer la duda o constatación del detrimento establecer si se encuentran reunidos los presupuestos señalados en el artículo 48 ibídem, se procederá a revocar la decisión para que se continúe con el trámite de la actuación y la evacuación de las pruebas que resulten pertinentes, conducentes y útiles para posteriormente decidir el asunto objeto del proceso en lo que en derecho corresponda.

3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Procede el Despacho a realizar el estudio de los hechos objeto del presente proceso con el fin de determinar si hay lugar o no al archivo por mérito del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 743-2019.

El acervo probatorio allegado al presente proceso fue apreciado en conjunto, para ser valorado siguiendo las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, aplicando los principios orientadores de la acción fiscal previstos en los artículos 29 y 209 de la Carta Política y demás normas concordantes, entre ellas los preceptos señalados en el título II de la Ley 610 de 2000, con el propósito de realizar un análisis veraz y objetivo de los hechos que se investigan, de manera que permitan decantar la verdad procesal de los mismos.

En el caso de estudio, la primera instancia resolvió dictar auto de archivo con relación al presunto responsable el señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA**, considerando que, no se encuentra configurado el primer elemento de la responsabilidad fiscal, motivo por el cual al desaparecer el daño como elemento estructural de la responsabilidad fiscal, es evidente que el Ente de Control pierde el objeto de la investigación, por lo tanto, no era necesario que la investigación continuara.

Sin embargo, luego del Auto No. 045 del 4 de octubre del 2023 por el cual se resolvió el grado de consulta, el cual revocó la decisión adoptada mediante Auto No. 354 del 31 de agosto de 2023, la funcionaria de conocimiento reactiva la investigación y mediante Auto No. 427 de 2023 oficia al Hospital Universitario San Jorge de Pereira a efectos de que remita certificaciones o copia de los informes presentados o cumplidos de las comisiones de los señores:

Resolución que autoriza permiso y viáticos	Valor reconocido por viáticos	Nombre del funcionario
No. 1094 del 31 de octubre de 2017	\$489.000	Claudia Milena Cano Velásquez
No. 1002 del 26 de septiembre de 2017	\$762.116	Héctor Trujillo Acosta
No. 0913 del 24 de agosto de 2017	\$551.717	Héctor Trujillo Acosta
No. 0550 del 31 de mayo de 2017	\$718.299	Johan Sebastián Zapata

El Hospital Universitario San Jorge, mediante oficio del 14 de noviembre del año 2023, allega la certificación de asistencia de la señora **CLAUDIA MILENA CANO VELASQUEZ**, evidenciando el soporte de la comisión y los viáticos entregados mediante Resolución No. 1094 del 31 de octubre de 2017.

Pese a lo anterior, continúan sin el debido soporte y/o informe de asistencia de los viáticos otorgados mediante resoluciones No. 1002 del 16 de septiembre de 2017, 0913 del 24 de agosto de 2017 y 0550 del 31 de mayo de 2017, que se pueden considerar como un presunto detrimento por la suma de **DOS MILLONES TREINTA Y DOS MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS (\$2.032.132)**.

Así, procede el a quem a confirmar la decisión de archivar por no merito el presente proceso, pero antes se debe hacer la siguiente precisión.

Indica la Ley 610 de 2000 en su Artículo 5, que la responsabilidad fiscal estará integrada por tres (3) elementos: a) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, b) Un daño patrimonial al Estado c) Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

A la fecha, nos encontramos ante un posible detrimento patrimonial por la suma de **DOS MILLONES TREINTA Y DOS MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS (\$2.032.132)** teniendo el elemento del daño patrimonial posiblemente demostrado.

Respecto de la conducta dolosa o culposa atribuible a quien realiza gestión fiscal, quien es este caso es investigado señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA**, en su calidad de gerente de la ESE no encuentra este despacho error alguno en sus actuaciones, así como tampoco encuentra que haya faltado a alguna de las obligaciones consignadas en su manual de funciones.

Desde el acto administrativo en grado de consulta, Auto No. 045 del 4 de octubre del 2023, que niega el archivo del proceso se iba dilucidando la no responsabilidad del señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA**. Se evidencio que no estaba bajo su responsabilidad la legalización, ni la verificación de los soportes del cumplimiento de asistencia a la actividad para la que fue autorizada la comisión.

El investigado cumplió con su deber legal como funcionario público, de entregar todos los soportes que justificaban los viáticos autorizados para las comisiones de servicios otorgadas.

En el mismo grado de consulta se exhortó a la funcionaria de primera instancia a que investigará a la Profesional Universitario de Recursos Humanos, quien para la época de los hechos objeto de investigación era la funcionaria **SANDRA BIBIANA MEJÍA GARCIA**.

Desde la óptica de este despacho correspondía a la profesional en mención el seguimiento al informe que debe presentar cada empleado en comisión, para lo cual se le asigna en el manual de función la siguiente:

“11. Verificar la liquidación de los pagos laborales por todo concepto, para constatar la veracidad de los documentos aportados, que la liquidación corresponde a lo dispuesto en la ley o convención y que el servicio realmente se haya prestado”

Sin embargo, revisado el concepto se quiere hacer el siguiente planteamiento.

La comisión se encuentra regulada en el Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Con relación a la comisión, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.21 Comisión. El empleado se encuentra en comisión cuando cumple misiones, adelanta estudios, atiende determinadas actividades especiales en sede diferente a la habitual o desempeña otro empleo, previa autorización del jefe del organismo. La comisión puede otorgarse al interior del país o al exterior.

ARTÍCULO 2.2.5.5.29 Informe de la comisión de servicios. Los servidores públicos, con excepción de los Ministros y Directores de Departamento Administrativo, deberán presentar ante su superior inmediato y dentro de los tres (3) días siguientes a la finalización de la comisión que le haya sido conferida, un informe ejecutivo sobre las actividades desplegadas en desarrollo de la misma.

Así mismo, todas las entidades objeto del ámbito de aplicación del presente decreto, deberán remitir bimestralmente al Director del

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la relación de las comisiones otorgadas y el valor pagado por ellas con cargo al Tesoro Público.”

Ahora bien, respecto al reconocimiento y pago de los viáticos el Decreto 1042 de 1978 señala las condiciones:

“ARTÍCULO 61.- De los viáticos. Los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos”.

“ARTÍCULO 64. De las condiciones de pago. Dentro del territorio nacional sólo se reconocerán viáticos cuando el comisionado deba permanecer por lo menos un día completo en el lugar de la comisión, fuera de su sede habitual de trabajo.

Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, solo se reconocerá el cincuenta por ciento del valor fijado en el Artículo 62”.

Con la lectura detallada de los artículos anteriores, podemos concluir, que los viáticos son la consecuencia económica del desplazamiento en comisión de un empleado, y que además, el reconocimiento y pago se deberá realizar antes de iniciar el desplazamiento, pues los mismos se deben reconocer mediante acto administrativo. Así lo ratifica el concepto 003801 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública:

“(…)

Conforme a lo anterior, los viáticos, se les reconoce a los empleados públicos y, según lo contratado a los trabajadores oficiales del respectivo órgano, por los gastos de alojamiento, alimentación y transporte, cuando previa resolución deban desempeñar funciones en un lugar diferente a su sede habitual de trabajo en cuando se les haya otorgado una comisión de servicios. Es importante señalar que el valor de los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno Nacional.

Por lo tanto y para dar respuesta a su interrogante, la comisión de servicios es aquella que se otorga un servidor al interior o al exterior del país para que ejerza las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, también para cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado. Mientras que los viáticos son aquellos dineros destinados para cubrir los gastos de alojamiento, transporte y alimentación de aquel empleado público o trabajador oficial que deba desempeñar sus funciones en lugar a diferente a su sede habitual de trabajo previo acto administrativo. (...)”¹

Ahora bien, en el expediente podemos identificar que no está debidamente reglamentado en la resolución de viáticos del Hospital Universitario San Jorge la ruta que debe seguir un trabajador luego de la autorización de la comisión y el pago

¹ Armando López Cortez, Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 003801 de 2022

de los viáticos. Si bien, como se estableció en el primer grado de consulta resuelto mediante Auto No. 045 del 4 de octubre de 2023, era la Profesional Universitario de Recursos Humanos para la época de los hechos, **SANDRA BIBIANA MEJÍA GARCIA**, quien debía hacer el seguimiento y posterior exigencia de los comprobantes de asistencia a las comisiones autorizadas.

Si bien el presente artículo establece que el profesional universitario debe constatar la veracidad de los documentos aportados por el trabajador por concepto de liquidación de pagos laborales, no se puede inferir que cometió un error en el procedimiento para el pago y posterior evidencia de asistencia de los viáticos.

No queda clara la existencia de un error procedimental, puesto que el deber de la profesional universitaria es la liquidación, más no el seguimiento del registro de asistencia a las comisiones autorizadas.

Como se ha establecido anteriormente, el pago de los viáticos se debe realizar con la autorización de la comisión y posterior a la expedición del acto administrativo, es decir, según el manual de funciones de la profesional universitaria de recursos humanos estaría el cumplimiento de su deber.

Así las cosas, no puede endilgarse como una conducta dolosa o gravemente culposa por parte de la señora **SANDRA BIBIANA MEJÍA GARCIA** Profesional Universitario de Recursos Humanos para la época de los hechos, por la parte antes motivada, como tampoco del señor **DAVID RICARDO CARDONA MOLINA**, como ya fue dicho.

Sin existir una conducta dolosa o culposa que se pueda imputar a un sujeto fiscal, no existe lugar a la existencia de un nexo causal, pues como se ha venido determinado, los sujetos aquí analizados no cuentan con responsabilidad ante el posible detrimento patrimonial.

Menciona acertadamente la Funcionaria de Conocimiento del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva que *“El nexo causal entre la conducta dolosa y gravemente culposa a establecer qué para efectos del proceso de responsabilidad fiscal, se hace necesario que el servidor público o el particular (gestores fiscales) produzcan daño fiscal con dolo o culpa grave, y lo hagan sobre bienes, rentas o recursos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante. (...)”*

En este orden de ideas, este Despacho confirmará la decisión adoptada por la Funcionaria de Conocimiento del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto N° 505 del veintidós de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Funcionaria de Conocimiento del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto N° 505 del veintidós (22) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) emitido dentro del proceso de responsabilidad fiscal radicado **PRF 743 de 2019**, por la motivación expuesta en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: Una vez en firme la providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente a la funcionaria de conocimiento del Grupo de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para lo de su competencia.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR POE ESTADO la presente providencia.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GIOVANI ARIAS
Contralor General del Risaralda

Vo. Bo. Legalidad
Julián Andrés España Piñeros
Jefe Oficina Participación Ciudadana y Jurídica

