



FALLO No. 00002

FECHA:

26 FEB 2025

PÁGINA 1 DE 112

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO
GRUPO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.
PRF-80633-2021-40725

TRAZABILIDAD No.	Oficios 2021IE0111490 del 17 de diciembre de 2021, 2022IE0002570 del 14 de enero de 2022, 2022IE0003002 del 17 de enero de 2022, 2022IE0008666 del 31 de enero de 2022.
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.	PRF-80633-2021-40725
CUN SIREF	AN-80632-2021-40725 AC-80633-2022-33559
ENTIDAD AFECTADA	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO identificado con el NIT. 899.999.090-2.
CUANTÍA DEL DAÑO	TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL PESOS M/CTE (\$382.121.000).
CUANTÍA DEL DAÑO INDEXADA	QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$531.797.795).
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	<p>CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.002.262 en su calidad de director técnico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP para el año 2020.</p> <p>UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020, identificada con NIT. 901.361.257-2 en su calidad de contratista, conformada por las siguientes personas:</p> <ul style="list-style-type: none">LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor Will Bayron Herrera Zapata.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

	<ul style="list-style-type: none"> • FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS. • ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora ADRIANA CAMARGO BELTRÁN.
<p>TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE</p>	<p>AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., NIT. 860.002.184-6, de acuerdo con la PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 8001003698 expedida el 23 de julio de 2019, con vigencia entre el 22 de agosto del 2019 y el 18 de mayo de 2020, renovada el día 08 de junio de 2020 con vigencia desde el 18 de mayo de 2020 hasta el 06 de septiembre de 2020, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado de \$550.000.000, sin que se evidencie algún deducible.</p> <p>ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA identificada con el NIT. 860.524.654-6, de acuerdo con la PÓLIZA SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL No. 930-64-994000000108 expedida el 11 de septiembre de 2020, con vigencia entre el 05 de septiembre del 2020 y el 30 de septiembre de 2021, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado con un límite de \$900.000.000, sin que se evidencie algún deducible.</p>

ASUNTO

Los directivos colegiados de la gerencia departamental colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República, con fundamento en los artículos 29, 209, 267 y 268 numeral 5° de la Constitución Política de Colombia, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, artículos 53 y 54 de la Ley 610 de 2000 y artículo

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

101 literales «d» y «e» de la Ley 1474 de 2011 y en especial el artículo 25 de la Resolución Organizacional OGZ-0748-2020, proceden a proferir FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2021-40725 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial que se predica afectó los intereses del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO identificado con el NIT. 899.999.090-2 representado legalmente por Diego Alejandro Guevara Castañeda, previos los siguientes;

ANTECEDENTES

El hallazgo No. 12 objeto de la presente actuación tuvo su origen en la auditoría de cumplimiento a los recursos del sistema general de participaciones S.G.P. del departamento del Quindío vigencia 2020, donde la Unión Temporal Quindío solidaria 2020 hacía parte en calidad de contratista del Programa de Alimentación Escolar - PAE con el departamento del Quindío.

A través de oficio No. 20221E0003002 del 17 de enero de 2022, fue trasladado el hallazgo fiscal a Martha Elena Duque Giraldo, coordinadora de gestión grado 02 del grupo de responsabilidad fiscal de la gerencia departamental colegiada del Quindío, para su correspondiente análisis.

Con oficio No. 20221E0008666 del 31 de enero de 2022, fue entregado el antecedente a Juan David Medina Hoyos, abogado sustanciador del grupo de responsabilidad fiscal de la gerencia departamental colegiada del Quindío, para su evaluación, quien sugirió la apertura de una indagación preliminar, aprobándose dicha decisión.

Mediante auto No. 00030 del 09 de marzo de 2022, se asignó al funcionario Juan David Medina Hoyos, profesional universitario grado 01 del grupo de responsabilidad fiscal de la gerencia departamental colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República, para que impulsara la presente actuación y proyectara las decisiones interlocutorias y de fondo que en derecho correspondan.

Con auto No. 00072 del 18 de abril de 2023, se reasignó a la profesional universitaria Sandra Bibiana Ausique Galeano, adscrita al grupo de responsabilidad fiscal de la gerencia departamental colegiada del Quindío con el fin de que continúe el impulso del presente proceso de responsabilidad fiscal y proyecte las decisiones interlocutorias y de fondo que en derecho correspondan.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Los hechos objeto de reproche fiscal, se contienen en el oficio No. 20211E0111490 del 17 de diciembre de 2021, en el cual el grupo delegado de

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

vigilancia fiscal de la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República mediante documento remitido a la gerencia hizo traslado del hallazgo con incidencia fiscal producto de la auditoría de cumplimiento a los recursos del sistema general de participaciones S.G.P. del departamento del Quindío vigencia 2020, dentro del cual se encontraron las siguientes irregularidades:

La Unión Temporal Quindío Solidario 2020, Nit. 901.361.257-2, operador del Programa de Alimentación Escolar- PAE en el Quindío, para la vigencia 2020, recibió del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transferencias por \$382.121.000, por concepto de subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP según oficio 2021112002984041 de 27 de octubre de 2021 y validada con el auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505, remitido por la citada Unión Temporal, así:

Subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, asignados y transferidos a la U.T. Quindío Solidario 2020
(Cifras en pesos)

ID	Razón Social	Causal de rechazo a nivel aportante	Número de empleados con concepto de conformidad 40 %	Número de empleados con concepto de conformidad 50 %	Número de empleados con concepto de no conformidad	Recursos Asociados	Fecha registro contable operador PAE transferencia Bancoomeva
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	175	0	32	61.425.000	01/07/2020
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	16. No tuvo empleados reportados en la PUA correspondiente al periodo de notación del mes del subsidio, en las condiciones señaladas en la norma.	0	0	0	0	
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	155	0	23	65.286.000	30/09/2020
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	1	0	0	351.000	30/11/2020
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	0	196	11	86.044.000	05/12/2020
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	0	192	15	84.288.000	05/12/2020
501361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	0	193	12	84.727.000	07/12/2020
TOTAL SUBSIDIOS PAEF						382.121.000	

Fuente: Información UGPP según oficio 2021112002984041 de 27 de octubre de 2021 y auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505 de la U.T. Quindío Solidario 2020.
Elaboró: Equipo auditor

La UT Quindío Solidario 2020, fue conformada exclusivamente, para prestar el servicio de alimentación escolar en el departamento del Quindío, durante la vigencia 2020, con ocasión a la adjudicación realizada a través de la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC por \$12.050.448.082, bajo las condiciones

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

establecidas en el Contrato de comisión No. 002 de 2019, suscrito entre el Departamento del Quindío y CORREAGRO SA, sociedad comisionista miembro de MC Bolsa Mercantil de Colombia.

Durante el año 2020, con ocasión a la emergencia sanitaria, se cambió la entrega de raciones industrializadas complementos refrigerios y complementos almuerzos preparados en sitio, a la entrega de Raciones para Preparar en Casa - PC a los beneficiarios focalizados del programa, por tanto, se realizaron adiciones de recursos por \$3.750.120.892, para un total apropiado para la operación por \$15.800.568.974, de los cuales se ejecutaron y se pagaron al operador \$15.725.764.565.

La UT Quindío Solidario 2020 conformada exclusivamente, para prestar el servicio de alimentación escolar en el departamento de Quindío, durante la vigencia 2020, presentó el siguiente comportamiento de la facturación mensual del servicio:

**Cuadro No.2
Facturación operador PAE 2020**

MES	Valor facturado (pesos)	No. Factura
Febrero	1.145.750.096	1
Marzo	862.405.637	2
Abril	1.895.780.976	3
Mayo	1.960.086.060	4
Junio	1.971.859.680	5
Julio	1.971.859.680	6
Agosto	1.972.540.512	7
Septiembre	1.972.540.512	8
Octubre	1.972.540.512	Fra. Electrónica UTQ-1
TOTAL	15.725.764.565	

Fuente: Facturas operador 2020

Lo anterior evidencia que, los ingresos de la UT, no se vieron disminuidos en el 20% a partir de abril de 2020, por el contrario, el operador recibió mayores ingresos, incumpliendo el requisito para ser beneficiario del subsidio, conforme lo establecido en el artículo 2 y artículo 4 numerales 2.2 y 2.3 del Decreto Legislativo No. 639 de 2020, modificados por los artículos 1° y 3° del Decreto Legislativo No. 677 de 2020, respectivamente, así como, los artículos 3 y 5 de la Resolución 2162 de 13 de noviembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, normas que establecen como beneficiarios del programa, las entidades que: "...3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos..."

El valor pagado por las Raciones para Preparar en Casa - RPC incluye el componente de la nómina del personal administrativo y de las manipuladoras, requerido desde el inicio de la operación, febrero de 2020, es decir, antes del inicio de la emergencia sanitaria, evidenciando que el operador, para la solicitud del

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

subsidio, no cumplía con lo establecido en el artículo 1 del decreto legislativo 677 de 19 de mayo de 2020 el cual modificó el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, indicando en el parágrafo 8, que: "... En todo caso, las personas naturales o jurídicas que conformen consorcios y uniones temporales no podrán postularse al Programa con los trabajadores que se hayan tenido en cuenta en la postulación de dicho consorcio o unión temporal. De igual manera, los consorcios y uniones temporales no podrán postularse al Programa con los trabajadores que se hayan tenido en cuenta en la postulación de las personas naturales o jurídicas que conformen dichos consorcios y uniones temporales..."

El valor del detrimento está determinado por los pagos que recibió la Unión Temporal Quindío Solidario 2020 Nit. 901.361.257-2, operador del Programa de Alimentación Escolar- PAE en el Quindío, en la vigencia 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas transferencias ascendieron a \$382.121.000, por concepto de subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, según reporte recibido de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, a través de oficio 2021112002984041 de 27 de octubre de 2021 y validada con el auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505.

Por lo anterior el equipo auditor estableció un presunto detrimento patrimonial de \$382.121.000, correspondiente al total de los subsidios del Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF».

Lo expuesto conllevó a que se dictara el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal No. 00222 del 03 de noviembre de 2022, luego de adelantarse una indagación preliminar fiscal al respecto, donde se determinó que se generó un daño al patrimonio público, teniendo como entidad afectada al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, con ocasión a la recepción de los beneficios provenientes del subsidio a la nómina del programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, por parte de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, por un valor de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL PESOS M/CTE (\$382.121.000), con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como fundamentos de derecho, se invocan las siguientes normas:

- a) Constitución Política, artículos 6, 29, 119, 209, 267, 268 y 271 -los tres últimos modificados por el Acto Legislativo No. 04 de 2019-.
- b) Acto legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

- c) Decreto-Ley 267 de 2000, Decreto-Ley 2037 de 2019 y Decreto-Ley 405 de 2020, por medio de los cuales se organiza la estructura de la Contraloría General de la República y se determinan funciones.
- d) Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, especialmente en sus artículos 3, 40, 41, 48, 53.
- e) Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en especial los artículos 97 al 105 y 114.
- f) Resolución Orgánica No. 6541 del 18 de abril de 2012, por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República, modificada por la Resolución Organizacional No. OGZ-0748-2020, en lo referente a los artículos 15 (modificado por la Resolución Reglamentaria Orgánica 025 de 2019), 16, 22 - 25 y 27 - 33.
- g) Resolución Organizacional No. OGZ-0748-2020, por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

Normas especiales

- Decreto 639 del 08 de mayo de 2020, por el cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.
- Decreto 677 del 19 de mayo de 2020, por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.
- Resolución 1129 del 29 de mayo de 2020, subrogada por la Resolución 2162 del 13 de noviembre de 2020, por medio de la cual se define la metodología de cálculo de la disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, los plazos de postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones.
- Manual operativo - PAEF- junio 2020, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA

Como entidad afectada se tiene el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NIT.899.999.090-2, representado legalmente por Diego Alejandro Guevara Castañeda y la sede administrativa se encuentra ubicada en la carrera 8 # 6C- 38 de la ciudad de Bogotá D.C.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 1° del Decreto 639 del 08 de mayo de 2020, estableció «*El presente Decreto Legislativo tiene por objeto crear el Programa de apoyo al empleo formal- PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME*», en lo que respecta al FOME, tal y como lo establece el artículo 1° del Decreto 444 de 2020 «*Créase el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*», lo que quiere decir que, pertenece al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

**PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES
Y TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES**

En calidad de presuntos responsables fiscales se tienen:

CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.002.262 en su calidad de director técnico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP para el año 2020.

UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020, identificada con NIT. 901.361.257-2 en su calidad de contratista, conformada por las siguientes personas:

- **LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS**, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor Will Bayron Herrera Zapata.
- **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER**, identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora Claudia Marcela Álzate Vargas.
- **ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS**, identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora Adriana Camargo Beltrán.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Como terceros civilmente responsables se encuentran:

- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, identificada con el NIT. 860.002.184-6, de acuerdo con la PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 8001003698 expedida el 23 de julio de 2019, con vigencia entre el 22 de agosto del 2019 y el 18 de mayo de 2020, renovada el día 08 de junio de 2020 con vigencia desde el 18 de mayo de 2020 hasta el 06 de septiembre de 2020, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado de \$550.000.000, sin que se evidencie algún deducible.
- **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con el NIT. 860.524.654-6, de acuerdo con la PÓLIZA SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL No. 930-64-994000000108 expedida el 11 de septiembre de 2020, con vigencia entre el 05 de septiembre del 2020 y el 30 de septiembre de 2021, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado con un límite de \$900.000.000, sin que se evidencie algún deducible.

MEDIOS PROBATORIOS

Dentro de la presente actuación se contó con el siguiente material probatorio, aportado con el formato de traslado de hallazgo:

Disco DVD anexo al formato de traslado de hallazgo fiscal (F. 12), el cual contiene copia de los siguientes documentos:

- Oficio 2021112002984041 del 27 de octubre de 2021, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (F. 12 Cd - 5. Of MinHac, DIAN, UGPP y COOMEVA - AG8 207 2021ER0152304 Anexo 2 - Respuesta UGPP 2021112002984041 28 10 21).
- Cuadro en Excel anexo del oficio 2021112002984041 del 27 de octubre de 2021, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (F. 12 Cd - 5. Of MinHac, DIAN, UGPP y COOMEVA - AG8 207 2021ER0152304 Anexo 1 - Resp UGPP 2021112002984041 28 - 10 - 21).
- Oficio 2021ER0162004 respuesta Bancoomeva del 09 de noviembre de 2021 INFORMACIÓN SUBSIDIO A LA NÓMINA PAEF - UT QUINDÍO SOLIDARIO 2020. (F 12 Cd - 5. Of MinHacienda, DIAN, UGPP y COOMEVA - AG8 226 2021ER0162004 respuesta Bancoomeva 2021EE0191353 11 11 21).

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

- Anexo 1 oficio 2021ER0162004 respuesta Bancoomeva del 09 de noviembre de 2021 INFORMACIÓN SUBSIDIO A LA NÓMINA PAEF UT QUINDÍO SOLIDARIO 2020 (F. 12 Cd - 5. Of MinHac, DIAN, UGPP y COOMEVA - AG8 226 2021ER0162004 anexo 1 - Bancoomeva).
- Anexo 2 oficio 2021ER0162004 respuesta Bancoomeva del 09 de noviembre de 2021 INFORMACIÓN SUBSIDIO A LA NÓMINA PAEF - UT QUINDÍO SOLIDARIO 2020 (F. 12 Cd - 5. Of MinHac, DIAN, UGPP y COOMEVA - AG8 226 2021ER0162004 anexo 2 - Bancoomeva).
- Acta de conformación Unión Temporal Quindío Solidario 2020 (F.12 Cd - hallazgo No. 12).

Dentro del trámite de la indagación preliminar fiscal se recolectaron los siguientes medios probatorios:

Documentales:

1. Oficio 2022ER0043973 del 23 de marzo de 2022, respuesta enviada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, a requerimiento realizado por esta gerencia (Fs. 30-36).
2. Informe de apoyo técnico contable radicado 2022IE0039262 del 28 de abril de 2022, rendido por GERARDO VALENCIA VALENCIA, profesional universitario grado 01, adscrito al grupo delegado de vigilancia fiscal, gerencia departamental colegiada del Quindío (Fs. 37 - 41).
3. Oficio 2022ER0108896 del 8 de julio de 2022, respuesta allegada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, a requerimiento realizado por este despacho (Fs. 50-55).
4. Mediante correo electrónico del 13 de octubre del 2022, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, allegó pólizas globales de manejo del sector oficial (Fs. 77 - 85).

Durante el desarrollo del presente proceso verbal se han recaudado las siguientes pruebas documentales:

1. Mediante correo electrónico del 22 de marzo de 2023, el apoderado de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS,

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

aportó un documento anunciado en la audiencia como elemento de posible conflicto de jurisdicciones.

2. Con correo electrónico del 07 de junio de 2023, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A, remite unas pruebas documentales, PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO - MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 8001003698 expedida el 23 de julio de 2019, con vigencia entre el 16 de julio de 2019 y el 18 de mayo de 2020, teniendo en su cobertura fallos con responsabilidad fiscal por valor de \$550.000.000 y cuyo beneficiario es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP (Fs. 335 - 344).
3. Correo electrónico de fecha del 07 de junio de 2023, radicado por el abogado defensor del señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, quien aportó unas pruebas documentales, provenientes de la UGPP (Fs. 353 - 362).
4. Correo electrónico de fecha del 05 de julio de 2023, radicado por la abogada sustituta de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C, mediante el cual remite unas pruebas documentales, PÓLIZA DE MANEJO SECTOR OFICIAL No. 930-64-994000000108 expedida el 11 de septiembre de 2020, con vigencia entre el 05 de septiembre del 2020 y el 30 de septiembre de 2021, teniendo en su cobertura fallos con responsabilidad fiscal por valor de \$900.000.000 y cuyo beneficiario es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP (Fs. 363 - 385).
5. Con oficio 2023ER0157690 del 31 de agosto de 2023, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, da respuesta a solicitud de información (Fs. 411 - 422).
6. Oficio 2023ER0157689 del 31 de agosto de 2023, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, da respuesta a solicitud de información (Fs. 424 - 443).
7. Oficio 2023ER0169972 del 14 de septiembre de 2023, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, da respuesta a solicitud de información requerida por la gerencia departamental colegiada del Quindío (Fs. 444 - 448).

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

8. Oficio 2023ER0171763 del 18 de septiembre de 2023, el banco de Bogotá da respuesta a información solicitada por la gerencia departamental colegiada del Quindío (Fs. 448 - 450).
9. Oficio 2023ER0233825 del 06 de diciembre de 2023, Bancoomeva da respuesta a solicitud de información (Fs. 505 - 506).
10. Oficio 2023ER0239720 del 15 de diciembre de 2023, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, da respuesta a solicitud de información requerida por la Gerencia departamental colegiada del Quindío (Fs. 497 - 503).
11. Oficio 2024ER0006662 del 16 de enero de 2024, respuesta a solicitud de información requerida al apoderado de la señora ADRIANA CAMARGO BELTRÁN, representada legal de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS, quien remitió pruebas documentales (Fs. 536 - 747).
12. Mediante oficios 2024ER0130691 y 2024ER0130449 del 18 de junio de 2024, el apoderado de ARDIKO A&S SAS, allega pruebas documentales (Fs. 828 - 839).
13. Oficio 2024ER0202057 del 10 de septiembre de 2024, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, da respuesta a solicitud de información requerida por esta gerencia departamental colegiada del Quindío (Fs. 879 - 881).

Informe de Apoyo Técnico.

Informe de apoyo técnico contable radicado 2024IE0034814 el 1º de abril de 2024, rendido por la profesional universitaria grado 01 SANDRA LORENA RODRÍGUEZ JARAMILLO adscrita al grupo delegado de vigilancia fiscal (Fs. 776 - 788).

Con oficio 2024IE0087305 del 09 de agosto de 2024, la profesional universitaria grado 01 SANDRA LORENA RODRÍGUEZ JARAMILLO, da respuesta a la oposición del informe de apoyo técnico, presentado por el apoderado de la señora Adriana Camargo Beltrán, representante legal de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS (Fs. 863 868).

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Testimoniales.

En la sesión No. 09 de la audiencia de descargos celebrada el día 20 de septiembre de 2023, se recibió la declaración juramentada de las señoras: Ana María Cadena Ruiz, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.698.252, actuando en calidad de directora de estrategia para la implementación del PAEF - de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y Luz Ángela Cruz Rincón, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.225.638, actuando en calidad de contadora de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020.

En la sesión No. 10 de la audiencia de descargos llevada a cabo el día 29 de noviembre de 2023, se recibió la declaración juramentada de las señoras: Andrea Paola Santanilla Narváez, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.717.202, en calidad de subdirectora de integración de información de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y Adriana Samacá Calero, identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.043.524, directora técnica de la dirección de gestión de tecnologías de la información de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Apoyo técnico.

En la sesión No. 10 del 29 de noviembre de 2023, el despacho consideró pertinente, conducente y útil, solicitar a ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, las planillas PILA aportadas para cumplir con los requisitos para ser beneficiarios del PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF, previo requerimiento efectuado al Banco de Bogotá, como entidad de depósito de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS. Como respuesta la entidad bancaria afirmó que, no era posible acceder a esta solicitud de manera favorable por considerar que: «...en los formularios de postulación no relacionan los números de Planilla PILA, la entidad solo indica la cantidad, no adjunta las planillas ni los números de estas...».

En la sesión No. 11 efectuada el 27 de febrero de 2024, este despacho estimó necesario la designación de un apoyo técnico experto en el área de contabilidad de la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República, para la revisión y análisis de las planillas PILA aportadas dentro del presente proceso, lo anterior con el fin de tener claridad si ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, cumplía con los requisitos para ser beneficiario del PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF.

Mediante oficio sigedoc 2024IE0022872 del 1º de abril de 2024, se le comunicó

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

de la designación a la funcionaria Sandra Lorena Rodríguez Jaramillo, en calidad de contadora pública profesional universitario del grupo delegado de vigilancia fiscal de la gerencia departamental colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República.

La funcionaria designada como apoyo técnico, presentó su informe técnico mediante escrito radicado con sigedoc No. 2022IE0034814, el cual fue rendido en la sesión No. 12 de la audiencia de descargos surtida el 18 de junio de 2024.

Para la realización del informe de apoyo técnico se tuvo en cuenta lo siguiente:

- El informe técnico contable, se rindió de conformidad con lo estipulado en el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 «*Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso...*», donde fueron expuestas por escrito las circunstancias observadas y con las explicaciones detalladas sobre los hechos detectados dentro del presente proceso.
- Se revisaron las planillas PILA aportadas dentro el proceso, con el fin de tener claridad si ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, cumplía con el requisito establecido para ser beneficiario del PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF y ante los hechos que interesaban a este despacho.
- El informe de apoyo técnico, fue rendido por parte de la funcionaria designada, contenido de la sustentación de sus consideraciones técnicas y profesionales.

Del mencionado informe se les corrió traslado a las partes intervinientes del proceso por un término de diez (10) días de conformidad con lo estipulado en el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 (Fs. 776 -788).

El 3 de julio de 2024, se recibió por correo electrónico documento contentivo del pronunciamiento de oposición sobre el informe de apoyo técnico, el cual fue suscrito por el doctor José Ignacio Oñoro Barrios apoderado de confianza de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS S.A.S (Fs. 845 - 847).

En la continuación de la audiencia de descargos sesión No. 14 del 12 de septiembre de 2024, la funcionaria designada como apoyo técnico aclaró los puntos que fueron objeto de pronunciamiento por parte del apoderado general de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS (Fs. 863-868).

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

ACTUACIONES PROCESALES

Dentro del presente proceso como principales actuaciones se surtieron las siguientes:

1. Mediante Auto No. 00030 del 09 de marzo de 2022, se ordenó la apertura de la indagación preliminar fiscal No. IP-80633-2021-40725 (Fs. 15-26).
2. Con Auto 00078 del 31 de mayo de 2022, se decretó la práctica de pruebas, dentro de la indagación preliminar IP-80633-2021-40725 (Fs. 43-45).
3. Por medio de Auto No. 00170 del 09 de septiembre de 2022, se cerró la indagación preliminar y se ordenó abrir proceso de responsabilidad fiscal (Fs.58-73).
4. Mediante Auto No. 00222 del 03 de noviembre de 2022, se imputó y se dio apertura al proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2021-40725 debidamente notificado a los presuntos responsables y a las compañías garantes vinculadas (Fs. 91-108).
5. Con Auto No. 00001 del 11 de enero de 2023, se decretó el embargo de un bien inmueble de propiedad de uno de los presuntos responsables fiscales, notificado en estrados.
6. A través del Auto No. 00076 del 20 abril de 2023, se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra del auto No. 00001 del 11 de enero de 2023, el cual decretó el embargo de unos bienes inmuebles, dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2021-40725 (Fs. 290-296).
7. Por medio del Auto No. 00196 del 20 de septiembre de 2023, se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra de la decisión de negar una prueba testimonial dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2021-40725, notificado en estrados en la audiencia de descargos sesión No. 9 de la misma fecha (Fs. 453-457).
8. Con Auto No. 00006 del 24 de enero de 2024, se avocó conocimiento y se aplazó la audiencia de descargos, fijándose nueva fecha y hora para la celebración de la misma, notificado en el estado No. 0004 del 25 de enero de 2024 (Fs. 520-522).

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

9. Mediante Auto No. 00011 del 31 de enero de 2024, se aplazó una audiencia de descargos y se fijó nueva fecha y hora para su continuación, notificado en el estado No. 0007 del 01 de febrero de 2024 (Fs. 529-531).
10. Con Auto No. 00069 del 21 marzo de 2024, se aplazó una audiencia de descargos y se fijó nueva fecha y hora para su continuación, notificado en el estado No. 025 del 22 de marzo de 2024 (Fs. 794 - 796).
11. Con Auto No. 00113 del 10 mayo de 2024, se aplazó una audiencia de descargos y se fijó nueva fecha y hora para su continuación, notificado en el estado No. 042 del 14 de mayo de 2024 (Fs. 809 - 811).
12. Por medio de Auto 00185 del 29 de julio de 2024, se resolvió una solicitud de nulidad dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal PRF-80633-2021-40725, notificado en estrados en la audiencia de descargos sesión No. 13 de la misma fecha (Fs. 849-858).
13. A través del Auto No. 00235 del 12 de septiembre de 2024, se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra del Auto 00185 del 29 de julio de 2024 que negó solicitud de nulidad dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2021-40725, notificado en estrados en la audiencia de descargos sesión No. 14 de la misma fecha (Fs. 886-896).
14. El 08 de octubre de 2024, se profirió el Auto No. 00267, por medio del cual se aplazó la audiencia de descargos y se fijó nueva fecha y hora para su continuación, notificado en el estado No. 094 del 09 de octubre de 2024 (Fs. 904-906).

Por tratarse de un proceso verbal de responsabilidad fiscal tenemos que, en acatamiento de los artículos 99 y siguientes de la Ley 1474 de 2011, se surtieron catorce (14) sesiones de la audiencia de descargos, la instalación se llevó a cabo el día 7 de diciembre de 2022, continuándose los días 25 de enero de 2023, 20 de febrero de 2023, 22 de marzo de 2023, 20 de abril de 2023, 7 de junio de 2023, 5 de julio de 2023, 9 de agosto de 2023, 20 de septiembre de 2023, 29 de noviembre de 2023, 27 de febrero de 2024, 18 de junio de 2024, 29 de julio de 2024, cerrándose la misma el día 12 de septiembre de 2024 y procediendo a instalar la primera audiencia de decisión el día 13 noviembre de 2024.

Igualmente, se han surtido las siguientes audiencias de decisión:

El 13 de noviembre de 2024, se instaló la primera sesión de la audiencia de decisión, continuando con la segunda audiencia de decisión el día 30 de enero de 2025, en la cual las partes procesales terminaron de presentar sus alegatos de

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

conclusión, continuando el 26 de febrero de 2025, la tercera sesión de esta audiencia de decisión.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

GENERALIDADES.

El proceso de responsabilidad fiscal, competencia de las contralorías, está regulado por la Ley 610 de 2000, es decir, se trata de un proceso autónomo y especial, pues cuenta con reglas propias para su trámite. De acuerdo con el artículo primero de la mencionada Ley, el Proceso de Responsabilidad Fiscal está definido como 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 ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa un daño al patrimonio del Estado.

Así mismo, contamos con los artículos 53 y 54 *ibidem*, que al respecto señalan:

«Artículo 53. Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa grave del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes».

«Artículo 54. Fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.»

Por otra parte, vale destacar que la Responsabilidad Fiscal tiene por finalidad obtener una declaración jurídica, en la cual se precise con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar económicamente el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o gravemente culposa.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

El artículo 4° de la Ley 610 de 2000, es claro en señalar que, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia 619 de 2002 ha dicho:

«(...) la responsabilidad fiscal viene a constituir “una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado”. En esa medida, igual a lo que acontece con la acción de repetición, la responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos -incluyendo directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado (...).» (Subrayas fuera del texto).

Conforme lo señalado, el daño patrimonial al Estado puede ser causado tanto por servidores públicos como por particulares. Si el daño patrimonial al Estado se produce en desarrollo de la gestión fiscal, y ésta también puede ser realizada por particulares, es obvio que éstos pueden causar daños patrimoniales al Estado.

En este orden, el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, señala como elementos integrantes de la responsabilidad fiscal: el daño, la conducta, y el nexo causal entre los dos elementos anteriores.

**DESARROLLO DEL PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725.**

LA AUDIENCIA DE DESCARGOS

Una vez notificados los presuntos responsables fiscales y comunicadas las compañías de seguros del contenido del auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal No. 00222 del 03 de noviembre de 2022, el día 07 de diciembre de 2022, se realizó la instalación de la primera audiencia de descargos.

La audiencia de descargos se desarrolló en catorce (14) sesiones culminando el 12 de septiembre de 2024.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

- En la sesión No. 1 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 07 de diciembre de 2022, se procedió a realizar la identificación de las partes y se reconoció personería a los apoderados de los presuntos responsables fiscales y de las compañías aseguradoras, de igual manera ello acaeció en la sesión No. 2 realizada el 25 de enero de 2023 y en la sesión No. 3 del 20 de febrero de 2023.
- En la sesión No. 4 de la audiencia de descargos surtida el 22 de marzo de 2023, se dio lectura a la parte resolutive del auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal No. 00222 del 03 de noviembre de 2022 y se concedió el uso de la palabra a los presuntos responsables fiscales y a sus apoderados al igual que a los apoderados de las compañías de seguros para que manifestaran si era su deseo presentar recusaciones e impedimentos, solicitudes de acumulación, nulidades y demás que en derecho correspondan de acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la Ley 1474 de 2011.
- En la sesión No. 5 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 20 de abril de 2023, se dio lectura al auto No 00076 del 20 de abril de 2023, por medio del cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra del auto No. 00001 del 11 de enero de 2023, que decretó el embargo de unos bienes inmuebles dentro del presente proceso, de igual forma se dio respuesta a una solicitud por conflicto de jurisdicciones, interpuesta por el apoderado de LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS y ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, dentro de la misma audiencia se exhortó a los presuntos responsables fiscales y a sus apoderados para que manifestaran si aceptaban o no los cargos, a lo que todos afirmaron no aceptarlos. La directiva de conocimiento indagó a cada uno de los asistentes si deseaban rendir la versión libre, procediendo a exponerla la señora Claudia Marcela Álzate Vargas.

VERSIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA DE CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS, representante legal de la **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER**.

Sostiene que, no fue de conocimiento de ella, la participación en la solicitud de los subsidios que se realizaron por parte de la **UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020** al programa del subsidio a la nómina Apoyo al Empleo Formal - PAEF, menciona que la participación de conformar la Unión Temporal, fue extendida por el señor Will Bayron Herrera Zapata, representante legal de la UT, y

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

que ella por medio de la fundación que representa, aceptó ser parte de la misma en el año 2020.

La señora Claudia Marcela Camargo, representante legal de la **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER**, expresó que, para ella no era fácil estar pendiente del desarrollo del trabajo que debía realizar la UT, en la ciudad de Armenia Quindío y que aunado a ello, era difícil desplazarse hasta la ciudad para atender las obligaciones que adquirió haciendo parte de la UT y que por lo tanto el señor Will Byron Herrera Zapata le expresó que él se hacía cargo de la parte administrativa y financiera, por tal razón la Fundación que ella representa no tuvo conocimiento de que se habían solicitado subsidios a nombre de la Unión Temporal y que por lo tanto, no tiene información o documentos soporte por medio de los cuales, ella pueda verificar qué fue lo que sucedió y de cómo solicitaron los subsidios, ya que la fundación no fue partícipe de lo sucedido, expresa y es consciente que por ser parte de la UT, tiene un grado de responsabilidad en lo sucedido, ya que la responsabilidad de la UT es compartida entre todos los miembros (F. 306 Cd).

DESCARGOS DE CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ director técnico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Inicia sus argumentos el apoderado del señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, indicando las fechas en las cuales fungió como director general código 0015 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las cuales fueron del 12 de noviembre de 2019 hasta el 1° de agosto de 2021, también expone para conocimiento del despacho que, el Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF, fue creado el 8 de mayo de 2020, y que la Unión Temporal Quindío 2020 solicitó ser beneficiario del PAEF entre los meses de junio y noviembre del 2020, «*sin cumplir requisitos*», destaca que, según el auto de apertura e imputación, la UGPP asignó recursos del PAEF a la Unión Temporal Quindío 2020, al parecer, sin cumplir con los requisitos del artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020. Lo anterior, porque la UT no fue constituida antes del 10 de enero de 2020 y, además, al parecer, no fue verificada la disminución de ingresos de más del 20% en cada período en que realizó la solicitud.

También señala al iniciar sus descargos que, con ocasión de las consecuencias derivadas de la pandemia originada por el Covid-19 en Colombia a inicios del 2020, el 8 de mayo de 2020 el presidente de la República, en ejercicio de sus facultades legislativas otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 639 mediante el cual fue creado el Programa del Subsidio a la Nómina y Apoyo al Empleo Formal PAEF, con el objetivo de

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

mantener las nóminas completas de las empresa por la situación que se estaba afrontando en todo el territorio nacional, aduce que, con ocasión de la creación del mencionado programa (PAEF), fueron expedidos tres (3) decretos legislativos por el Gobierno Nacional, 2 leyes proferidas por el Congreso de la República, 14 resoluciones reglamentarias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **8 circulares de la UGPP para parametrizar el PAEF** y, 23 manuales operativos del Ministerio de Hacienda -MHCP, normatividad que fue aplicada por la UGPP en el momento de realizar los filtros para admitir las solicitudes radicadas, también deja claro que, con base en este tema de admitir solicitudes, la UGPP recibió 900.000 solicitudes por más de 140.000 empleadores y 4.000.000 de empleados beneficiados con el programa, para lo cual la UGPP parametrizó el recibido de la información, porque resultaba inmanejable que la UGPP o el director de la misma tuviera la obligación de verificar cada uno de los documentos aportados por los solicitantes, ya que simultáneamente existían otros programas vigentes como lo fue «*el programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual*», entre otros y que la suma de los documentos de todos los programas superaban un millón de postulaciones para revisar, por consiguiente, manifiesta el apoderado que la UGPP, no solo era la entidad encargada de realizar todo el proceso de postulación y verificación de requisitos para ser beneficiario al programa PAEF, ya que según lo preceptuado en el artículo 9° del Decreto Legislativo 639 de 2020 y lo relacionado con el artículo 72 de la resolución No. 2162 de 2000, era necesaria la participación de varios actores para su ejecución, entre los cuales estaban: 1. Beneficiarios. 2. Entidades financieras. 3. La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. 4. El Ministerio de Educación Nacional - MEN. 5. El Ministerio de Salud y Protección Social. 6. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian. 7, y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -Pila.

Expone también que, dentro de los manuales operativos del PAEF, expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de acuerdo a la normatividad vigente para la aplicación del programa (Circular No. 001 del 20 de mayo de 2020 y la resolución No. 1129 del 20 de mayo de 2020), las entidades financieras eran las encargadas de recibir las postulaciones, según el formulario estandarizado, y verificar si todos los documentos allegados estaban debidamente diligenciados por el solicitante, además de ser la encargada de subir toda la información al sistema DATA-Q, dispuesto para ese fin, con el objetivo de que las entidades financieras como receptoras de la información, verificaran los requisitos establecidos para el acceso al beneficio otorgado, por lo tanto la UGPP solo podía conocer la información aportada por los solicitantes bajo la gravedad de juramento, por medio de los informes presentados por la entidad financiera, de tal forma que la UGPP, no podía tener acceso a esos documentos de postulación ya que estos reposaban en las entidades financieras, tal como consta en los oficios con No. 2022110005949931 del 23 de diciembre de 2022 y No. 2023110000068041 del 11 de enero de 2023.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Destaca que, para poder determinar los empleadores beneficiarios del PAEF, según lo preceptuado en el numeral 2° del artículo 4° de la Resolución 1129 de 2020, la UGPP emitía un concepto de conformidad, por medio de un procesamiento automático de cruces de bases de datos, procedimiento que respondía a lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Resolución 2162 de 2020, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual ordenó a la UGPP aplicar el proceso parametrizado y automatizado de acuerdo con la información aportada por las entidades ya relacionadas. En ese sentido, la función de la UGPP consistía en poner a disposición la aplicación Data-Q para recopilar esos datos, por lo tanto, el concepto de conformidad dependía de la veracidad de la información aportada por el posible beneficiario y las demás entidades involucradas, sin que se le pueda atribuir a la UGPP alguna responsabilidad por información falsa o incorrecta entregada por los demás intervinientes en el proceso, tanto es así, afirma el apoderado que, el artículo 8° del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 5 del Decreto Legislativo 677 de 2020, dispuso que, en los casos de información falsa o de que se compruebe que el beneficiario no podía recibir el subsidio, este último debía devolver los recursos asignados.

También hizo referencia el apoderado, de lo dispuesto en la resolución No. 1145 de 2021, relacionada con la función fiscalizadora, según la resolución en mención, señala que el inicio de las labores de fiscalización, eran a partir del 1° de noviembre de 2021, fecha para la cual el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, ya no se encontraba ejerciendo el cargo de director de la UGPP.

Finaliza advirtiendo que, no existe una conducta de su representado que dé lugar al origen del presunto detrimento, pues no se le puede atribuir responsabilidad fiscal, ya que no está demostrado lo previsto en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000.

En la sesión No. 6 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 07 de junio de 2023, se procedió a realizar la identificación de las partes y se reconoció personería jurídica a los apoderados de los presuntos responsables fiscales y a las compañías aseguradoras y dentro de la misma audiencia se exhortó a los presuntos responsables fiscales a rendir su versión libre y espontánea, siendo el único en rendirla, el señor Will Byron Zapata Herrera, en calidad de representante legal de LOGÍSTICA Y SUMINISTROS y MIEMBRO DE LA UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020.

**VERSIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA DE WILL BAYRON HERRERA,
REPRESENTANTE LEGAL LOGÍSTICA Y SUMINISTROS Y MIEMBRO DE LA
UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO.**

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Argumenta que, en su calidad de representante legal de la Unión temporal Quindío Solidario 2020, en su momento realizaron unas solicitudes a la UGPP en los términos de ley por el tema de la pandemia, aduce que, esas solicitudes se efectuaron cumpliendo con los protocolos y toda la normatividad vigente y expresa que, las postulaciones se hicieron de buena fe y bajo los términos de la ley y que por consiguiente, solo queda pendiente de las prácticas de pruebas para que esto llegue a buen término.

En la sesión No.7 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 05 de julio de 2023, se procedió a realizar la identificación de las partes y la directiva de conocimiento le concedió la palabra a los asistentes para que solicitaran o aportaran las pruebas que estimaran hacer valer dentro del proceso, iniciando con el Dr. Joel David Gaona Lozano en calidad de apoderado sustituto del señor Cicerón Fernando, quien solicitó unas pruebas documentales.1. «Solicitar a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la UGPP, informe sobre las denuncias con ocasión de los hechos en contra de la Unión Temporal 2020 por el manejo indebido de los recursos del PAEF, como también para que rindan informe de las acciones de fiscalización adelantadas en cuanto al manejo de los recursos asignados a la Unión Temporal 2020, así mismo, el doctor requiere los testimonios de: a) Ana María Cadena Ruiz, en calidad de directora de estrategia para la implementación del PAEF - UGPP al correo electrónico anamariacadenar@gmail.com, b) Andrea Paola Santanilla, subdirectora de integración de información de la UGPP al correo electrónico asantanilla@ugpp.com . c) Adriana Samacá Calero, directora técnica de la dirección de gestión de tecnologías de la información de la UGPP, a la carrera 64 A No. 22 - 14 torre 01, apto. 1102 de Bogotá D.C. d) Luz Ángela Cruz Rincón, contadora de la Unión Temporal 2020 al correo electrónico contabilidad@ardiko.com, dirección física: carrera 55 No. 40 A - 20, ofic. 703 celular 3175741446 de Medellín - Antioquia. e) Will Bayron Herrera Zapata - Unión Temporal 2020 al correo electrónico logisticaysuministro@outlook.com, a la dirección carrera 55 No. 40 A - 20, ofic. 703 celular 3175741446 de Medellín - Antioquia.»

Por parte de las compañías aseguradoras:

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A, por medio de la Dra. Karla Elizabeth Peña Lizarazo, solicita tener como prueba documental la póliza No. 8001003698 como también copia del clausulado de la misma, las cuales allegará al correo electrónico.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA: La Dra. Nicoll Andrea Vela García, solicita se tenga en cuenta la póliza No.9306499400000 como también copia del clausulado de la misma, las cuales allegará al correo electrónico.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

**DESCARGOS AXA COLPATRIA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A EN CALIDAD
DE TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.**

Expresa que en el presente caso no existían elementos para imputar responsabilidad fiscal, mucho menos puede predicarse la existencia de un daño que deba ser reparado por esta vía, de otra parte, es preciso indicar que el supuesto de responsabilidad fiscal que se expone en el auto de apertura e imputación no goza de cobertura por cuenta de la póliza de manejo global para entidades oficiales, además, no existía póliza para la época del descubrimiento, por los motivos expuestos debe excluirse a la presente actuación a AXA Colpatria Seguros SA, pues no tiene la condición de tercero civilmente responsable como lo ha manifestado la Contraloría.

Afirma:

«A título de argumentos de defensa se plasmarán las siguientes consideraciones que demuestran la imposibilidad de continuar con el trámite de la presente actuación, por manifestar ausencia de los elementos que configuran la responsabilidad fiscal, amén de la ausencia de obligación alguna por parte de mi procurada. Primero ausencia de los elementos que configuran la responsabilidad fiscal...

La declaratoria de responsabilidad fiscal exige unos elementos que ante la ausencia de ellos sería imposible declarar dicha responsabilidad por contera se exige: primero un elemento objetivo consistente en que exista prueba de que acredite una certeza de un lado, la existencia del daño al patrimonio público y del otro, su cuantificación, segundo, un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa grave. Tercero, un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal en estos elementos debe materializarse de manera concomitante en el procedimiento de responsabilidad fiscal, pues si alguno de ellos no está acreditado la consecuencia inevitable será que no puede expedirse una decisión declaratoria de responsabilidad.

Frente a la existencia del daño “es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, ...para que exista lesión resarcible se requiere, sin embargo, que ese detrimento patrimonial sea antijurídico, no ya porque la conducta de su valor sea contraria a derecho, antijuridicidad subjetiva, sino más simplemente porque el sujeto que lo sufre no tenga deber jurídico de soportar. Segundo, Cierto, especial, anormal y cuantificable, y en materia fiscal es una característica esencial del mismo y al no estar presente, excluye la responsabilidad fiscal por contera se habla de perjuicio incierto, ...por contera su carácter de cierto parece, con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante.

Frente al factor de imputación, el daño fiscal debe atribuirse al gestor fiscal, que lo causó mediante su actuación dolosa o gravemente culposa, por contera se exige

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

nexo causal entre la gestión fiscal y la actuación dolosa o gravemente culposa para caracterizar los mencionados conceptos del dolo y culpa grave, la jurisprudencia ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil, de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio, mientras que el segundo corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos, que no admiten comparación o, en otras palabras, si se cuenta con el elemento que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema equivalente a la señalada intención en lo que es materia de imputación se requiere establecer si dicho incumplimiento fue debido a una actuación consistente y voluntaria del agente, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas, actuación dolosa o si al actuar pudo prever la irregularidad en la cual incurriría y el daño que podría ocasionar, Aun así no lo evitó o confió imprudentemente en poder evitarlo, actuación gravemente culposa.

Por contera se trata de establecer una responsabilidad subjetiva cualificada, en la cual juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente. Por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico permitirá deducir la responsabilidad del agente, ex agente estatal o particular en ejercicio de funciones públicas y por ello resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta. En cuanto al elemento de relación de causalidad, entre la conducta y el daño, debe decirse que ello implica una relación determinante y condicionante de causa efecto, de manera que el daño sea resultado de una conducta activa u omisiva, de otra parte, existen conductas que, si bien generan daño, no se pueden resarcir a través del proceso de responsabilidad fiscal, pues existen conductas adelantadas por un servidor público que no generan responsabilidad fiscal y, por tanto, su investigación corresponde a otras jurisdicciones...

En el presente asunto, La Contraloría General de la República no ha acreditado los presupuestos que se estructuran la responsabilidad fiscal y se estima que la graduación de la culpa, cuyo ejercicio se hizo en el auto de imputación, es ligera. Lo anterior por cuanto el auto de apertura e imputación es meramente teórico, ajeno a los requisitos contemplados en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000, pues brilla por su ausencia la valoración de las pruebas practicadas y, en definitiva, no existen elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal que se imputa. Ahora, como lo advertimos en el presente escrito, no toda acción u omisión del gestor público constituye responsabilidad fiscal para declararlo de esa manera, deben estar acreditados los elementos a los cuales hemos hecho referencia, siendo claro que la culpa grave no está configurada en el presente asunto, mucho menos la existencia de un dolo, por contera y en ese evento la Contraloría General de la República no tiene competencia para adelantar la presente actuación, pues no existió daño, tampoco existió culpa grave o dolo, todo lo por cuanto al actuar del hoy encartado no fue grosero, se itera, eventualmente pueden surgir otro tipo de acciones, pero el proceso de responsabilidad fiscal no es el escenario por la potísima razón que sus elementos brillan por su ausencia, amén que el auto de imputación ofrece un flaco valor a la tarea de acreditar los elementos. En síntesis,

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

primero no existe un elemento objetivo consistente en el que exista prueba que acredite con certeza de un lado, la existencia de un daño al patrimonio público y de otro, su cuantificación. Segundo, no existe un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa grave, pues la Contraloría parte del hecho, cuya atribución se asimila una responsabilidad objetiva que se sabe, está proscrita en actuaciones administrativas y en aquellas en donde se exige el carácter volitivo del agente, no se advierte un juicio de reproche válido que permite, concluir razonablemente la existencia de al menos una culpa grave, tercero, no existe un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño patrimonial sea consecuencia del actuar del agente como quiera que el actuar del encartado no conlleva a la existencia de un daño a la entidad supuestamente afectada, en consecuencia, no es verdad que existan méritos para imputar responsabilidad fiscal a título de culpa grave contra el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, pues no se dan los presupuestos para considerársele, presunto responsable como ya se anotó por contera al no estar acreditados los elementos que configuran la responsabilidad fiscal, debe procederse con el archivo o proferirse fallos sin responsabilidad fiscal. Segundo, el contrato que sirvió de fundamento para la vinculación de AXA COLPATRIA SEGUROS, SA, no goza de cobertura por cuenta de los hechos indicados en el auto de imputación, no existe ninguna motivación que lleva al convencimiento de los motivos por los cuales se vincula a mi procurada a la presente actuación, de entrada, el auto de imputación y vinculación del tercero civilmente responsable no reúne los requisitos contemplados en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

El objeto de reproche de la Contraloría General de la República tiene que ver con que, "la Unión Temporal Quindío solidario actuó como beneficiario del programa del apoyo al empleo formal PAEF, sin que se cumplan con los requisitos legales para acceder a él", hecho que como ya lo indicamos, no merece reproche alguno en el escenario de la responsabilidad fiscal, también los hechos hacen referencia al oficio de fecha 17 de diciembre de 2021, en donde se hace referencia a los fundamentos fácticos que son objeto de reparo en el auto de apertura y de imputación.

Ahora bien, el seguro de manejo fue creado por la ley 225 de 1938, el cual tiene por finalidad cubrir al asegurado, en este caso, la entidad que administra recursos públicos por los actos incorrectos que cometen sus empleados, que impliquen apropiación del uso indebido de los recursos de la entidad.

Sobre este tipo de contratos de seguros, la sala civil de la Corte Suprema de Justicia expresó, "en virtud de este seguro mejora una modalidad, aseguraticia se brinda cobertura de cara al riesgo de apropiación o destinación indebida de dineros o bienes entregados a una persona a título, no traslativo de dominio deshizo que está. Persé, no puede variar a libitum. Vale decir que, por su propia y mera voluntad, razón por la cual esta clase de seguro la obligación indemnizatoria del asegurador, aflora con ocasión del uso o apropiación indebida de las especies monetarias o bienes por parte de aquella, lo cual, claro está, debe ser demostrado suficientemente el riesgo, que figuradamente se traslada a la aseguradora en esta clase de seguro y que delimita, por ende, su responsabilidad frente al beneficiario. Artículo 1056 del Código de Comercio no es la satisfacción de obligaciones que

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

emanan de un determinado negocio jurídico o de la ley, como acontece en el seguro de cumplimiento, sino el de la infidelidad de la persona a quien se han confiado en las sumas de dinero o valores, infidelidad que puede tener su origen en uno de estos aspectos, el desfalco, el robo, el hurto, la falsificación y el abuso de confianza. Actos intencionados dolosos; de igual manera, el objeto del seguro de manejo, conforme lo prevé en las condiciones generales de la póliza, tienen que ver con la indemnización derivada de la pérdida económica que sufra la entidad estatal a consecuencia de los actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública cometidos por empleados en el desempeño de los cargos indicados en la solicitud de la carátula de la póliza o en sus anexos, siempre y cuando sean descubiertos durante la vigencia del seguro y ocurridos durante el periodo comprendido entre la fecha del efecto y la fecha de determinación del seguro, asimismo, debe tenerse en cuenta lo normado en el artículo 1073 del Código de Comercio, "si el siniestro iniciado antes, entendiéndose antes de la de terminar vigencia de la póliza y continuando después del vencido, el término del seguro, consume la pérdida o deterioro de la cosa asegurada, el asegurador responde del por el valor de la indemnización en los términos contratados, pero sí se inicia antes y continúa después de que los riesgos hayan principiado a correr por cuenta del asegurador, este no será responsable por el siniestro.

*La norma anterior fija la responsabilidad del asegurador en los seguros contratados bajo la modalidad por ocurrencia, es decir, que el riesgo asegurado siniestro debe ocurrir en la vigencia de la póliza, descendiendo el caso en concreto, es preciso indicar el despacho que mi procurada no puede ser tenida en cuenta como tercero civilmente responsable por las siguientes razones: primero, el objeto del seguro recogido en la póliza de manejo global de entidades oficiales número 8001003698, cubre los perjuicios derivados de actos de los servidores de la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social UGGP, que se tipifican como delitos contra la administración pública, es decir, actos de infidelidad, como apropiación indebida de especies monetarias o bienes, siendo esa apropiación constitutiva de desfalco, robo, hurto, falsificación y/o abuso de confianza, en el presente asunto se debate el supuesto detrimento patrimonial, por cuanto "la Unión temporal Quindío solidaria actuó como beneficiario del programa del apoyo del empleo formal, padece sin que se cumplieran con los requisitos legales para acceder a él", lo cual supuso la entrega de dinero sin tener derecho a ello, hecho que conforme lo manifestamos, no es un daño al contexto de la responsabilidad fiscal y tampoco merece ser objeto de reproche, además, no tiene la virtualidad de constituir un acto repudiable como delito contra la administración pública. Tampoco existen elementos acreditados en la actuación que conduzcan a un desfalco, robo, hurto, falsificación y/o abuso de confianza, es importante que la Contraloría General de la República tiene tenga claridad en el sentido que la póliza que sirvió de fundamento para vinculación de mi procurada no es una póliza de responsabilidad civil, servidores públicos ni una póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales, es una **póliza de manejo**, como ya se dejó dicho, de igual manera debe ser absolutamente claro que la cobertura de fallos con responsabilidad fiscal tiene lugar, siempre y cuando los hechos objeto del proceso fiscal se ajusten a los amparos y condiciones consignados en la presente póliza. Segundo la póliza, conforme se advierte en su lectura a las condiciones generales,*

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

“capítulo 1 amparos y exclusiones numeral 11 “amparos básicos”, que se aportan con el presente escrito que el objeto del seguro de es indemnizar, “con sujeción a las condiciones, amparos y límite de valor asegurado consignados en la presente póliza, la pérdida económica que sufra la entidad estatal a consecuencia de actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública cometidos por empleados en desde desempeño de los cargos indicados, en la solicitud, en la carátula de la póliza o en sus anexos, siempre y cuando sean descubiertos durante la vigencia.

Del seguro y ocurrido durante el periodo comprendido entre la fecha y efecto y la fecha de terminación del seguro, de acuerdo con los siguientes amparos, salvo lo dispuesto en la condición 1.3 exclusiones, luego el supuesto acto fraudulento, que no lo es, fue descubierto por fuera de la vigencia de la póliza, es pertinente indicar que el hallazgo fiscal y el auto de apertura son posteriores a la fecha de culminación de la póliza de marras.

Valga decir que no tuvieron lugar en la vigencia del contrato de seguro y tal como lo dispone la ley y las condiciones generales y particulares de la póliza, razón por la cual el evento carece de cobertura, tercero de forma subsidiaria y como elemento adicional frente a la ausencia de cobertura por definición de las pólizas de manejo, no cubren los errores de los empleados al servicio del asegurado en las exclusiones generales de las pólizas, en el literal H del numeral 1.3, “exclusiones generales aplicables a todo el contrato”, se excluyen las pérdidas resultantes de errores u omisiones cometidos por los empleados de la entidad estatal por

...tercero. Prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro el artículo 1081 del Código de Comercio dispone que la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro de las disposiciones que el origen podrá ser ordinaria o extraordinaria en estos términos la prescripción ordinaria, será de 2 años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debió tener conocimiento del hecho.

Queda base a la acción por contera de manera subsidiaria y sin reconocer responsabilidad alguna, a cargo de mi procurada en el evento, de demostrarse en la presente actuación que la existencia del factor conocimiento de los hechos o hecho mismo que da inicio al cómputo del término prescriptivo más allá de lo indicado en la precitada disposición. Cuarto reducción de la indemnización las condiciones generales de la póliza que constituyen ley para las partes y que incluso deben ser respetadas por terceros ajenos y a la relación obligatoria disponen la compensación, entonces, si AXA COLPATRIA, efectuó el pago de la indemnización antes de la decisión judicial sobre la pérdida de las prestaciones...

**DESCARGOS ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA PRESENTADOS
POR LA DOCTORA NICOLL ANDREA VELA GARCÍA**

Afirma la apoderada:

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

«...La vinculación de aseguradora Solidaria de Colombia es en calidad de tercero y de responsable, se efectuó con fundamento en la póliza de seguro descrita, de la siguiente manera, póliza de sector, manejo oficial número 93064994000000108 expedida el 11 de septiembre de 2020, con vigencia del 5 de septiembre 2020 al 30 de septiembre 2021, en la modalidad ocurrencia, amparo delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal, rendición de cuentas y reconstrucción de cuentas, con una suma asegurada \$900.000.000 tomada por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales. Ahora bien, tal y como se explicará de manera detallada a continuación, la Contraloría, conocedora de este proceso, incurrió en un error al vincular a mi procuradora con base en dicha póliza de seguro, por cuanto existen una serie de fundamentos fácticos y jurídicos que demuestran indefectiblemente que la misma no presta cobertura material en el caso en concreto, es por esto que resulta de suma importancia ponerle de presente al despacho que actualmente nos encontramos en la etapa procesal pertinente e idónea para desvincular a la compañía aseguradora, razón por la cual, respetuosamente solicito desde ya la desvinculación de aseguradora solidaria de Colombia.

Ante el proceso de responsabilidad fiscal que actualmente cursa ante su despacho, analizamos los fundamentos fácticos y jurídicos de la defensa frente al proceso de responsabilidad fiscal de conformidad con el auto de apertura dentro del proceso de responsabilidad fiscal número PRF 80633-2021-40725, en el que, a juicio de la Contraloría, existieron una serie de irregularidades con relación a la recepción de los beneficios provenientes del subsidio de la nómina del programa de apoyo al empleo formal por parte de la Unión Temporal Quindío Solidario y es evidente que no se demuestra la presunta existencia de un daño patrimonial al Estado, así como tampoco responsabilidad alguna por parte de la UGPP, debido a que, como lo ha manifestado la entidad en este despacho, la normativa expuso que la DIAN sería la encargada de remitir los listados de consorcios y uniones temporales que se encontraban habilitados para dicho programa, es decir, todo parte de un proceso parametrizado y automatizado desde el cual se suponía ya se contaba con los filtros de aquellos que podían acceder al beneficio, lo anteriormente expuesto fue precisado mediante el Decreto 639 del 2020, artículo 2º, parágrafo 4 y 5, indicó lo siguiente: "Parágrafo 4, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución de ingresos de que trata el numeral 3 de este artículo y parágrafo 5, la unidad Administrativa especial de pensión de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social UGP, dentro de las labores de fiscalización que en adelante, durante los 3 años siguientes a la finalización del programa, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el decreto legislativo para acceder al mismo y para el caso en concreto, la Dian deberá remitir a la unidad Administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social UGP la información que sea necesaria para realizar dicha validación, y de lo anterior se colige que no solo la UGPP, determinaba a los beneficiarios del programa, sino que también aquella situación partida de la remisión de soportes por parte de la dian y del método de cálculo fijado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para determinar la disminución de ingresos.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

En términos generales, para que se configure y reconozca la existencia de responsabilidad fiscal en el proceso determinado, es indispensable que el acervo probatorio quede plenamente acreditados todos y cada uno de los elementos constitutivos de la misma, esto es una conducta dolosa o culposa, atribuible al gestor fiscal, un daño patrimonial del Estado y un nexo causal entre los elementos previamente expuestos.

En efecto, lo anterior ha sido establecido por la regulación colombiana, específicamente por el artículo quinto de la Ley 610 de 2000, el cual es, claro, el establecer lo siguiente, "elementos de la responsabilidad fiscal: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado, y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, en este sentido, a continuación se aumentarán las razones por las cuales, en el caso bajo estudio, no se encuentran demostrado, siquiera sumariamente, la configuración de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en particular, el daño al patrimonio del Estado y el dolo o culpa grave en la conducta de gestor fiscal.

En el presente caso no se reúnen los elementos de la responsabilidad fiscal, inexistencia de daño patrimonial al Estado, es pertinente precisar a este despacho que de conformidad con el análisis realizado, el auto de apertura 00022 dentro del proceso de responsabilidad que hoy nos ocupa, no se evidencia la configuración de un daño patrimonial al Estado con ocasión al actuar de los presuntos responsables fiscales respecto a los ingresos percibidos por parte de la Unión Temporal Quindío solidario 2020, con ocasión al programa de apoyo al empleo formal PAEF, toda vez que claramente se acreditó al despacho que los beneficiarios no se determinan a partir de la Decisión unánime de la UGPP, sino que dicho apoyo se otorgaba con ocasión a la información suministrada por la dian, incluso en el presente proceso, el auto de apertura indicó que los pagos fueron dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cargo del programa de apoyo al empleo formal. PAEF, creado por el Decreto 639 del 8 de mayo 2020, por lo que ni el auto en mención ni el expediente se extrae que los recursos hicieran parte de la persona jurídica, como lo es la Unidad Administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales.

UGPP, en efecto, la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en los mismos términos al establecer que, para que sea presente la declaratoria de responsabilidad fiscal, definitivamente existir un daño patrimonial sufrido por parte del Estado, no obstante, no cualquier tipo de daño es susceptible de ser resarcido en un proceso fiscal, sino solo aquel que se encuentre debidamente acreditado y que además se predique respecto a una entidad u organismo estatal en concreto, en otras palabras, para que sea jurídicamente viable la declaratoria de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es esencial que el daño patrimonial al Estado se encuentra debidamente acreditado en el expediente, no obstante, el material demostrativo ha llegado al plenario, no se observa la configuración de un daño patrimonial al Estado, además, es importante resaltar que dentro de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal única y exclusivamente se cumplirá en el evento en que el patrón de conducta, el gestor

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

fiscal, sea que el que se enmarca dentro del dolo o la culpa grave, lo anterior a su vez genera ineludiblemente que para que pueda predicarse la responsabilidad fiscal respecto a determinada persona es necesario demostrar, que su actuación fue realizada de forma gravemente culposa o indiscutiblemente dolosa y por supuesto, este planteamiento correlativamente impide declarar la responsabilidad fiscal en aquellos eventos en los cuales la actuación del gestor fiscal se enmarque únicamente dentro de la culpa leve o levísima.

Por supuesto, este plenario, correlativamente, e impide declarar la responsabilidad fiscal en aquellos eventos en los cuales la actuación el gestor fiscal se enmarque únicamente dentro de la culpa leve o levísima señalado, lo anterior resulta de gran importancia examinar si la actuación de los presuntos responsables fiscales, señores Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez y La Unión Quindío Solidario 2020, puede ser catalogada como una conducta dolosa o gravemente culposa a la luz de los elementos probatorios que obran en el plenario.

Frente a la vinculación de la aseguradora solidaria de Colombia, la Contraloría debe desvincular a mi representada en calidad de tercero, civilmente responsable, ya que es pertinente precisar que al momento de vincular a mi representada, este despacho solamente se limitó a indicar la existencia de la póliza con fechas de vigencia, amparos asegurados, sin realizar un análisis completo frente a las condiciones generales y particulares de la póliza.

Es claro que la vinculación de la aseguradora debe estar condicionada a la estricta observancia o análisis previo de las pólizas invocadas para afectar su vinculación, debiendo sujetarse a las condiciones contractuales del aseguramiento, independientemente del carácter y magnitud del eventual infracción fiscal, lo anterior para determinar si es o no procedente su vinculación, pero siempre que no se configure ninguna causal de inoperancia del contrato de seguro y en el caso particular, la Contraloría no realizó si quiere un análisis respecto a la modalidad de la póliza, que para el caso en concreto se pactó bajo la modalidad ocurrencia, con una vigencia desde el 5 de septiembre de 2020 al 30 de septiembre 2021, además, dentro de la cual se pactó una cobertura de manejo oficial, delitos contra la administración pública y fallos con responsabilidad fiscal, lo cual evidencia que para el caso en específico no existe cobertura frente a los hechos narrados en el auto de apertura 00222.

En cuanto a la calidad del asegurado y beneficiario de la póliza, deben tener en materia de los recursos investigados con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que corresponden con aquellos recursos que fueron dirigidos al programa de apoyo al empleo formal PAEF y transferidos a la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, toda vez que conforme al hallazgo, los recursos fueron dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cargo del programa de apoyo al empleo formal, en tal sentido, tampoco se puede decir que exista un funcionario identificado respecto a las supuestas conductas dolosas causantes del detrimento en cabeza de un funcionario en específico se resalta nuevamente, no existe siquiera prueba que tales recursos fueran de la UGPP.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

De lo anterior se presentarán los argumentos de la inexistencia de la obligación, a cargo de la compañía aseguradora por cuanto no se realizó el riesgo asegurado, como bien lo sabe este despacho, de conformidad con lo expuesto anteriormente, es preciso indicar que no se materializó el riesgo asegurado, toda vez que los presuntos responsables fiscales en ningún momento incumplieron con sus funciones y mucho menos actuaron con dolo o mala fe en lo relacionado al acceso al programa de apoyo al empleo formal. Además, se precisar que la Contraloría no ha acreditado que los recursos de la UGPP, sean propios...

En la sesión No. 8 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 09 de agosto de 2023, luego de la identificación de las partes, procedió la directiva colegiada a concederle la palabra a los asistentes para que soliciten y/o aporten pruebas que pretendan hacer valer dentro del proceso, decretando la práctica de pruebas documentales y testimoniales solicitadas por las partes en la audiencia anterior, y negándose la práctica de una pruebas testimonial solicitada, decisión ante la cual se interpone el recurso de reposición.

En la sesión No. 9 de la audiencia de descargos adelantada el 20 de septiembre de 2023, se dio lectura del auto No. 00196 del 20 de septiembre de 2023, por medio del cual se resuelve un recurso de reposición presentado por el apoderado de Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, y se da en el sentido de no reponer la decisión, acto seguido se da inicio a la recepción de los testimonios decretados como pruebas testimoniales, y se da traslado a las partes de las pruebas documentales solicitadas.

DECLARACIÓN JURAMENTADA RENDIDA POR LA TESTIGO ANA MARÍA CADENA RUIZ:

En esta declaración, la testigo, Ana María, expone su formación y experiencia profesional, destacando que tiene algo más de 15 años de experiencia en el sector público, trabajando en el Departamento Nacional de Planeación en temas de planeación de mediano y largo plazo donde se estructuró el proyecto visión Colombia 2019, dirigió el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, fue subdirectora de presupuesto público en el Ministerio de Hacienda, delegada del ministro de Hacienda para negociaciones sindicales de los diferentes sectores, gerente de planeación institucional en COLPENSIONES, manejaba el presupuesto de las pensiones del régimen de prima media y el cálculo actuarial, así mismo laboró en el Banco de la República trabajando temas de inclusión financiera y del sistema de pagos en Colombia, incluyendo su experiencia en la UGPP como directora de estrategia de evaluación en la UGPP y como directora encargada.

El interrogatorio inicia con preguntas relacionadas a la implementación del Programa PAEF, que lideraba la UGPP, como entidad adscrita al Ministerio de

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Hacienda y Crédito Público, explica que actuó directamente en el programa del PAEF desde la resolución que identificó las funciones de las diferentes áreas y en todo lo que tenía que ver con la estructura de la aplicación del programa, como lo era en general todos los reportes que realizaban cada mes, para revisar cómo avanzaba el proceso en cuanto a las postulaciones.

La declarante, señala que la UGPP, en el inicio de la aplicabilidad del programa PAEF, la unidad siempre trabajó para que el programa fuera eficaz en su funcionamiento global, y por eso se implementaron herramientas fáciles de manejar para los ciudadanos interesados en efectuar las postulaciones, a los diferentes programas que tenía la UGPP a su cargo para la época de la pandemia y de esta forma poder llegar con mayor claridad y transparencia a la población en general, agrega la testigo que desde su área trabajaron para apoyar el programa desde todos los frentes posibles, como por ejemplo la implementación de controles a los resultados de las validaciones automatizadas hasta el desarrollo de una herramienta de modelado de datos llamada MODELE, la cual era utilizada como mecanismos de control para garantizar que la información que arrojaba el sistema automatizado con el cruce de información de los demás actores involucrados en el proceso, no arrojara ningún tipo de inconsistencias, con base en este proceso, se procedía a otorgar respuesta al proceso de postulación.

En ese punto del interrogatorio la testigo definió lo que es el PAEF, expresó que, fue un programa que surgió en un momento de emergencia y el gobierno nacional identificó rápidamente un riesgo alto de perder empleos, por tal razón se decidió implementar el programa de carácter urgente, para apoyar a las empresas formalizadas en el país, iniciando con un incentivo del 40% sobre un salario mínimo por cada empleado vinculado a la nómina.

Asimismo, destaca que el PAEF, se fundamentó en unas normas que estructuró el programa, articulándolo entre diferentes entidades del Estado y el sector privado a través de las entidades financieras, las cuales iban a desempeñar funciones diferentes dentro del desarrollo del programa, también manifiesta que, el PAEF, se estructuró para ser aplicado en dos fases, la primera era la etapa de postulación, validación y el giro del recurso y la segunda era la de fiscalización, que tenía un periodo de ejecución de cuatro (4) años por parte de la UGPP.

En el punto anterior, la testigo mencionó los actores que iban intervenir en el programa, lo cual es preciso traer a colación ya que es importante saber cuál fue el rol que desempeñaron cada uno dentro del proceso de postulación, validación y giro del recurso, por lo tanto, se puede observar que las entidades financieras tenían un primer rol, que era recibir las postulaciones por parte de los empleadores que consideraban cumplían todos los requisitos de acuerdo a la norma vigente, el trámite de postulación se realiza en la entidad bancaria mediante el aplicativo que estas manejaban en su propia página web, allí se

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

diligenciaban los formatos de postulación, garantizando que estaban debidamente diligenciados por la persona competente para realizar la postulación, y posterior a este proceso, esta información llegaba a la UGPP, donde se encargaban de realizar la validación automatizada, mediante el sistema Data-Q, el cual estaba diseñado para trabajar con grandes cantidades de información estructurada, convertida en base de datos que se cruzaban con los demás actores vinculados al programa (DIAN, CONFECÁMARAS, PILA, entre otras), y como resultado emitía un concepto de conformidad de quien podía recibir el recurso y el de no conformidad, era quien no cumplía con los requisitos, todo basado en que el proceso de postulación y validación debía estar sujeta a lo preceptuado en el artículo 4º del Decreto 639 de 2000.

La testigo consideró importante aclarar un punto fundamental que debían de cumplir los postulantes para ser acreedores del subsidio y era el requisito de la disminución o caída del 20% de los ingresos de las empresas, aduce que, este requisito NO se podía validar de manera automatizada, debido que esto hacía parte de la contabilidad de las empresas y que, en el momento de la postulación no se contaba con esa información detallada por la complejidad del manejo de esta información, solo se recibía una declaración juramentada de disminución de ingresos en un 20% por parte del revisor fiscal y la contadora de la empresa, la cual quedaba consignada en la entidad bancaria, ya que dicha información era emitida a la UGPP, por los medios parametrizados y establecidos dentro del programa. Aclara que, en ningún momento de la ejecución del programa se remitieron documentos físicos desde ninguna entidad hacia la UGPP, toda la información era parametrizada en las plataformas establecidas, por la UGPP (Modele y Data-Q).

Para finalizar la declarante aduce que, en ningún momento de la aplicabilidad del programa PAEF, se realizó la verificación y validación de requisitos de forma física y detallada, ya que todo el proceso era parametrizado y automatizado, por lo tanto, el programa no estaba diseñado para revisión en tiempo real y contacto directo con la empresa postulante, la revisión de los requisitos no se realizaba por ningún funcionario de la UGPP de forma física, solo estaba el grupo que ella lideraba y que trabajan bajo los preceptos normativos de la creación del PAEF y bajo los lineamientos administrativos del director general de la UGPP.

DECLARACIÓN JURAMENTADA RENDIDA POR LA TESTIGO LUZ ÁNGELA CRUZ RINCÓN.

Inicia su testimonio declarando que, las certificaciones de disminución de ingresos del 20% que tuvo la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, para los períodos en que se realizaron las postulaciones (junio, julio, agosto y noviembre del 2020), sí fueron firmadas por ella y el señor Will Byron Herrera, actuando como

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

representante legal de la UT Quindío Solidario 2020, las cuales se realizaron bajo gravedad de juramento y sin transgredir la ley.

Con respecto a la actuación de la testigo dentro del proceso de postulación al beneficio del PAEF, que realizó la UT Quindío Solidario 2020, adujo que era la contadora de ARDIKO que, es una de las empresas participantes de la UT y que ella estaba autorizada para hacer ese trámite, porque laboraba con una de las participantes de la Unión, también menciona que, la operación efectuada por la UT, se desarrolló en Armenia Quindío y que la persona encargada de la logística, presupuesto y todo lo que manejaba el contrato del PAE, lo realizaba el señor Will Byron Herrera, representante legal de la UT y en Bogotá se efectuaba la parte contable a cargo de ella y el revisor fiscal el señor Nelson Pérez, quienes laboraban con ARDIKO, situación que se dio por el tema de la pandemia ya que no era fácil el desplazamiento, por lo tanto, todo lo referente a lo contable, se realizaba con la información que enviaba el contador de Logística y Pentágono S.A. y se procedía a realizar la certificación con el acompañamiento de Will Byron Herrera, representante legal de la UT.

Acto seguido, explicó la forma en que la UT, realizaba la postulación y era con base en el momento en que se prestaba el servicio y cuando se finalizaba, esto era lo tenido en cuenta para efectuar el análisis contable del ingreso general mas no sobre algo específico como por ejemplo el ingreso reflejado en la facturación.

Con base en lo anterior, la testigo dejó claro que ella y el revisor fiscal trabajaban con la información contable y financiera que les enviaban desde la ciudad de Armenia, que era el centro de operaciones del programa PAE.

Aduce también la declarante que, la norma específica para la postulación solo decía *«sí existe disminución de ingresos en un intervalo comparativo entre un mes y el otro...no decía que era algo específico como lo facturado.»*

Finaliza expresando que, toda la parte de logística y contratación del personal que laboró en la ejecución del PAE, la realizó el representante legal de la UT y todo el equipo contable que él tenía para laborar en la ciudad de Armenia, que la UT fue objeto de rechazo de una postulación por pagos extemporáneos en la planilla PILA, y que Bancoomeva nunca realizó una devolución de documentos radicados para efectuar la postulación.

En la sesión No. 10 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 29 de noviembre de 2023, se procedió a verificar la asistencia de las partes y se dio inicio a la recepción de los testimonios programados para la presente audiencia de descargos, dentro de la misma el despacho observó que es necesario reiterar la solicitud de información a las entidades bancarias Bancoomeva y Banco de Bogotá, también se consideró pertinente solicitar unas pruebas de oficio a

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, acto seguido por parte de la directiva de conocimiento, fue instar a las partes a solicitar o aportar pruebas que pretendan hacer valer dentro del proceso, además de negar una solicitud de pruebas requeridas por el apoderado del Dr. Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez.

DECLARACIÓN JURAMENTADA RENDIDA POR LA TESTIGO ADRIANA SAMACÁ CALERO, directora técnica de la dirección de gestión de tecnologías de la información de la UGPP.

Inicia presentando los generales de ley, ingeniera de sistemas, especialista en gerencia de proyectos, certificada por MPY, en ese momento candidata a magíster en inteligencia artificial, tiene más de 23 años de experiencia profesional en el sector público, tomó la dirección de tecnología de la UGPP en febrero del 2019 y estuvo allí hasta el 8 de septiembre de 2023, manifestó con relación a los hechos que: *«Como indiqué, laboré en la dirección de tecnología, la cual participé activamente en toda la construcción técnica del programa del PAEF, cuando la presidencia le genera la función a la UGPP, en ese momento la dirección DTI tuvo que plantear la estrategia técnica que podría implementar para dar cumplimiento al requerimiento, nosotros obviamente partimos de toda la arquitectura que teníamos a nivel de los sistemas de información para establecer un diseño de aplicación, el cual fue implementado posteriormente con base en los requerimientos entregados por las áreas y con base en las resoluciones y todos los decretos que generó el Gobierno para tal fin, luego de eso, una vez nosotros hicimos el diseño, hicimos la fase de desarrollo, hicimos la fase de pruebas del mismo y operamos el sistema, unos meses mientras se terminó como su fase de estabilización, pero siempre, obviamente, en un tema conjunto con las áreas con integración, con estrategia, con la alta dirección, para asegurar los resultados que el programa estaba teniendo; de igual manera, de parte de la dirección técnica también hicimos la solución de presentación a nivel de todos los resultados, porque finalmente el programa debía llevar un tema de transparencia para la ciudadanía y nosotros hicimos también todo el diseño de la página web y la presentación de los resultados de los mismos, diseño que obviamente fue avalado y fue desarrollado por el área DTI para presentar todos los resultados del programa cada vez que se generaban sus aplicaciones.*

Seguidamente la testigo pasó a explicar en qué consistía el sistema DATA-Q, ya que era aplicado en el programa PAEF, afirmó: *«Tenía varios componentes a nivel de desarrollo, tenía, como todos los sistemas, tenía una capa de presentación que era una capa donde las personas o los bancos puntualmente hacían el registro de información con base en la información o en los documentos que las personas que iban a aplicar al subsidio llevaban al Banco, este era el sistema data-Q, era la capa de presentación que tenía el sistema, es una aplicación que la UGPP de propósito específico que había adquirido en el 2018 para facilitar la comunicación y el intercambio de datos en tiendas de datos, como informaciones que se registraban en un formulario del sistema y a través de este aplicativo, se generaba toda la trazabilidad, cuando enviaban la información a la UGPP y cuando la UGPP respondía, generaba un número de radicado*



Fallo No. 00002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 37 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

este sistema se conectaba con los aplicativos de gestión documental de la UGPP, para que las personas y en este caso las entidades financieras que enviaban un consolidado de la información de sus clientes, a nivel de datos en un formulario, ellos enviaban por DATA-Q y así se llevaba toda la trazabilidad, posterior a eso había unos procesos de analítica y unos procesos de ETL, en gran masa, porque, se entenderá que la cantidad de procesamiento que nosotros teníamos era alrededor de 200 millones de registros en cada corrida, esto se hacía con un proceso automático, una ETL el cual se generó bajo plataforma de cicualServer, ese proceso genera unas auditorías en los sistemas con base en las validaciones que se realizaban y posterior a eso volvía a enviar la información, entonces data-Q estaba en la punta de entrada de los bancos y en la punta de salida, nosotros enviábamos a las entidades financieras un correo electrónico con un proceso automático que presentaba el resultado de sus validaciones y presentaba a detalle cuántos subsidios habían aprobado, los que no se habían aprobado, porque causales había sido aprobado, y se presentaba también los nombres de las personas que se aprobaban en los subsidios y posterior a eso los bancos con eso procedían a seguir su proceso ante el Ministerio. De otro lado, el diseño del sistema también tenía todo el componente web, el cual tenía también unos procesos de carga automática que presentaban en la página web todos los resultados del procesamiento. ¿Para qué? Para que cualquier persona que se hubiera postulado al PAEF con el número de radicado que le dio el Banco pudiera consultar el estado de su solicitud, digamos que los subsidios que se le habían aprobado valga la pena aclarar que todo este procesamiento automático y todas estas validaciones que se hacían en el intermedio consistían en validación de fuentes de información que era recibidas por parte de la Dian y por cada uno de los participantes a nivel nación a nivel de estado en el proceso del PAEF, nosotros como tecnología, lo que hacíamos era que convalidamos la información con base en la información de pila que venía del Ministerio de Salud y las fuentes de información que enviaba la Dian y que enviaban todos los demás operantes y nosotros hacíamos la validación automática, para presentar los resultados al final.

En cuanto a la veracidad de la información presentada por los postulantes, no era posible que el sistema verificara la autenticidad, ya que en la resolución y desde el nacimiento del programa quedó que quienes validaban requisitos eran las entidades a quienes validaban documentos allegados por los beneficiarios eran las entidades financieras, nosotros si estábamos en capacidad de validar toda la información de la pila, nosotros estábamos en capacidad de validar si la persona tenía tantos funcionarios, empleados, si les pagaba todos los 30 días del mes, si estaban legalmente constituidas, de acuerdo a lo que pedía al requerimiento en términos de que, si había sido creado, antes de la fecha, todo lo demás, pero existían unos requisitos que tenían que ser certificados y validados por el Banco, como era el tema de la confirmación de la baja de los ingresos, como eran otros documentos que presentaban las personas al Banco por su revisor fiscal, el Banco radicaba todos estos documentos y ellos, pues obviamente transmitían a la UGPP un registro de la información que las personas o que todos sus clientes habían presentado, dejando de ellos como la custodia documental, nosotros podíamos validar lo que en las fuentes de información estaban y si en la fuente de información estaban estas personas que había creado su empresa en los tiempos que era, si en las fuentes de información estaba que esta persona certificada tantos funcionarios en las fuentes de información, que estaban los pagos que se la habían realizado a las personas por aportes de Seguridad Social, que si validamos nosotros que las personas estuvieran vivas en el

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

momento en el cual se dio inicio al subsidio, eso sí era una información automática que venía también de registraduría, y eso también lo validamos, pero lo que correspondía a documentación que presentaban las personas para acceder a subsidio nosotros no recibimos ningún tipo de documentación porque esto era un proceso masivo y era una interconexión de diferentes, personas o empresas participando allí.

Continuó, dejando claro que la UGPP no tenía información contable financiera de los beneficiarios para contrastar las certificaciones de bajas en sus ingresos en un 20%, frente a los estados financieros, porque la Dian, manejaba esa información con un año posterior a que todo hubiera pasado, por lo tanto, la UGPP nunca ha tenido este proceso dentro de sus funciones.

La UGPP, tuvo 9000.000 mil solicitudes de postulación, la cual generó casi 4 millones de subsidios, para el tiempo del Covid-19, época en la cual fue creado el programa del PAEF.

Afirmó en su declaración juramentada que «Cuando se crea el PAEF como consecuencia del COVID y el gobierno nacional le entrega la función a la UGPP de ejecutarlo, se crea un proceso para el PAEF en el cual participan principalmente 3 áreas: La dirección de estrategia, como en ese momento originadora del programa la dirección de integración, encargada del área que custodiaba las fuentes de información que iban a tomar el área técnica y el área DTI, quien era la implementadora del proceso, ahora aquí hay dos fases, una parte es cuando le llega la función a la UGPP y se hace el despliegue tecnológico para esto y otra parte es la operación en la primera parte, que es cuando llega el proceso y la UGPP tiene que hacer el desarrollo, participó el área de estrategia con todo el entendimiento, pues, de la norma y de todo lo que había que hacer, el área de integración con los requerimientos funcionales que va a desarrollar y el área de tecnología en el desarrollo, en ese momento nosotros hicimos este desarrollo en un lapso no mayor a un mes tal vez sería con un equipo de 3 ingenieros uno especializado en ETL uno para la página web o un ingeniero de apoyo también con el tema de ETL en unas horas de la fábrica de DATA-Q para la presentación de los resultados y obviamente una transversalidad de un equipo siendo un proceso de validación y certificación y pruebas desde el área DTI, en el área DTI, yo creo que estuvimos más o menos 7 personas el área de estrategia que también participó en esa fase era todo el tema de convalidación y cosas de la información porque tenemos que hacer procesos cruzados para asegurar que las DTL le entregarán sus resultados allí estuvieron alrededor de 3 o 4 personas y en la parte de integración participaron como dos personas en la fase de definición, luego vino la operación que es cuando ya el sistema estaba operado y está entregado y todo lo demás en la operación como tal lo que nosotros hacíamos era que participábamos en la revisión de que la información fuera cargada en la base de datos en la ejecución del proceso automático y el disparador del proceso y el la convalidación de resultados y allí pues estuvieron más o menos 3 a 4 personas participando del proceso de operación mes a mes».

Continuó advirtiendo que «no era posible para la UGPP, y para el grupo de funcionarios, verificar cada una de las 900.000 solicitudes que se presentaron en el año 2020, documento por documento, papel por papel y verificar su veracidad, porque el

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

programa salió como un proceso automatizado, contrario si el programa hubiese salido como como un proceso humano de revisión 1uno a uno, en realidad esto no se hubiera logrado, esto fue una contingencia que tocó desarrollar y esto es sale de un proceso automatizado, ahora yo vuelvo y hago énfasis, no era responsabilidad de la UGPP revisar documentos entregados porque la UGPP en su dimensionamiento, nunca dijo que nosotros íbamos a recibir esos documentos, para eso estaban las fuentes de información, que las entidades que participaron en el proceso y que de una u otra forma tener que certificar esa información y esas fuentes de información eran cargadas a través de procesos automáticos en la entidad, los cuales tomaba el sistema, en este punto no es que la UGPP haya dejado un hueco en la validación, es que la información que estaba partía del supuesto que tenía la información actualizada y la información presentada por quien era el dueño de la información para que la UGPP pudiera correr sus procesos automáticos, esto quiero dejar claro que estos procesos, aparte de que recibían información recibían el dato para el subsidio en 900.000 empleos en empleos o subsidios, la UGPP cada proceso que era cada mes validaba información de más de 200 millones de registros en pila, 40 millones de registros en RUAF, o sea, esto era una cosa monstruosa e imposible hacer un tema manual, por eso se colocó un proceso automático y la UGPP no tenía la función de validación o de auditoría de la información que remitían las entidades financieras»

DECLARACIÓN JURAMENTADA RENDIDA POR ANDREA PAOLA SANTANILLA, subdirectora de integración de información de la UGPP

Expone sus generales de ley, economista de profesión, con una maestría en economía en la misma área, maestría en emprendimiento social, indica que lleva 4 años y 7 meses como subdirectora de integración en la unidad de gestión pensional y parafiscales UGPP, cargo que está desempeñando en el momento.

Manifiesta que, para el año 2020 estaba vinculada con la UGPP, como subdirectora de integración de información de la unidad al interior de la dirección de parafiscales.

Dentro de esta subdirección, su principal función era la subdirección de integración.

Afirma que tienen la competencia de desarrollar mecanismos de transmisión de información de la unidad con otras entidades externas en donde se les facilite ver el estado de las obligaciones de los aportes relacionados con el pago de las contribuciones parafiscales del sistema.

Indica que tuvo conocimiento del programa PAEF que, dentro de ese proceso de implementación y ejecución de los programas de apoyo del Gobierno Nacional, la subdirección de integración que lideró tenía la función de desarrollar todas esas acciones que fueran necesarias para obtener las bases de datos con las cuales la UGPP tenía que adelantar la verificación automatizada de los requisitos del

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

PAEF.

En segundo lugar, proponer esa metodología de procesamiento de esa información, donde el proceso de recolección de datos, estaba basado en la norma, en el artículo 9 del Decreto 639 de 2020, que hablaba sobre el tratamiento de la información del programa del PAEF, en el cual autorizaba a la unidad a recibir información, la que fuera necesaria para la entrega del aporte estatal, por lo tanto, *«pues este proceso de recolección de bases de datos consistía en determinar con esas entidades externas cuál era la estructura en la cual ellas debían entregar la cual, ellas debían entregar la información a la unidad, acordar esa metodología de recepción si iba a ser a través de un correo del FTP, de una consulta en línea que proveyera la entidad externa, y una vez llegara esa información acá en la unidad como con el apoyo de nuestra área de tecnología liderada por la ingeniera de sistemas, Adriana Samacá Calero, quien cargaba la información en los servidores de la unidad, también es importante mencionar que la resolución que reglamenta el decreto 639 y la 2162 en su artículo 6 en el cual hablaba de este envío de información necesaria para la validación de requisitos del programa, allí nos daba la instrucción a la UGPP de recibir información de 4 entidades la 1ª del Ministerio de salud con las bases de pila y ruaf la 2ª era Confecámaras con la base del Rues que es el registro único empresarial con la fecha de creación de las empresas el 3º era el Ministerio de educación que nos enviaba un listado de entidades educativas con licencia de funcionamiento que hayan sido creadas antes del 1º de enero de 2020 y en último lugar estaba la Dian que nos enviaba el listado de las entidades sin ánimo de lucro consorcios y uniones temporales creadas antes del 1º de enero de 2020, en esta línea digamos que la Dian nos envió mensualmente a la unidad, el listado de entidades sin ánimo de lucro de consorcios y uniones temporales creadas antes del 1º de enero, para el procesamiento de las postulaciones de junio, julio y agosto de 2020 y de las entidades sin ánimo de lucro consorcios y uniones temporales creadas antes del 6 de mayo de 2020 para las postulaciones de septiembre octubre y noviembre de 2020, y postulaciones adelante luego de la inexecutable de la norma manifestada por el Consejo de Estado y que cambió esta fecha de creación, una vez ya la unidad contaba con esta información, desde la subdirección de integración proponíamos una metodología de procesamiento de esa información que consistía en hacer un requerimiento al área de tecnología para automatizar todas las validaciones de la verificación del cumplimiento de requisitos a través de un código SQN, si se programaba en ese SQL, ese requerimiento consistía en describir en un archivo en Word cuál era el paso a paso que se debía hacer en cada una de las bases de datos que les mencioné en el en el listado anterior y que nos daba la competencia a la norma de recibir y de qué manera el código debía entrar a validar fecha de creación de las empresas, número de empleados que de por los cuales se debía otorgar el aporte, días que se habían trabajado, valores de IBC y demás, una vez se creaba este requerimiento, la dirección de tecnología tomaba y lo programaba en un código de SQN, corría las postulaciones que nos llegaban acá en la UGPP, a través de ese código SQN y por último los resultados los verificaba la dirección de estrategia para tener como un doble check en la certeza de esos resultados, indica además que el proceso era parametrizado y automatizado a través de un código era precisamente para facilitar y agilizar la verificación en la medida en que, pues el volumen de postulaciones a estos programas era muy alto, que hacía imposible, pues llegar a ser una validación uno a uno con las*

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

bases de datos, entonces digamos que la redacción el modelamiento de esta verificación a través de SQN y la creación de una ruta adicional como un doble check a través de otra herramienta que se llama Modelle, nos garantizaba a las diferentes áreas involucradas dentro de esta verificación, como la certeza de llegar a verificar de manera estandarizada y con las mismas condiciones a todas los cerca de 150.000 mil beneficiarios de este programa, la verificación de requisitos del programa PAEF, empezaba inclusive desde antes del procesamiento de la unidad, porque de acuerdo a las normas del PAEF, existía como un lineamiento para que los potenciales beneficiarios se postularan de una manera correcta y sus postulaciones fueran por supuesto verificadas de una manera correcta, entonces, pues recuerdo que esos potenciales beneficiarios tenían que cumplir con algunas normas que mandaba el decreto 639 de 2020, tenían que presentar unos documentos de postulación ante una entidad financiera en donde tuvieran un producto de depósito, tenían que diligenciar un formulario que estaba estandarizado en donde cada solicitante señalaba que se postulaba el programa que se acogía, las condiciones que certificaba el pago de salarios y la caída del más del 20% en la reducción de ingresos, esta certificación tenía que estar en firmada o respaldada por el revisor fiscal o el contador que asesoraba a la empresa y adicionalmente, pues tenían que certificar la veracidad de la información suministrada en ese formulario y en esos certificados a la entidad financiera, y esta debía recibir los documentos, cerciorarse que efectivamente estuvieran esos certificados del pago de salarios y de la calidad de más del 20% en la reducción de ingresos, ya que eran condiciones, requisitos que no era posible llegar a validarlos en el mes de la postulación, no existe ninguna base de datos que nos provea que una empresa ha pagado salarios o si una empresa en ese mismo mes va a tener una reducción del 20% de ingresos, entonces eran requisitos que se iban a verificar más adelante en la fiscalización adicional, a estos documentos tenían que adicionar el formulario, verificar que estuvieran completos, comprobar la identidad y la calidad de quienes están realizando esa postulación, y una vez la entidad financiera hiciera la validación de estos requisitos, debía enviar la información de manera digitalizada en una estructura acordada con la UGPP, a través de un sistema que se llama data - Q, respetando la estructura de los datos que se habían establecido allí, porque obviamente esa estructura iba a ser una plena prueba de en los procesos que se llegasen a adelantar, como el de fiscalización al interior de la UGPP, con esa información ya de postulaciones que se envían a través del del sistema de data - Q, y la información que lográbamos recolectar de esas otras entidades externas dentro de ellos, pues es el listado de uniones temporales que habían sido creadas antes de la fecha que establecía la norma, entregado por la Dian, realizábamos el proceso de validación de la herramienta data - Q, las postulaciones entraban al código SQN para hacer la validación y una vez el resultado de los aportes que arrojará este código,, salía y entraba el segundo check, a través del modelo realizado por la dirección de estrategia, ahí es importante, que pues que al interior de la UGPP solo se conocía esta información aportada, pues por los solicitantes, por los postulantes, obviamente, pues bajo la gravedad de juramento en el momento en que ellos hacían la firma del formulario y los certificados del pago de salarios y de caída de reducción de ingresos por medio, pues de estos informes que nos entregaban la entidad financiera, considera importante decir que el requisito para acreditar la disminución de ingresos del más del 20% estaba definido en el artículo 2 numeral 3 de decreto 639 del 2020, donde menciona que para demostrar la necesidad del aporte estatal de país, el postulante debía certificar una disminución del 20% o más de sus ingresos y la misma norma en el numeral dos decía que esta debía estar firmada



Fallo No. 000002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 42 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

por el representante legal o la persona natural, empleadora o por el revisor fiscal o el contador público, dando fe de que esta información era cierta, afirmaba que si la información del postulante era falsa, se debía remitir nuevamente a lo que nos decía el decreto 639, artículo 8, que en caso de que la información fuera falsa o que se comprobara que el beneficiario no podía recibir el aporte estatal, el mismo beneficiario, estaba obligado a devolver los recursos asignados, sin perjuicio de la función fiscalizadora que tiene a cargo la UGPP, y en el mismo decreto en el artículo 2, parágrafo 5, la UGPP, tiene un término de 4 años para realizar la fiscalización, si se encuentra que hay algún indicio de un incumplimiento de requisitos para recuperar los aportes que no debían ser otorgados, también aclara que el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, no tenía que revisar, si la certificación de la disminución de ingresos presentado por los posibles beneficiarios correspondía a la realidad contable de cada postulante, porque en la etapa inicial de recepción de la postulación, el decreto, era muy claro y decía que la validación la realiza la entidad financiera, verificando que la calidad del postulante efectivamente pertenezca a la persona que está diligenciando el formulario y que está presentando la postulación en ese momento ante la entidad financiera, y en esa primera etapa, en el decreto como tal, ni en las normas resoluciones que reglamentan el decreto no se le establecía a la UGPP, la competencia de entrar a validar la veracidad de ese certificado, la competencia que otorga la UGPP, es mucho más adelante y habla de que una vez se termine el programa, de ahí en adelante, la UGPP va a tener 4 años para esa actividad fiscalizadora, en donde podrá encontrar algún indicio para llegar a revisar el cumplimiento de los requisitos y específicamente pues el doctor Jiménez no tenía la función, aduce que para el programa del PAEF en su etapa de postulación, se realizaron aproximadamente entre 930.000 mil y un poco cerca al millón de postulaciones para los 11 ciclos y en general tuvo más de 4 millones de empleados beneficiados, entonces, pues ese es un volumen, realmente es un volumen bastante alto para, pues para todo el panorama de programas que no solamente que ha realizado la UGPP, sino en general, cualquier entidad pública dentro del el panorama de COVID de la pandemia».

Por último, dice que la norma en particular el decreto legislativo 639, establecía las obligaciones a cargo de quienes intervenían en le trámite del PAEF, y que con base en estas normas y respecto al volumen tan alto de postulaciones, no era posible verificar uno a uno los documentos presentados por los beneficiarios por parte de la UGPP y tampoco era posible verificar si los beneficiarios decían la verdad frente a la certificación en cuanto a la disminución de ingresos, nunca estuvo dentro del panorama desde el comienzo de la misma creación del programa, la posibilidad de verificar uno a uno, siempre se pensó en la UGPP porque teníamos las bases de datos necesarias y un conocimiento tecnológico y una infraestructura técnica avanzada, muy enfocada en el análisis de las bases de datos de manera masiva para llegar a ser estas validaciones de manera estandarizada y parametrizada,

«Humanamente creo que habría sido imposible realizar este procedimiento, está validación por cada una de las constelaciones y les comparto, digamos que algunas cifras cada mes, el primer llegaron cerca de 115.000 mil postulaciones y en cada mes podrían salir beneficiados más del millón de empleados, internamente digamos que por un lado teníamos esta demanda de postulaciones y por otro lado internamente acá en la

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

UGPP, si bien nos llegó, digamos que esta competencia de un momento para otro en medio de la pandemia, la estructura de recurso humano no estaba lista para llegar a hacer una validación 1 a 1, sino pues tratar de organizar algunos grupos que hacían estas validaciones a nivel de base de datos, y tomar unos pequeños grupos de cada área involucrada al interior de la UGPP, no eran más de 8 o 10 personas de las 3 áreas de la dirección de estrategia de la Dirección de tecnología y de la subdirección de integración, que podíamos participar, en toda esta cadena parametrizada y automatizada de verificación de requisitos, estas 10 personas en un término de 5 días que normalmente nos daba el Ministerio de Salud para hacer la validación de requisitos. Tendrían que haber revisado más de cada día más de 10000 postulaciones, y era humanamente impensable».

Por último deja claro que «de acuerdo al decreto 639 de 2020, que regía el programa de PAEF, las entidades financieras tenían una entidad aparte que les hace la auditoría y sobre la cual recaía digamos que esta competencia de verificar que efectivamente las entidades financieras hicieran un correcto recibimiento de las postulaciones y de verificación del cumplimiento de los requisitos de los postulantes al programa PAEF, el decreto 639 menciona a la superintendencia financiera como ente que vigila a los bancos y no da ninguna competencia a la UGPP, para hacer auditorías a las entidades Bancarias, además deja claro el código SQL, al cual hizo referencia en esta diligencia, estaba bajo la supervisión de la dirección de tecnología de la UGPP y mediante este código se realizaba la validación del número de empleados, según lo estipulado en la norma».

Afirma que los requisitos idóneos para realizar la postulación del PAEF, era: 1) Formulario debidamente diligenciado. 2) Certificado de pago de salarios y 3) Certificado de disminución de ingresos en un 20%, suscrita por el representante legal y el contador o revisor fiscal.

En la sesión No. 11 de la audiencia de descargos llevada a cabo el 27 de febrero de 2024, se procede a verificar la asistencia de las partes y se le reconoció personería jurídica a la abogada Yolanda María López Muñoz, en calidad de abogada sustituta de la compañía aseguradora Solidaria de Colombia, acto seguido fue rendida la versión libre y espontánea por parte del señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, dentro de la citada sesión, la directiva de conocimiento manifestó que, al expediente se incorporaron las respuestas de las pruebas documentales solicitadas en la audiencia anterior y se corrió traslado a todos los intervinientes de las mismas, se reiteró solicitud de pruebas a Bancoomeva S.A y se hizo necesario designar un apoyo técnico, para la revisión y análisis de las planillas PILA aportadas como prueba de parte de ARDIKO S.A.

VERSIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA DE CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ:

Advierte en su injurada que:

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

«...1. Desde el 12 de noviembre de 2019 hasta el 1° de agosto de 2021, desempeñé el cargo de director general Código 0015 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP - 2. El 8 de mayo de 2020, fue creado el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 637 de 2020. Ese programa fue creado para apoyar al sector empresarial para cumplir con sus obligaciones patronales, por la imposibilidad de operar en condiciones normales con ocasión de las medidas como el confinamiento. 3. Entre junio y noviembre de 2020, la Unión Temporal Quindío 2020 presentó sus postulaciones para ser beneficiaria del PAEF, con los documentos y soportes que fueron validadas por las diferentes instancias dispuestas por la normatividad que regulaba el programa, sin cumplir los requisitos requeridos para tal fin. 4. En el marco de las competencias que la normatividad del PAEF dispuso, como director general de la UGPP apliqué los controles para identificar el cumplimiento de las condiciones que hacían beneficiarios del PAEF a los postulantes en cada ciclo.

2. Consideraciones del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal Según el auto de apertura e imputación, la UGPP asignó recursos del PAEF a la Unión Temporal Quindío 2020 (en adelante, la UT), sin que esa cumpliera con los requisitos del artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020. Lo anterior, supuestamente, porque la UGPP no verificó que: i) la UT no fue constituida antes del 10 de enero de 2020 y ii) que no había acreditado la disminución de ingresos de más del 20% en cada uno de los periodos para los cuales realizó su postulación. Sobre la primera supuesta omisión, es pertinente recordar que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-458 de 2021, frente al requisito en el cual se condicionaba como beneficiarios del programa a quienes “Hayan sido constituidos antes del 1 de enero de 2020”, señaló: Frente a los requisitos de acceso al Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-, sintetizó que algunas de esas condiciones resultaban discriminatorias y desproporcionadas. En primer lugar, declaró EXEQUIBLE el numeral 1° del artículo 2 del Decreto 639 de 2020, en el entendido que se refiere a las personas jurídicas constituidas antes del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Para la sala, esa disposición establecía una diferencia de trato injustificada y desproporcionada entre sujetos que se encuentran en igual situación de vulnerabilidad frente a la crisis económica causada por el COVID-19 y las medidas que se implementaron para contenerlo. En lo relacionado con la acreditación de la disminución de ingresos en más del 20%, en cada uno de los periodos para los cuales la UT realizó su postulación, «debo advertir que la regulación del programa señalaba que el único medio para acreditarlo era la certificación que los profesionales, que dan fe de la situación financiera y contable de los postulantes, debían suscribir. Ese mecanismo de verificación fue avalado por la Corte Constitucional en los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos que desarrollaron el programa, entendiendo la necesidad de contar con instrumentos ágiles que permitieran conjurar la crisis y superar las afectaciones causadas.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

3. Argumentos de defensa 3.1. *Cómo operaba el PAEF con ocasión de las consecuencias derivadas por la propagación del Covid-19 en Colombia a inicios del 2020, el 8 de mayo de 2020 el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 639 mediante el cual creó el PAEF, con el propósito de incentivar a las empresas a mantener los empleos ocupados hasta ese momento, así como impulsar la creación de nuevos cargos. Con ocasión de la creación del PAEF fueron expedidos: i) 3 decretos legislativos por el Gobierno Nacional, los cuales fueron revisados por la Corte Constitucional ii) 2 leyes por el Congreso de la República, iii) 14 resoluciones reglamentarias y 23 manuales operativos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP - y iv) 8 circulares de la UGPP para parametrizar el PAEF. Durante la vigencia del PAEF, se destacaron más de 900.000 solicitudes recibidas por la UGPP y más de 140.000 empleadores y 4.000.000 de empleados beneficiados con la medida adoptada por el Gobierno Nacional, las cuales eran procesadas a través de procesos automatizados. Es importante señalar que, en el mismo periodo de vigencia del PAEF, fueron implementados el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios y el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, que asignaron recursos a más de 300.000 beneficiarios. En esos programas, similar a lo que ocurría en el PAEF, la UGPP establecía los parámetros de la información que debía ser presentada por los interesados para acceder a los beneficios otorgados. Esa situación implicó que para cada ciclo, mensualmente, debía efectuarse el cruce de más de 60 millones de registros, como podrá constatarse en los archivos que reposan en la UGPP. Por la situación antes descrita, resulta inconcebible considerar que la UGPP, o mucho menos yo, tenía la obligación de corroborar uno a uno las condiciones que el programa estableció para identificar sus beneficiarios y que para efectos de la postulación definió como soportes de orden documental suscrito por autoridades que podrían dar fe pública sobre su veracidad formal. Vale la pena recordar que, entre todos los programas vigentes para la época, superaron más de 1 millón de postulaciones. En lo relativo al PAEF, el Artículo 9° del Decreto Legislativo 639 de 2020 previó la participación de varios actores para su ejecución, entre los cuales se destacan: 1. El posible beneficiario (representante legal, revisor fiscal o contador público) 2. Las entidades financieras 3. La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio 4. El Ministerio de Educación Nacional - MEN 5. El Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS 6. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian 7. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -Pila 8. Registro Único de Afiliados -Ruaf. Debo indicar que, de acuerdo con las normas y manuales operativos que regulaban el PAEF, las entidades financieras eran las encargadas de recibir las postulaciones, según el formulario estandarizado, y verificar si eran allegados todos los documentos debidamente diligenciados por el solicitante. Luego, debían cargar la información al sistema Data-Q, dispuesto para tal fin a efectos de que las entidades financieras, como receptoras de la información, verificaran los requisitos establecidos para el acceso al beneficio. Así las cosas, la UGPP sólo conocía de la información aportada por los solicitantes, bajo la gravedad de juramento, a través de los informes rendidos por la entidad financiera y cargados en el sistema Data-Q, pues la UGPP no tenía acceso a los documentos allegados por los postulantes, y tampoco tenía a cargo la verificación de la validez o veracidad de la información que le certificaban los profesionales habilitados para tal fin. Es más, son las entidades financieras las*

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

encargadas de almacenar esos documentos. Entonces, para determinar los empleadores beneficiarios del PAEF, la UGPP daba un concepto de conformidad, a través de un procesamiento automático de cruces de bases de datos, procedimiento que responde a lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Resolución No. 2162 de 2020, expedida por el MHCP, mediante la cual a la UGPP aplicar el proceso parametrizado y automatizado de acuerdo con la información aportada por las entidades antes relacionadas. En ese sentido, la función de la UGPP consistía en poner a disposición la aplicación Data-Q para recopilar esos datos y realizar un proceso parametrizado y automatizado para rendir el concepto de conformidad, el cual dependía de la veracidad de la información aportada por el posible beneficiario y las demás entidades involucradas, sin que se le pueda atribuir a la UGPP alguna responsabilidad por información falsa o incorrecta entregada por los demás actores.

3.2. El presunto daño patrimonial fue causado, exclusivamente, por el actuar doloso de la Unión Temporal Quindío 2020 desde junio hasta noviembre de 2020, la Unión Temporal Quindío 2020, representada por Will Bayron Herrera Zapata, presentó, bajo la gravedad de juramento, 6 postulaciones formales al PAEF con el propósito de acogerse a los beneficios del subsidio. Para tal fin, la UT manifestó que mes a mes (desde mayo a octubre) sus ingresos habían disminuido en más del 20% en comparación con febrero de ese año. Además, entre junio y agosto manifestaron que la UT había sido constituida antes del 1° de enero de 2020. Una vez revisados los documentos que reposan en el expediente, en especial los que documentan la postulación mensual de la UT, se puede verificar que la UT presentó documentos cuyo contenido no corresponde a la realidad, en el sentido que durante junio, julio y agosto, el representante legal manifestó que había sido constituida antes del 10 de enero del 2020 aun cuando la fecha real fue el 17 de enero del 2020. Además, en los certificados suscritos por la contadora Luz Ángela Cruz Rincón y el representante legal, acreditaron una supuesta disminución de los ingresos en más del 20%, lo cual no es cierto. Es importante señalar, sobre la disminución de ingresos de más del 20%, que las normas vigentes para la época señalaban que era acreditada con la certificación expedida por el contador o revisor fiscal del postulante, documento que no era acompañado de ningún informe adicional que ratificara tal situación. Así las cosas, aunque se hubiera dado el imposible de revisar los documentos de los más de 900.000 postulantes, para la verificación de ese requisito bastaba con la certificación bajo la gravedad de juramento tal como lo manifestó la colegiatura en el auto de apertura e imputación, los documentos de postulación de la UT dan cuenta de la información falsa aportada por la hasta hoy beneficiaria del subsidio, lo que evidencia que la UT, como administradora de los recursos estatales que le fueron asignados para el pago de los salarios de sus empleados, conociendo que de acuerdo a los requisitos del PAEF no podía postularse, así lo hizo, con las consecuencias previstas por su actuar doloso.

3.3. No existe una conducta dolosa o gravemente culposa derivada del ejercicio de mi cargo, en relación con el presunto detrimento investigado. En el presente caso, no está demostrada una conducta dolosa o gravemente culposa en el marco de mis funciones. En cuanto al dolo, como ya lo explicó el auto de apertura e imputación, no existen indicios que permitan concluir que de alguna forma haya buscado favorecer a la UT. En cuanto a la conducta gravemente culposa, no existió ningún



Fallo No. 00002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 47 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

tipo de negligencia en el ejercicio de mi cargo que me pueda ser endilgada, pues la conducta dolosa de la UT, consistente en aportar información falsa bajo la gravedad de juramento, no puede ser extendida para imputarme una supuesta omisión. No existe evidencia de que yo fuera imprudente en la implementación del PAEF, por el contrario, con la expedición de 7 circulares reglamentarias, de acuerdo con las leyes, decretos y resoluciones que modificaron el programa, es evidente que realicé las gestiones necesarias para garantizar la ejecución e implementación de las herramientas necesarias para el análisis parametrizado y automatizado, según las órdenes del MHCP. Además, en cuanto a la función de fiscalización, la Resolución No. 1145 de 2021 dispuso que sólo desde el 1° de noviembre de 2021 la UGPP iniciaría esas labores, fecha para la cual ya no me encontraba ejerciendo el cargo de director. Es importante indicar que en el caso de documentos falsos radicados por parte de los beneficiarios, la Corte Constitucional concluyó que los entes de control o autoridades judiciales, para la valoración del dolo o culpa grave de los servidores públicos con funciones relacionadas con el PAEF, deben tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarcó la implementación del programa. Así las cosas, no es posible que un hecho doloso atribuido a otro presunto responsable fiscal, como la UT, me pueda ser atribuido a título de culpa grave, en el sentido que los documentos falsos presentados por la UT eran de tal entidad, que aun cuando quedó acreditada mi diligencia, me resultaba imposible verificar tal irregularidad. Lo anterior, teniendo en cuenta el procedimiento parametrizado y automatizado de más de 900.000 solicitudes. En el presente caso, la falsedad de los documentos aportados por la UT, bajo la gravedad de juramento y que gozan de presunción de autenticidad, fue de tal entidad que no había otra opción más que expedir acto administrativo favorable para la asignación del subsidio. Situación que fue prevista por la norma, al dotar a la UGPP de una facultad fiscalizadora posterior, con el propósito de recuperar los recursos cuando advirtiera que un empleador había presentado información falsa. De acuerdo con lo expuesto, debe concluirse que, en el presente caso, no está demostrada una conducta dolosa o gravemente culposa que me sea atribuible en el marco del ejercicio de mi cargo en relación con la asignación de recursos del PAEF a la Unión Temporal Quindío 2020»

En la sesión No. 12 de la audiencia de descargos celebrada el 18 de junio de 2024, se le reconoció personería jurídica al abogado Juan Pablo Calvo Gutiérrez, en calidad de abogado sustituto de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, seguidamente el despacho procedió a realizar el desistimiento de la prueba documental solicitada a Bancoomeva S.A., la cual fue elevada a la sede principal Cali Valle del Cauca y a la sede de Armenia Quindío, no obteniéndose respuesta, aunado a lo anterior, el despacho dejó constancia que, revisado el expediente y en especial el formato de hallazgo, se observó a folio 12 (medio magnético - Cd), el proceso que aplicó la entidad bancaria para recepcionar la documentación requerida para la postulación del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, acto seguido se le concedió la palabra a la profesional designada Sandra Lorena Rodríguez Jaramillo, funcionaria de la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República adscrita al grupo delegado de vigilancia fiscal, para que procediera a dar lectura del informe



Fallo No. 00002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 48 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

técnico, que posteriormente fue trasladado a los correos electrónicos de todos los intervinientes. Dentro de la misma audiencia el apoderado de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, solicitó la aclaración del informe técnico, procediendo el defensor José Ignacio Oñoro Barrios, a sustentar una solicitud de nulidad, la cual había solicitado al inicio de la sesión.

En la sesión No. 13 surtida el 29 de julio de 2024, se le reconoció personería jurídica a la abogada Margaret Llanos Acuña, en calidad de abogada sustituta de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, el despacho procedió a leer el auto 00185 del 29 de julio de 2024, por medio del cual se resolvió una nulidad, interpuesta por el abogado José Oñoro Barrios, apoderado de confianza de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS S.A.S, quien a su vez interpuso recurso de reposición frente a la decisión proferida.

En la sesión No. 14 celebrada el 12 de septiembre de 2024, se verificó la asistencia de las partes y se le reconoció personería jurídica a Juan Pablo Calvo Gutiérrez, en calidad de apoderado de LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, acto seguido se procedió a dar lectura y notificación del Auto No. 00235 del 12 de septiembre de 2024, «por medio del cual se resuelve un recurso de reposición, presentado por el abogado José Ignacio Oñoro Barrios, apoderado de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS S.A.S.», concluida la lectura, la directiva de conocimiento informó al Dr. José Ignacio Oñoro Barrios, que, teniendo en cuenta la solicitud realizada en el escrito de nulidad, se procedió a oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, mediante sigedoc 2024EE0122565 del 03 de julio del 2024, para que remitieran copia del expediente RPC-2023-01040, que esa entidad adelanta en contra de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, de la cual no se recibió respuesta siendo reiterada a través de correo electrónico el día 30 de 2024, recibiendo respuesta el día 5 de septiembre del 2024, mediante correo electrónico.

Acto seguido la contadora Sandra Lorena Rodríguez Jaramillo, procedió a dar lectura de la aclaración del informe técnico.

Se dio inicio a la audiencia de decisión, siendo celebrada su primera sesión el día 13 de noviembre de 2024, en esta diligencia se reconoció personería jurídica a la abogada Michelle Katherine Padilla Rodríguez, en calidad de abogada sustituta de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, acto seguido la directiva colegiada advierte que le concederá el uso de la palabra a los presuntos responsables fiscales y/o a los apoderados de las compañías aseguradoras con el fin de que expongan sus alegatos de conclusión sobre los hechos que fueron objeto de imputación, de conformidad con lo predicado en el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

En la sesión No. 2 de la audiencia de decisión efectuada el 30 de enero de 2025, se recepcionaron los siguientes alegatos de conclusión.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DEL Dr. JUAN JOSÉ GÓMEZ URUEÑA, EN CALIDAD DE APODERADO DE CONFIANZA DEL SEÑOR CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ.

«Según el auto de apertura e imputación, la UGPP asignó recursos del PAEF a la Unión Temporal Quindío 2020, al parecer, sin cumplir con los requisitos del Artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020. Lo anterior, porque la UT no fue constituida antes del 10 de enero de 2020 y cumplía con el requisito de disminución de ingresos de más del 20% en cada periodo en que realizó la solicitud. Para iniciar, debo señalar que el presidente de la República expidió el Decreto Ley 639 de 2020, mediante el cual creó el PAEF con el propósito de incentivar y mantener los empleos por la coyuntura vivida en ese momento y reducir las consecuencias derivadas por la propagación del Covid-19 en Colombia. Para la creación e implementación del PAEF fueron expedidos, por el Gobierno nacional, 3 decretos legislativos, 2 leyes por el Congreso de la República, 14 resoluciones reglamentarias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, 8 circulares de la UGPP para parametrizar el PAEF y 23 manuales operativos del MHCP. Durante su vigencia, la UGPP recibió más de 900.000 solicitudes de vinculación y benefició a más de 140.000 empleadores y 4.000.000 de empleados. Además, es importante señalar que, en el mismo periodo de vigencia del PAEF, fueron implementados el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios y el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, que asignaron recursos a más de 300.000 beneficiarios. Resulta inconcebible considerar que la UGPP o mi representado, tenían la obligación de verificar uno a uno los documentos aportados por los solicitantes que, entre todos los programas vigentes para la época, superaron más de 1 millón de postulaciones. En lo relativo al PAEF, el Artículo 9° del Decreto Legislativo 639 de 2020 previó la participación de varios actores para su ejecución, en relación con el Artículo 72 de la Resolución No. 2162 de 2020, entre los cuales se destacan: el posible beneficiario, las entidades financieras, la Dian, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, el registro Único de Afiliados, entre otros. Al respecto, la testigo Ana María Cadena Ruiz destacó que para determinar los beneficiarios del PAEF, un pilar fundamental era la coordinación entre entidades del sector público y privado, de acuerdo con el decreto que lo creó. De acuerdo con la Circular No. 001 del 20 de mayo de 2020 y la Resolución No. 1129 de esa misma fecha, en relación con los manuales operativos del PAEF expedidos por el MHCP, las entidades financieras eran las encargadas de recibir las postulaciones, según el formulario estandarizado, y verificar si eran allegados todos los documentos debidamente diligenciados por el solicitante. También, las entidades financieras debían cargar la información al sistema Data-Q, dispuesto por la UGPP a efectos de que aquellas, como receptoras de la información, verificaran los requisitos establecidos para el acceso al beneficio. Las testigos Andrea Paola Santanilla y Ana María Cadena Ruiz explicaron que, conforme con la metodología para el procesamiento de la información y la recolección de las bases de datos suministradas por las demás entidades, las

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

entidades financieras eran las encargadas de recibir las postulaciones de los interesados, validar la información y cargarla al sistema Data-Q. Además, una vez procesada de forma sistematizada toda la información recibida por todos los actores se generaba un concepto favorable automático, que se comunicaba de forma masiva a las entidades financieras a través de correos electrónicos registrados por los postulantes. Así mismo, la testigo Adriana Samacá Talero explicó el funcionamiento técnico del código requerido para la validación automática de los requisitos que debían cumplir los beneficiarios del PAEF e insistió que eran las entidades bancarias las encargadas de recibir y validar los documentos de los postulantes, con el fin de cargarlos al sistema Data-Q. Entonces, la UGPP sólo conocía de la información aportada por los solicitantes, bajo la gravedad de juramento, por medio de los informes rendidos por la entidad financiera, pues no tenía acceso a los documentos aportados por los postulantes, que siempre reposaron en las entidades financieras, tal como consta en los oficios con los radicados Nos. 2022110005949931 del 23 de diciembre de 2022 y 2023110000068041 del 11 de enero de 2023 que obran como prueba en el presente proceso. Para determinar los empleadores beneficiarios del PAEF, con fundamento en el numeral 2° del Artículo 4° de la Resolución 1129 de 2020, la UGPP daba un concepto automático de conformidad, a través de un procesamiento sistemático y parametrizado de cruces de bases de datos, como se indica en los oficios antes enunciados y como lo expuso en su testimonio la entonces directora de la UGPP. Procedimiento que responde a lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Resolución 2162 de 2020, expedida por el MHCP, mediante la cual ordenó a la UGPP aplicar el proceso parametrizado y automatizado de acuerdo con la información aportada por las entidades antes relacionadas. En ese sentido, la función de la UGPP consistía en poner a disposición la aplicación Data-Q para recopilar esos datos. En ese sentido, el concepto de conformidad dependía de la veracidad de la información aportada por el posible beneficiario y las demás entidades involucradas, sin que se le pueda atribuir a mi representado alguna responsabilidad por información falsa o incorrecta. Tan es así, que el Artículo 8° del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el Artículo 5 del Decreto Legislativo 677 de 2020, dispuso que en caso de información falsa o de que se comprobara que el beneficiario no podía recibir el subsidio, este último debe devolver los recursos asignados. Para tal fin, la Resolución No. 1145 de 2021, en consonancia con la Ley 2155 de 2021, señaló que, sólo desde el 1° de noviembre de 2021, la UGPP podía iniciar con las labores de fiscalización, con el propósito de recuperar los aportes en los casos que no se podía otorgar el subsidio. Al respecto, en este proceso quedó acreditado la UGPP expidió la Resolución No. RDO2024-00800 del 4 de marzo de 2024, mediante la cual ordenó a la UT Quindío 2020 la devolución de los aportes que recibió por el PAEF. Decisión que fue recurrida por la UT Quindío 2020, que interpuso recurso de reconsideración y que fue concedido mediante el Auto No. ADC-2024-00789 del 13 de junio de 2024. Ahora, se debe tener en cuenta que quedó suficientemente probado que el daño patrimonial investigado fue consecuencia, exclusivamente, del actuar doloso de la Unión Temporal Quindío 2020, que no puede ser extendido a mi representado. Desde junio hasta noviembre de 2020, la Unión Temporal Quindío 2020, representada por Will Bayron Herrera Zapata, presentó, bajo la gravedad de juramento, 6 postulaciones formales al PAEF con el propósito de acogerse a los beneficios del

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

subsidio. Para tal fin, desde mayo a octubre de 2020, manifestó que los ingresos de la UT habían disminuido en más del 20% en comparación con febrero de ese año. Además, entre junio y agosto manifestaron que la UT había sido constituida antes del 1° de enero de 2020. Tal información reposa en el expediente a folio 12 documento "Of MinHac, DIAN, UGPP y COOMEVA" La UT presentó documentos cuyo contenido no correspondió a la realidad, en el sentido que, durante junio, julio y agosto, el representante legal manifestó que había sido constituida antes del 10 de enero del 2020 aun cuando la fecha real fue el 17 de enero del 2020. Además, en los certificados suscritos por la contadora Luz Ángela Cruz Rincón y el representante legal, certificaron una supuesta disminución de los ingresos en más del 20%, no obstante, eso no era cierto. A la anterior conclusión llegó Sandra Lorena Rodríguez en el informe técnico con el radicado No. 2024IE0034814, quien señaló que la UT no cumplió con el requisito de disminución de ingresos y que, justamente, los certificados aportados por la unión temporal, así como las planillas Pilas aportadas en el proceso, le permitieron tener la certeza de que tales documentos no los acreditaba como potenciales beneficiarios. De ahí que se pueda corroborar que la información aportada por la UT fue falsa. Las normas vigentes para la época señalaban que el requisito de disminución de ingresos del 20% era acreditado con la certificación expedida por el contador o revisor fiscal del postulante, documento que no era acompañado de ningún informe adicional que ratificara tal situación. Así las cosas, para la verificación de ese requisito bastaba con la certificación bajo la gravedad de juramento expedida por el contador, revisor fiscal o el representante legal. Al respecto, la testigo Andrea Paola Santanilla indicó que el documento idóneo para acreditar la disminución de ingresos era la certificación suscrita por el representante legal y el revisor fiscal o contador del interesado, sin que hubiera lugar a una revisión manual de la veracidad de cada certificado. Tal como lo manifestó la colegiatura en el auto de apertura e imputación, los documentos que reposan en el expediente, en especial los que dan cuenta de la postulación mensual de la UT, evidencian la información falsa aportada, lo que confirma que esa Unión Temporal, como administradora de los recursos estatales que le fueron asignados para el pago de los salarios de sus empleados y conociendo que de acuerdo a los requisitos del PAEF no podía postularse, aun así lo hizo teniendo en cuenta las consecuencias previstas por su actuar doloso. Sobre la responsabilidad fiscal que le asiste a la UT, el parágrafo 3° del Artículo 4° del Decreto 639 de 2020, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-677 de 2020, estableció que todos los beneficiarios del PAEF que recibieron el subsidio de forma fraudulenta incurren, entre otras, en la responsabilidad fiscal como la que aquí se le atribuye a la UT. Al contrario que lo sucedido con la UT, la colegiatura no logró demostrar una conducta dolosa o gravemente culposa derivada del ejercicio de la gestión fiscal de mi representado como director de la UGPP. En cuanto al dolo, como ya lo explicó el auto de apertura e imputación, no existen indicios que permitan concluir que de alguna forma Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez haya buscado favorecer a la UT y mucho menos que hubiera actuado con la misma intención dolosa de la postulante. Sobre su supuesta conducta gravemente culposa, entendida como la negligencia grave consistente en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, no puede ser endilgada a mi representado, pues la conducta



Fallo No. 00002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 52 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

dolosa de la UT, consistente en aportar información falsa bajo la gravedad de juramento, no puede ser extendida para imputarle una supuesta omisión a mi representado. No existe evidencia de que Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez fuera imprudente en la implementación del PAEF, por el contrario, con la expedición de 7 circulares reglamentarias, de acuerdo con las leyes, decretos y resoluciones que modificaron el programa, es evidente que realizó las gestiones necesarias para garantizar la ejecución e implementación de las herramientas que permitieron el análisis parametrizado y automatizado según las órdenes del MHCP. Como ya lo indiqué, en cuanto a la función de fiscalización, la Resolución No. 1145 de 2021 dispuso que sólo desde el 1° de noviembre de 2021 la UGPP iniciaría las labores de fiscalización, fecha para la cual mi representado ya no se encontraba ejerciendo el cargo de director. No obstante, también existe evidencia documental de que la UGPP ya le ordenó a la UT la devolución de los aportes que recibió por el PAEF y que, pese a la contundencia de la decisión, la UT, en lugar de devolver los recursos, impugnó la decisión y solicitó que se vinculara en este proceso. Al tomar la decisión, debe tenerse en cuenta que para el análisis de la inexistencia de dolo o culpa el parágrafo 3° del Artículo 4° del Decreto 639 de 2020, frente a la entrega de documentos falsos por parte de los beneficiarios, dispuso que la configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-459 del 21 de octubre de 2020, en el sentido de que para los entes de control o autoridades judiciales, para la valoración del dolo o culpa grave de los servidores públicos, deben tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarcó la implementación del programa. Resulta imposible que un hecho doloso atribuido a otro responsable fiscal, como la UT, pueda ser atribuido a título de culpa grave a otro investigado, en el sentido que los documentos falsos presentados por la UT eran de tal entidad, que aun cuando quedó acreditada la diligencia de Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, le resultaba imposible verificar tal irregularidad. Sobre este tipo de maniobras, la Corte Suprema de justicia ha expuesto que el actor ha de desplegar una conducta inductora en error, cifrada en valerse de un instrumento mendaz o engañoso, esto es, que entrañe un contenido material falso, apto para provocar en el servidor público una convicción equivocada (SP4701-2021 del 6 de octubre de 2021), es decir, no se trata de la intención del funcionario de separarse de las normas que regulan la actuación administrativa, mucho menos de una negligencia para descubrir tales instrumentos falaces o mentirosos, en realidad consiste en la prevalencia de la presunción de autenticidad de la que gozan, por ejemplo, los documentos presentados para obtener un acto administrativo favorable, en virtud del principio de buena fe. Situación que también fue prevista por la norma, al dotar a la UGPP de una facultad fiscalizadora posterior con el propósito de recuperar los recursos cuando se advirtiera que un empleador había presentado información falsa. Así, no existe una conducta de mi representado que dé lugar al origen del presunto detrimento, pues no se le pueden atribuir responsabilidad fiscal, de insistir en ello, desconocerían lo previsto en el Artículo 5° de la Ley 610 de 2000 que impone la demostración de ese hecho como primer requisito para integrar la responsabilidad fiscal. De acuerdo con lo expuesto, debe concluirse que, en el presente caso, no está demostrada una conducta gravemente culposa que le sea atribuible a Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez en el marco del ejercicio de la

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

gestión fiscal a su cargo, en relación asignación de recursos del PAEF a la Unión Temporal Quindío 2020 y, por ello, se confirma que, en el presente caso, debe ordenarse la cesación de la acción fiscal y el archivo de la presente actuación con sustento en los artículos 16 y 47 de la Ley 610 de 2000. Por último, el tercer elemento para configurar la responsabilidad fiscal, esto es el nexo de causalidad, tampoco fue acreditado en esta actuación. Respecto al nexo causal, la Corte Constitucional (SU431 de 2015) ha señalado que la relación de causalidad o nexo causal exige una causalidad física de la conducta antijurídica frente al daño imputado y requiere de una causalidad jurídica, derivada de la exigibilidad personal, funcional o contractual producto de las normas generales y específicas. Contrario a ello, en el presente caso no existe una relación determinante y condicionante o de causa - efecto ni de índole fáctica ni jurídica entre el ejercicio de las funciones que Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez desempeñó como director de la UGPP y el daño descrito en el auto de apertura, atribuible exclusivamente a la UT. Por lo antes expuesto y dado que quedaron desvirtuados todos los elementos de la responsabilidad fiscal para el caso de mi representado, le solicito dictar fallo sin responsabilidad fiscal a su favor y ordenar el levantamiento de las medidas cautelares que fueron impuestos en su contra...»

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN WILL BYRON HERRERA ZAPATA

EL señor Will Byron, representante legal de la UT Quindío Solidario 2020, inicia su intervención, expresando que el gobierno nacional implementó un programa, dentro del cual el objetivo era contribuir con las consecuencias derivadas del covid-19, para las economías del país y en especial el de las empresas, y para el caso de la UT, quienes habían identificado complicaciones para continuar sosteniendo los gastos operacionales en la ejecución del programa del PAE, en el departamento del Quindío, aduce el señor Herrera Zapata, que la UT aplicó al programa para lograr obtener recursos que contribuyeran con el sostenimiento de la operación y del recurso humano, el cual tenía costos muy altos y que debido a una resolución que emitió el Ministerio de trabajo, no podían realizar despidos de personal en esa época de pandemia. Continuando con sus argumentos, resalta que la UT aplicó al programa cumpliendo con los requisitos establecidos en la norma, bajo los lineamientos que esta establecía, sin ninguna intención de defraudar al Estado.

Continuando con su intervención, el señor Herrera Zapata expone que, el programa de subsidio, al cual la UT aplicó, constaba de diferentes procedimientos, el primero era con la entidad bancaria y el segundo con la UGPP, quienes en su primer orden (La entidad bancaria), era quien revisaba la documentación aportada y decía si cumplía o no los requisitos para ser postulante del subsidio, también expresa el señor Herrera Zapata, que la UGPP, no implementó bien el procedimiento de asignación de los subsidios, con base en que la UGPP alega que eran muchas solicitudes a nivel nacional y que la información era demasiada para ellos controlar, el representante de la UT,

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

considera que para ese procedimiento como primer filtro, fueron las entidades bancarias, en su caso Bancoomeva que era una entidad bancaria pequeña que se encargó de recibir los documentos y verificarlos y posteriormente enviarlos a la UGPP, quien continuaba con el proceso, para otorgar el subsidio.

El señor Herrera Zapata, continuó con los alegatos de conclusión afirmando que, la UT al momento de la postulación, aportó los documentos requeridos, debidamente certificados por la parte financiera y contable del equipo de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS, ya que eran los encargados de realizar las postulaciones al subsidio del programa PAEF, y para finalizar, el señor Herrera expresa que nunca obraron de mala fe, y que si se debe de aclarar algo, en su debido momento lo hará el equipo contable y financiero o los abogados, que hacen parte de la UT.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DEL Dr. JOSÉ IGNACIO OÑORO BARRIOS, en calidad de apoderado de ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SAS

Inicia sus alegatos de conclusión, indicando lo preceptuado en el artículo 2 del decreto 639, posteriormente modificado por el decreto 677 del mismo año, se tiene que las empresas que conformaron la unión temporal fueron creadas con anterioridad al mes de enero de 2020 y que la UT fue creada ese mismo mes, por lo tanto no se incumplió el requisito sobre el tiempo de existencia de los postulantes fue acorde a la ley, de otro punto aduce que la disminución de ingresos del 20% se encuentra demostrada y fue acorde con lo requerido en la resolución 1129, que planteó dos formas de postulación de como acreditar el documento de postulación y como había sido el proceso de disminución, y que adicionalmente la contadora Luz Ángela Cruz Rincón, señaló bajo una explicación contable de cómo se determinó el análisis contable que dio viabilidad para realizar la postulación al programa del PAEF.

Argumenta el apoderado que, adicionalmente con los anexos de las postulaciones la Unión Temporal, informó la intención de participar en la postulación y que aquí se derruye el argumento de que era bajo gravedad de juramento, porque lo que dice la ley es que se debía manifestar la intención de participar, y que cualquier alusión sobre el tema de gravedad de juramento debe ser expreso y eso no lo dice la norma; dice el apoderado que, se demostró también la condición de recibir el aporte, certificando la disminución de los ingresos en un 20%, presentando la documentación requerida, siendo esta la que acreditaba la realidad financiera y contable de la UT, todo lo anterior se realizó con base en lo establecido en los decretos promulgados para la ejecución del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), «decreto legislativo número 677 del 2020 modificador del decreto legislativo 639, igualmente modificados por la Ley 2060 del 2020», y que de acuerdo a dicha normatividad, la UT siempre afirmó que la información suministrada era

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

fehaciente, y que según lo esbozado por el apoderado y por los motivos expuestos a la UT no le surge la obligación de restituir el aporte estatal.

De otro lado el apoderado advierte que, según lo afirmado por el apoderado de Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, no le asiste razón en decir, que la UT no paga aquí y tampoco pagan allá, situación que no es discutible al momento ya que hay un recurso de reconsideración en etapa de análisis.

Adicionalmente, también arguyó el apoderado que, por parte de la unión temporal, dentro de los formularios de postulación, siempre señaló información verdadera, en cuanto a los requisitos, del número de empleados que siempre estuvo en el margen de los 300 aproximadamente, de los cuales se aportaron las planillas de seguridad social que demostraban que se tenía personal vinculado y que por ningún motivo se les podía cancelar el contrato laboral porque existían unas directrices e instrucciones emitidas por el Ministerio del Trabajo, en las que decía que implementarían procesos de fiscalización rigurosa, a los empleadores que dieran por terminados los contratos laborales, sin antes agotar alternativas para el pago de sus obligaciones, también manifiesta cómo fue el procedimiento de cálculo en la disminución y se acreditó que los trabajadores también habían recibido el salario en los meses anteriores a las postulaciones, y por último, confirmó que los recursos recibidos del programa se direccionaron al pago del cumplimiento de salarios.

El apoderado realizó un análisis en cuanto a los sistemas de información o los aplicativos que dieron aval para que las postulaciones fueran aprobadas por parte de la UGPP, aduce que la UGPP no puede sustraerse de su obligación, arguyendo que todo dependía de un sistema automatizado, pues la ley inclusive le confirió facultades de fiscalización y revisión de los requisitos en un tiempo de 3 años siguientes a la finalización del programa. de acuerdo a lo establecido dentro de la Ley 639, modificada por la Ley 670 y por el decreto Ley 677 y por la Ley 2060 del 2020.

En la sesión de la audiencia de decisión No. 02, celebrada el día 30 de enero de 2025, se le reconoció personería jurídica al abogado Santiago Vernaza Ordóñez, en calidad de abogado sustituto de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, acto seguido, indica la directiva colegiada que se concede el uso de la palabra a los presuntos responsables fiscales y/o a sus apoderados de las compañías aseguradoras con el fin de que expongan sus alegatos de conclusión sobre los hechos que fueron objeto de imputación.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS:

Representante legal de la Fundación Social de Apoyo Desarrollo y Bienestar de La Niñez y el Adulto Mayor Nuevo Amanecer, quien manifestó que, se acogía a

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

los alegatos de conclusión presentados por Logística y Suministros Pentágono SAS.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA APODERADA JUDICIAL KARLA ELIZABETH PEÑA LIZARAZO, DE LA COMPAÑÍA DE SEGUROS AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

En el inicio de su intervención dice que, para que pueda declararse la existencia de una responsabilidad fiscal se requiere la prueba de la concurrencia de los elementos, que constituyan responsabilidad, como lo son: i) Un elemento objetivo consistente en que exista prueba idónea que permita, por lo menos, inferir la existencia de un daño que la entidad haya podido sufrir. ii) Un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa grave. iii) Un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.

Expone que en el presente asunto, la Contraloría General de la República no ha acreditado los presupuestos que estructuran la responsabilidad fiscal, y se estima que la graduación de la culpa, cuyo ejercicio se hizo en el auto de imputación, es ligera, lo anterior por cuanto el auto de apertura e imputación es meramente teórico, ajeno a los requisitos contemplados en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000, pues brilla por su ausencia la valoración de las pruebas practicadas y, en definitiva, no existen elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal que se imputa, ya que no toda acción u omisión del gestor público constituye responsabilidad fiscal y que para declararlo de esa manera, deben estar acreditados los elementos a los cuales se hizo referencia, siendo claro que la culpa grave no está configurada en el presente asunto, mucho menos la existencia de un dolo.

Itera que, eventualmente pueden surgir otro tipo de acciones, pero el proceso de responsabilidad fiscal no es el escenario, por la razón que los elementos no están acreditados. En síntesis: i) No existe un elemento objetivo consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación. ii) No existe un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa grave; pues la Contraloría parte de un hecho cuya atribución se asimila a una responsabilidad objetiva, que se sabe está proscrita en actuaciones administrativas y en aquellas en donde se exige el carácter volitivo del agente. No se advierte un juicio de reproche válido que permite concluir, razonablemente, la existencia de -al menos- una culpa grave. iii) No existe un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del agente; como quiera que el actuar del encartado no conlleva a la existencia de un daño a la entidad supuestamente afectada.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

En consecuencia, afirma que no es verdad que existan méritos para fallar con responsabilidad fiscal a título de culpa grave contra el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, pues no se dan los presupuestos para considerársele presunto responsable, como ya se anotó.

Empero afirma, de considerar la Contraloría que el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez es responsable fiscalmente, en todo caso, la póliza que sirvió de fundamento para la vinculación de su procurada carece de cobertura, por las razones que se indican a continuación:

En primer lugar, el objeto de reproche de la Contraloría General de la República tiene que ver con que «*la Unión Temporal Quindío Solidario actuó como beneficiario del programa de apoyo al, empleo formal- PAEF sin que se cumplieran con los requisitos legales para acceder a él*», hecho que, como ya lo indicamos, no merece reproche alguno en el escenario de la responsabilidad fiscal.

«Rememoramos que el seguro de manejo fue creado por la Ley 225 de 1938, el cual tiene por finalidad cubrir al asegurado (en este caso a la entidad que administra recursos públicos) por los actos incorrectos que cometan sus empleados que impliquen apropiación o uso indebido de los recursos de la entidad.

Pues bien, en el caso en concreto, el objeto del contrato de seguro recogido en la póliza de Manejo Global de Entidades Oficiales No. 8001003698 cubre los perjuicios derivados de actos de los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP que se tipifiquen como delitos contra la administración pública, es decir, actos de infidelidad como apropiación indebida de especies monetarias o bienes, siendo esa apropiación constitutiva de desfalco, robo, hurto, falsificación y/o abuso de confianza.

Lo anterior no se demostró en esta actuación.

Asímismo, la póliza de marras, tal y como se acreditó, tendría cobertura siempre y cuando "LOS HECHOS OBJETO DEL PROCESO FISCAL SE AJUSTEN A LOS AMPAROS Y CONDICIONES CONSIGNADAS EN LA PRESENTE PÓLIZA". En este caso, así se haya pactado el amparo de "fallos con responsabilidad fiscal", esta cobertura está condicionada a que acaezca el riesgo asegurado: actos de los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP que se tipifiquen como delitos contra la administración pública, es decir, actos de infidelidad como apropiación indebida de especies monetarias o bienes, siendo esa apropiación constitutiva de desfalco, robo, hurto, falsificación y/o abuso de confianza. Sin perjuicio de lo anterior, quedó demostrado en la actuación que la póliza de marras amparó "CON SUJECIÓN A LAS CONDICIONES, AMPAROS Y LIMITE DE VALOR ASEGURADO, CONSIGNADOS EN LA PRESENTE PÓLIZA, LA PÉRDIDA ECONÓMICA QUE SUFRA LA ENTIDAD ESTATAL A CONSECUENCIA DE ACTOS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

COMETIDOS POR EMPLEADO(S) EN DESEMPEÑO DEL(OS) CARGO(S) INDICADO(S) EN LA SOLICITUD, EN LA CARÁTULA DE LA PÓLIZA O EN SUS ANEXOS, SIEMPRE Y CUANDO SEAN DESCUBIERTOS DURANTE LA VIGENCIA DEL SEGURO, Y OCURRIDOS DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LA FECHA DE EFECTO Y LA FECHA DE TERMINACIÓN DEL SEGURO, DE ACUERDO CON LOS SIGUIENTES AMPAROS, SALVO LO DISPUESTO EN LA CONDICIÓN 1.3 "EXCLUSIONES".

De tal manera que, el supuesto acto fraudulento -que no lo es-, fue descubierto por fuera de la vigencia de la póliza, razón por la cual el evento no goza de cobertura.

Además de lo consignado en las condiciones del seguro (lo cual se demostró en este proceso), debe tenerse en cuenta lo normado en el artículo 1073 del Código de Comercio:

"Si el siniestro, iniciado antes [entiéndase antes de terminar vigencia la póliza] y continuado después de vencido el término del seguro, consume la pérdida o deterioro de la cosa asegurada, el asegurador responde del valor de la indemnización en los términos del contrato.

"Pero si se inicia antes y continúa después que los riesgos hayan principiado a correr por cuenta del asegurador, éste no será responsable por el siniestro".
(Negrillas y subrayados ajenos al texto original).

Ahora, es pertinente indicar que el hallazgo fiscal y el auto de apertura son posteriores a la fecha de culminación de la póliza de marras, valga decir, no tuvieron lugar en la vigencia del contrato de seguro, tal y como lo disponen la ley y las condiciones generales y particulares de la póliza.

Aunado a lo anterior, como elemento adicional frente a la ausencia de cobertura, por definición, las pólizas de Manejo no cubren los errores de los empleados a servicio del asegurado. Como se demostró en este proceso, las condiciones generales de la póliza, en el literal "H" del numeral 1.3. "EXCLUSIONES GENERALES APLICABLES A TODO EL CONTRATO", se excluyeron las "PÉRDIDAS RESULTANTES DE ERRORES U OMISIONES COMETIDOS POR EMPLEADOS DE LA ENTIDAD ESTATAL".

Por contera, en el remoto evento de considerar la Contraloría que el hoy imputado incurrió en error, constitutivo de culpa grave, al autorizar unos pagos no procedentes (lo cual, insistimos, no se considera un detrimento patrimonial, mucho menos una pérdida sufrida por el asegurado), la póliza no goza de cobertura para este supuesto de hecho.

Además, mi prohijada excluyó en el literal "J" del numeral 1.3. "EXCLUSIONES GENERALES APLICABLES A TODO EL CONTRATO", el "ABUSO DE CONFIANZA CUANDO NO IMPLIQUE APROPIACIÓN SINO USO INDEBIDO CON PERJUICIO A LA ENTIDAD ESTATAL.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Y, en el literal "K" siguiente excluyó los "PERJUICIOS PURAMENTE PATRIMONIALES ES DECIR AQUELLOS QUE NO SON CONSECUENCIA DIRECTA DE UN DELITO CUBIERTO POR LA PÓLIZA".

Por las razones esbozadas, se ruega al Despacho proferir fallo SIN responsabilidad fiscal, al no estar presentes los elementos que la estructuran en el caso en concreto.

Sin embargo, en el evento en que la Contraloría considere que hay lugar a proferir fallo con responsabilidad fiscal, se solicita se desvincule a Axa Colpatria Seguros S.A., como quiera que, tal y como se demostró, la póliza que sirvió de fundamento para su vinculación no goza de cobertura por cuenta de los hechos narrados en el auto de apertura e imputación.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, PRESENTADOS POR SANTIAGO VERNAZA ORDÓÑEZ, APODERADO JUDICIAL DE LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA:

«...Tal y como se indicó en el pronunciamiento frente al auto de apertura, para que se constituya la responsabilidad fiscal, deben concurrir tres elementos: el daño patrimonial, una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre estos dos.

En ese sentido, es importante destacar, que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente y las practicadas en este proceso de responsabilidad fiscal no se encuentra acreditada la presencia de dichos elementos, especialmente, en lo que respecta a una conducta dolosa o gravemente culposa de los vinculados como presuntos responsables vinculados a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP.

Es necesario tener en cuenta que este PRF surge con ocasión a transferencias realizadas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en favor de la Unión Temporal Quindío Solidario por concepto de subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal, presuntamente, sin que se cumplieran los requisitos necesarios para ser beneficiaria de dicho auxilio.

De esta manera, es necesario indicar que, de conformidad con la normatividad aplicable, la DIAN sería la encargada de remitir los listados de consorcios y uniones temporales que se encontraban habilitadas para dicho programa, es decir, todo partía de un proceso parametrizado y automatizado, y del cual, se suponía, ya se contaba con los filtros de aquellos que podían acceder al beneficio. Esto fue precisado mediante el Decreto 639 de 2020, específicamente, en el artículo segundo, parágrafo 4° y 5°; norma en la que se establece de manera clara que el procedimiento de verificación del cumplimiento de los requisitos para acceder al subsidio depende exclusivamente de la información suministrada por la DIAN. De esta manera, es claro que la UGPP no fue responsable directa del presunto error, pues en realidad, se encuentra demostrada la diligencia de sus funcionarios para soportar debidamente las condiciones para que la Unión Temporal Quindío



Fallo No. 00002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 60 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Solidario pudiera acceder al programa de Apoyo al Empleo Formal, máxime, cuando, todo dependió de un proceso automatizado de la información proveniente de la DIAN.

Así mismo, esto es respaldado por el análisis de la prueba allegada nombrada como "Informe de Apoyo Técnico Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80632-2021-40725 Sigedoc 2024IE0029128", en el cual se reportó que Conforme la certificación bajo gravedad de juramento, la U.T. en el momento de la postulación, presentó constancia de disminución en sus ingresos comparando los ingresos del mes inmediatamente anterior al de la solicitud ...", sin embargo, esto no fue así.

Se observa entonces que la U.T. certificó bajo gravedad de juramento una disminución de ingresos inexistente. Revisadas las normas, se observa que, la carga de la prueba se encuentra bajo la responsabilidad de la entidad postulante para el subsidio. Igualmente, conforme a las normas citadas, existe la obligación de realizar el reintegro de los recursos obtenidos sin el cumplimiento de requisitos bien sea por voluntad propia, con ocasión a las labores de inspección por la UGPP o con ocasión al ejercicio de la función de la Contraloría General de la República

*Por lo tanto, se debe hacer énfasis en la evidente **inducción al error** que subyace en la solicitud presentada ante las entidades financieras y posteriormente enviadas a la UGPP, la cual llevó al funcionario de la UGPP a otorgar los beneficios provenientes del subsidio a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).*

Esta situación concuerda con la versión libre rendida por el señor CICERÓN FERNANDO JIMENEZ, en donde pone de conocimiento la actuación de la UGPP, en donde ésta no era responsable de dar veracidad obre las bases de datos que manejaban los agentes externos, así como también, se partía del principio de buena fe en donde el postulante, conocedor de los requisitos, presentaba los documentos en donde el revisor fiscal le otorgaba veracidad por juramento. Así entonces, la UGPP conocía de los documentos en el aplicativo y cruzaba con las bases de datos externas.

Por las razones expuestas, es claro que en el presente caso, se reúnen una serie de situaciones que no permiten que se configure la culpa grave o el dolo en cabeza de los vinculados como presuntos responsables; sus actuaciones, se apegaron a las disposiciones del ordenamiento jurídico en la medida del conocimiento de los hechos que tenían; conocimiento que provenían de fuentes suficientemente confiables, tal y como se ha venido indicando.

Ahora bien, respecto de la Póliza de Manejo Sector Oficial. No.930-64-99400000108, por medio de la cual se hace la vinculación de mi representada en el presente proceso, fue expedida el 11 de septiembre de 2020. Vigencia del 05/09/2020 al 30/09/2021 en la modalidad Ocurrencia.

Sin embargo, como bien lo sabe este despacho, de conformidad con lo expuesto anteriormente es preciso indicar que, no se materializó el riesgo asegurado toda

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

vez que, el presunto responsable fiscal CICERÓN FERNANDO, en ningún momento incumplió con sus funciones y mucho menos actuó con dolo o mala fe en lo relacionado al acceso al programa de apoyo al empleo formal.

Así mismo, se debe precisar que, la Contraloría no ha acreditado que los recursos de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES con NIT 900.373.913-4 que es quien ostenta la calidad de asegurado y beneficiario en la póliza, tienen relación (en materia de los recursos investigados) con el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y que correspondan con aquellos recursos que fueron dirigidos al programa de apoyo al empleo formal – PAEF y transferidos a la Unión Temporal Quindío Solidario 2020; toda vez que conforme al hallazgo los recursos fueron dispuestos por el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO a cargo del programa de apoyo al empleo formal – PAEF creado por el Decreto 639 del 08 de mayo de 2020.

Es decir, tampoco el auto 00222 del 03 de noviembre de 2022 ni mucho menos el expediente demuestra que los recursos hicieran parte de la persona jurídica UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES con NIT 900.373.913-4 y, en consecuencia, con sujeción al objeto de la póliza ya indicado, no concurre cobertura material sobre los hechos ni recursos generadores de daño en el presente proceso de responsabilidad fiscal...»

Elementos de la Responsabilidad Fiscal:

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 ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión, y en forma dolosa o gravemente culposa, un daño al patrimonio del Estado.

La responsabilidad fiscal es de carácter patrimonial, ya que, en caso de declararse, el responsable deberá resarcir el daño causado al Estado con su gestión fiscal irregular; este resarcimiento se traduce en el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido. En este orden de ideas, el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, señala como elementos integrantes de la responsabilidad fiscal: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; - Un daño patrimonial al Estado y - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores, desarrollándolos en los siguientes términos:

- DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y SU CUANTIFICACIÓN:

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

El daño es uno de los conceptos más elaborados y trabajados de la doctrina perteneciente a la responsabilidad contractual y extracontractual, motivo por el cual, son múltiples los autores que lo han querido abordar, con el objeto de determinar su límite y extensión.

Si bien existe una homogeneidad respecto al concepto del daño, no cabe duda que éste en materia fiscal contempla unos elementos especiales que lo diferencian del daño en materia penal o civil.

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por un gestor fiscal (o un agente que «contribuya» o «con ocasión» de la gestión fiscal al detrimento del erario de acuerdo a su «conexidad próxima y necesaria». Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones.

En suma, podemos decir que el daño en los procesos de responsabilidad fiscal, está referido al menoscabo, detrimento o perjuicio que sufre el patrimonio del Estado por causa de la acción u omisión de un gestor fiscal, o de la persona que determine dicho detrimento.

El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable¹, en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual, el cual no es indemnizable²; que sea especial, en relación con su origen; anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

Según explicó la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el Concepto No. 80112-0070A del 15 de enero de 2001 «...Desde los principios generales de la responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en

¹ En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño «...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante» (TAMAYO JARAMILLO, Javier. TRATADO DE RESPONSABILIDAD CIVIL. VOL. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339).

² Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe «certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...) Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja "el perjuicio" no existe ni se presentará luego» (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. EL DAÑO, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

el demandante...».

El concepto en cita, argumentó sobre el elemento daño lo siguiente:

«... De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. **Si no hay daño no puede existir responsabilidad.**

De esta forma, el daño patrimonial no consiste simplemente en que se hayan perdido recursos, sino que tiene una dimensión adicional: los recursos públicos deben haber sido empleados en conseguir los fines estatales; si no es así, igualmente se habrá causado un daño...» (Negrillas fuera del texto).

La certeza del daño se refiere entonces a la realidad de su existencia, a la plena demostración de la ocurrencia del mismo. *A contrario sensu*, el daño es incierto cuando su acaecimiento corresponde a situaciones hipotéticas y contingentes que no se pueden corroborar.

Como quiera que el daño patrimonial al Estado se constituye en la piedra angular de la responsabilidad fiscal, y sin el cual no tiene nacimiento la misma, en el caso que nos ocupa vamos a proceder en primera medida a verificar su persistencia con todos sus elementos y de la manera como fue descrito el reproche fiscal contenido tanto en el hallazgo fiscal como en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal que dio nacimiento a la presente actuación.

De la misma forma, la Doctrina ha sido reiterativa en considerar el daño como el primer elemento de la responsabilidad fiscal. Sólo después de estructurado y probado el daño se pueden establecer los demás elementos, empezando por la conducta.

Así las cosas, puede señalarse que, aunque el daño en material fiscal sigue en principio los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales establecidos para el daño en general, tiene unos elementos exclusivos que lo separan de éste y lo diferencia de otras clases de daño. Es además la nota primaria y fundamental para establecer la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Fiscal, ya que, sin la producción del mismo, no tiene razón de ser la Acción Fiscal, en tanto que esta es resarcitoria al perseguir la compensación del daño causado al Estado por parte del gestor fiscal.

Conforme lo contenido en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, El **Daño Patrimonial al Estado**, se entiende 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, producida por una gestión

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.» (Apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil).

El concepto expuesto advierte que el daño ocasionado con la gestión fiscal, debe recaer sobre el «patrimonio público» es decir, en los «bienes o recursos públicos» o en los «intereses patrimoniales del Estado»

Al respecto de este elemento, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, señaló:

«Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, por lo tanto, entre otros factores, que han de valorarse, debe considerarse que aquél debe ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.»

Definido en abstracto el daño, debe pasar esta instancia a establecer si el mismo se encuentra o no estructurado en el presente asunto.

- DE LA CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA DE LOS GESTORES FISCALES:

El segundo elemento de la responsabilidad fiscal es la conducta de quien realiza gestión fiscal, la cual tiene que caracterizarse por ser gravemente culposa o dolosa.

En los términos del artículo 267 de nuestra Constitución Política «... el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.»

A su turno, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3º estableció la definición de la Gestión Fiscal en los siguientes términos:

«Artículo 3. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.»

En este orden de ideas, el concepto de gestión fiscal tiene que ver con la administración o manejo de los bienes y recursos públicos en las distintas etapas y la vigilancia que sobre los mismos corresponde hacer; se deberán analizar las actuaciones económicas, jurídicas y financieras que reflejen dicha gestión, estableciendo que se hagan con sujeción a las normas vigentes y atendiendo a los criterios de eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Sobre la gestión fiscal se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001, donde 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, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control «fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in sólidum o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

particulares, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión, fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.

Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata...»

Atendiendo a que la responsabilidad fiscal se encuentra enmarcada dentro de un régimen de responsabilidad subjetiva, corresponde analizar la conducta desplegada por el gestor fiscal para verificar si ésta se configuran los supuestos de hecho para predicarse el dolo o la culpa grave.

En cuanto al dolo la jurisprudencia de manera uniforme³, identifica dos elementos esenciales en el mismo, a saber:

- Un elemento cognitivo: la persona conoce la ilicitud de la conducta y es consciente de que su proceder es contrario a derecho.
- Un elemento volitivo: adicionalmente, la persona quiere la realización de la conducta prohibida, es decir, tiene la clara intención y la decisión de realizarla pese a que sabe de su ilicitud.

Ahora bien, la Ley 610 de 2000 no contiene ninguna definición ni los parámetros para tener en cuenta respecto a la graduación de la culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, lo que ha llevado a acudir a la remisión de que trata el artículo 66 de la Ley 610 de 2000 al resto del ordenamiento jurídico. En esta búsqueda, se arriba al contenido del artículo 63 del Código Civil Colombiano, el cual distingue tres clases de culpa, así como una definición del dolo, al indicar:

«Artículo 63. Culpa y dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata. es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o

³ Cfr. CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B” Sentencia del 31 de enero de 2018 Rad. 17001233300201400032 01 (1630-2015) M.P. Dra.: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.»

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal⁴, o de los principios de la función pública⁵, al exponer lo siguiente:

«En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma».⁶

Igualmente, se ha indicado al respecto que, no basta con la simple violación de los Principios Constitucionales, de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo, al señalar que:

«La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal»⁷.

Es preciso recordar que doctrinariamente se ha dicho, que se actúa con culpa cuando existe un comportamiento voluntario en una actuación cuyo resultado es antijurídico; interviene entonces la facultad volitiva del agente y por ende se actúa conscientemente.

⁴ El Inciso 3 del artículo 267 de la Constitución Nacional, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

⁵ Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

⁶ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Así, el hecho culposo puede tener lugar por negligencia, imprudencia e impericia. La negligencia implica una falta en la atención que debe prestar el agente en sus actuaciones por lo que deja de realizar una conducta a la cual estaba obligado, y no emplea la diligencia necesaria para evitar un resultado dañoso; en consecuencia, es un descuido de su conducta. La imprudencia por su parte, es un obrar sin aquella cautela que según la experiencia debe emplearse en la realización de ciertos actos. La impericia, consiste en la insuficiente aptitud para el ejercicio de un arte o profesión.

De la misma manera, a este respecto el Despacho se remite a lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia del 31 de julio de 1997⁸, donde el alto tribunal manifestó:

«El juez debe valorar la asignación de funciones señaladas en el reglamento o manual de funciones sin que dicho reglamento pueda, de ningún modo, como lo sugieren algunos, entrar a definir cuales conductas pueden calificarse de culpa grave o dolo por cuanto este es un aspecto que la carta ha deferido a la reserva de ley.

De aquí se desprende que si bien los conceptos de culpa penal y culpa civil pueden equipararse, el juez administrativo al momento de apreciar la conducta del funcionario público para determinar si ha incurrido en culpa grave o dolo, no debe limitarse a tener en cuenta únicamente la definición que de estos conceptos trae el Código Civil referidos al modelo del buen padre de familia para establecerla por comparación con la conducta que en el abstracto habría de esperarse del "buen servidor público", sino que deberá referirla también a los preceptos constitucionales que delimitan esa responsabilidad»

Quiere decir lo anterior, que tanto en cabeza del gestor fiscal directo como quien interviene en ella a través de una relación próxima, necesaria y determinante, recaen una serie de obligaciones funcionales que le exigen saber y conocer el conjunto de actividades previstas por el legislador y a las cuales debe adecuar su actuar para efectuar una correcta administración de los recursos públicos, así como lograr los propósitos que la constitución y la ley han previsto para dichos recursos.

Es así como quienes tienen que ver con la gestión fiscal, a diferencia de los demás sujetos de derecho, tienen la obligación de conocer plenamente sus deberes y obligaciones funcionales y, como consecuencia de ello, ajustar su actuar a lo allí previsto; de no hacerlo, pueden estar incursos en una conducta

⁸ CONSEJO DE ESTADO - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Consejero Ponente: DR. RICARDO HOYOS DUQUE, Expediente No. 9894.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

dolosa; pero si lo hace, incurriendo en descuido o negligencia, se le puede imputar culpa grave en su actuar.

- DEL NEXO DE CAUSALIDAD ENTRE LA CONDUCTA Y EL DAÑO:

«La causalidad, en cuanto elemento de la responsabilidad civil, cumple dos funciones, pues se erige en fundamento y límite de la misma. Es un fundamento porque, para que tenga lugar la responsabilidad, el hecho del agente y el daño invocado por la víctima deben vincularse entre sí, el agente debe ser el 'causante' del daño (an debeat). Y es un límite ya que el daño indemnizable es únicamente aquel que pueda conectarse con la actividad del agente (quantum respondeatur). En este último punto la causalidad es la contrapartida del principio de reparación integral del daño.»⁹

El objetivo que se busca con la carga de tener que probar el nexo de causalidad es establecer una relación entre la conducta asumida por una persona y las consecuencias de sus actos, en otras palabras, lo que se pretende es probar la existencia de una conexión necesaria entre un antecedente (causa) y un consiguiente (efecto)¹⁰. Sobre el particular ha señalado el Consejo de Estado¹¹:

«Debe precisar la Sala, que el nexo causal es la relación que existe entre un hecho antecedente y un resultado, de firma tal que si el primero no se hubiere presentado, el segundo tampoco.»

En materia de responsabilidad fiscal, el nexo causal implica que entre la conducta adelantada y el daño producido debe existir una relación determinante y condicionante de causa - efecto, que permita establecer que el daño es el resultado necesario de la conducta activa u omisiva desplegada por el gestor fiscal.

Así, en el proceso de responsabilidad fiscal es preciso determinar que el servidor público o el particular que administre recursos públicos despliegue una conducta que produzca el daño fiscal con dolo o culpa grave y que dicho daño recaiga sobre bienes del Estado que se encuentren bajo su esfera de acción.

Sobre este punto también se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001, al indicar:

⁹ NEIRA, L.C.S.M. y TORRES, J.L. 2020. EL RAZONAMIENTO PROBATORIO PARA EL ANÁLISIS DE LA CAUSALIDAD EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL: ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA CHILENA. Revista de Derecho Privado. 40 (dic. 2020), 329-359. DOI: <https://doi.org/10.18601/01234366.n40.12>.

¹⁰ LÓPEZ DÍAZ, Claudia. INTRODUCCIÓN A LA IMPUTACIÓN OBJETIVA, Bogotá D.C., Ed. Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Cuarta Reimpresión, 2004, Página 25.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Radicación número: 15001-23-31-000-2009-00247-01, Consejero ponente: Dr. GUILLERMO VARGAS AYALA.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

«(...) 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.»

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

Señalados los presupuestos en mención y a fin de determinar si estos se cumplen o no, se procederá a su análisis, de acuerdo con el material que obra en este proceso:

EN EL CASO PARTICULAR TENEMOS:

Se trata del daño que se predica generó un detrimento al patrimonio público, teniendo como entidad afectada al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, con ocasión a la recepción de los beneficios provenientes del subsidio a la nómina del programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, el cual fue implementado a través de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien otorgó el subsidio a la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, por un valor de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL PESOS M/CTE (\$382.121.000), con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

Como cronología del daño patrimonial tenemos:

«...»

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 con el fin de conjurar los efectos económicos y sociales que ha generado la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19, se expidió el Decreto Legislativo 639 de 2020 (modificado por el Decreto Legislativo 677 del 19 de mayo de 2020, el Decreto Legislativo 815 del 4 de junio de 2020, la Ley 2060 del 22 de octubre de 2020 y la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021) a través del cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal (en adelante referido indistintamente como "PAEF" o "el Programa").

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

El PAEF es un programa social del Estado que otorgará a los beneficiarios del mismo, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (en adelante FOME), un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por once veces conforme lo dispuso en el artículo 1 de la citada Ley 2060 de 2020, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país, para que con éste se propenda por salvaguardar el empleo formal del país.

El parágrafo 2 del artículo 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo 677 del 19 de mayo de 2020, asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) la definición del proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), y en general todos los actores que participen en el Programa. Esto incluye, entre otros aspectos, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes.

En desarrollo de lo dispuesto por los referidos Decretos Legislativos, el MHCP profirió la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 "Por medio de la cual se define la metodología de cálculo de la disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, los plazos de postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones". Esta resolución en su artículo 11, estableció que el MHCP podrá elaborar y publicar un Manual Operativo con carácter vinculante en el que se establezca el detalle operativo del mecanismo de transferencia y la certificación, restitución y devolución de recursos.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 2060 de 2020, se efectuaron una serie de modificaciones al Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, incluyendo entre otros: (i) la ampliación del Programa hasta marzo del año 2021; (ii) la inclusión de otros potenciales beneficiarios al Programa como los patrimonios autónomos declarantes de renta y complementarios; (iii) una modificación al monte del aporte estatal correspondiente al 50% de un SMLMV por cada uno de los empleados, en el evento que se trate de beneficiarios que tengan a su cargo empleadas mujeres o que su actividad económica y de servicios haga parte de los sectores turístico, hotelero y de gastronomía, y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación.

Estas modificaciones que sufrió el Programa implicaron a su vez cambios sustanciales respecto de lo dispuesto en la Resolución 1129 de 2020 que por tanto hacen necesaria la adecuación de los requisitos, montos de los aportes a partir del mes de septiembre y el procedimiento previsto para el desarrollo efectivo del Programa. Esto se llevó a cabo con la expedición de la Resolución 2162 del 13 de noviembre de 2020 por medio de la cual se subrogó la anterior Resolución 1129 de 2020 con sus modificaciones. Esta nueva Resolución, replicó la necesidad de expedición del Manual Operativo a través de su artículo 14 dada la recurrente necesidad de operativizar el mecanismo de transferencia, las certificaciones, los procedimientos de restitución, devolución de recursos, entre otros aspectos.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

Así mismo, esta Resolución definió los montos de los aportes estatales del Programa para el año 2020. Sin embargo, teniendo en cuenta que se tiene previsto el pago de estos subsidios para una fracción del año 2021, el parágrafo 2 del artículo 1 de la Resolución 2162 de 13 de noviembre de 2020, previó que el monto del aporte estatal aplicable para las postulaciones de enero, febrero y marzo de 2021, se actualizarían conforme al SMMLV fijado para dicho año.

Para este respecto, se tiene en cuenta que mediante el artículo 1 del Decreto 1785 de 29 de diciembre de 2020, se fijó el salario mínimo para la vigencia 2021 en NOVECIENTOS OCHO MIL QUINIENTOS VEINTE Y SEIS PESOS (\$908.526,00), por lo cual se hace necesario actualizar los valores del apoyo del PAEF en el Manual Operativo conforme a esta normativa para las postulaciones de enero, febrero y marzo de 2021, que reflejen el ajuste al SMLMV.

Que el día 14 de enero, se evidenció una reducción en el número de postulaciones, asociadas a las festividades de fin de año, sumado a las cuarentenas estrictas establecidas en varias ciudades capitales del país, lo que limitó la movilidad y posible realización de trámites ante las entidades financieras, razón por la cual se debe ampliar por un plazo de dos días hábiles el periodo de postulación con el fin de que las empresas puedan radicar sus postulaciones. En consideración a lo señalado anteriormente y con fundamento en las competencias asignadas por las citadas normas, el MHCP expide el presente Manual Operativo.

El PAEF es un programa social del Estado que otorga a los beneficiarios del mismo, un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país. El artículo 21 de la Ley 2155 de 2021 amplió la vigencia temporal del PAEF únicamente para aquellos potenciales beneficiarios que para el periodo de cotización de marzo de 2021 hubiesen tenido un máximo de cincuenta (50) empleados, desde mayo de 2021 y hasta el mes de diciembre de 2021 en los términos y condiciones previstos tanto en los Decretos Legislativos 639, 677 y 815 de 2020 como en las Leyes 2060 de 2020 y 2155 de 2021.

El parágrafo 2 del artículo 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020 asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) la definición del proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), y en general todos los actores que participen en el Programa. Esto incluye, entre otros aspectos, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes.

En lo que respecta al subsidio a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, tenemos que el Decreto 639 del 08 de mayo de 2020, en su artículo primero, creó dicho subsidio con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Entre junio y noviembre de 2020, la Unión Temporal Quindío 2020 solicitó ser beneficiaria del PAEF.

La Unión Temporal Quindío Solidario 2020, Nit. 901.361.257-2, operador del Programa de Alimentación Escolar- PAE en el Quindío, para la vigencia 2020, recibió del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transferencias por \$382.121.000, por concepto de subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP según oficio 2021112002984041 de 27 de octubre de 2021 y validada con el auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505, remitido por la citada Unión Temporal, así:

Subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, asignados y transferidos a la U.T. Quindío Solidario 2020
(Cifras en pesos)

ID	Razón Social	Causal de rechazo a nivel aportante	Número de empleados con concepto de conformidad 40 %	Número de empleados con concepto de conformidad 50 %	Número de empleados con concepto de no conformidad	Recursos Asociados	Fecha registro contable operador PAE transferencia Bancoomeva
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	175	0	32	61.425.000	01/07/2020
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	10. No tuvo empleados reportados en la PIA correspondiente al periodo de calificación del mes del subsidio, en las condiciones señaladas en la norma.	0	0	0	0	
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	186	0	23	65.286.000	30/09/2020
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	1	0	0	351.000	30/11/2020
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	0	196	11	86.044.000	05/12/2020
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	0	192	15	84.288.000	05/12/2020
901361257	UNION TEMPORAL QUINDIO SOLIDARIO	NULL	0	193	12	84.727.000	07/12/2020
TOTAL, SUBSIDIOS PAEF						382.121.000	

Fuente: información UGPP según oficio 2021112002984041 de 27 de octubre de 2021 y auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505 de la U.T. Quindío Solidario 2020.

Elaboró: Equipo auditor

La UT Quindío Solidario 2020, fue conformada exclusivamente, para prestar el servicio de alimentación escolar en el departamento del Quindío, durante la vigencia 2020, con ocasión a la adjudicación realizada a través de la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC por \$12.050.448.082, bajo las condiciones establecidas en el Contrato de comisión No. 002 de 2019, suscrito entre el Departamento del Quindío y CORREAGRO SA, sociedad comisionista miembro de MC Bolsa Mercantil de Colombia.

Durante el año 2020, con ocasión a la emergencia sanitaria, se cambió la entrega de raciones industrializados complementos refrigerios y complementos almuerzos preparados en sitio, a la entrega de raciones para preparar en casa - RPC a los

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

beneficiarios focalizados del programa, por tanto, se realizaron adiciones de recursos por \$3.750.120.892, para un total apropiado para la operación por \$15.800.568.974, de los cuales se ejecutaron y se pagaron al operador \$15.725.764.565.

La UT Quindío Solidario 2020 conformada exclusivamente, para prestar el servicio de alimentación escolar en el departamento de Quindío, durante la vigencia 2020, presentó el siguiente comportamiento de la facturación mensual del servicio:

**Cuadro No.2
Facturación operador PAE 2020**

MES	Valor facturado (pesos)	No. Factura
Febrero	1.146.750.095	1
Marzo	862.405.637	2
Abril	1.895.130.976	3
Mayo	1.960.436.060	4
Junio	1.971.859.660	5
Julio	1.971.859.660	6
Agosto	1.972.640.512	7
Septiembre	1.972.640.512	8
Octubre	1.972.640.512	
TOTAL	15.725.764.565	Fra. Electrónica UTQ-1

Fuente: Facturas operador 2020

Lo anterior evidencia que, los ingresos de la UT, no se vieron disminuidos en el 20% a partir de abril de 2020, por el contrario, el operador recibió mayores ingresos, incumpliendo el requisito para ser beneficiario del subsidio, conforme lo establecido en el artículo 2 y artículo 4 numerales 2.2 y 2.3 del Decreto Legislativo No. 639 de 2020, modificados por los artículos 1° y 3° del Decreto Legislativo No. 677 de 2020, respectivamente, así como, los artículos 3 y 5 de la Resolución 2162 de 13 de noviembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, normas que establecen como beneficiarios del programa, las entidades que: "...3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos..."

El valor pagado por las Raciones para Preparar en Casa - RPC incluye el componente de la nómina del personal administrativo y de las manipuladoras, requerido desde el inicio de la operación, febrero de 2020, es decir, antes del inicio de la emergencia sanitaria, evidenciando que el operador, para la solicitud del subsidio, no cumplía con lo establecido en el artículo 1 del decreto legislativo 677 de 19 de mayo de 2020 el cual modificó el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, indicando en el parágrafo 8, que: "... En todo caso, las personas naturales o jurídicas que conformen consorcios y uniones temporales no podrán postularse al Programa con los trabajadores que se hayan tenido en cuenta en la postulación de dicho consorcio o unión temporal. De igual manera, los consorcios y uniones temporales no podrán postularse al Programa con los

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

trabajadores que se hayan tenido en cuenta en la postulación de las personas naturales o jurídicas que conformen dichos consorcios y uniones temporales..."

El valor del detrimento está determinado por los pagos que recibió la Unión Temporal Quindío Solidario 2020 Nit. 901.361.257-2, operador del Programa de Alimentación Escolar- PAE en el Quindío, en la vigencia 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas transferencias ascendieron a \$382.121.000, por concepto de subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, según reporte recibido de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, a través de oficio 2021112002984041 de 27 de octubre de 2021 y validada con el auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505».

Por lo expuesto nos encontramos frente a un daño patrimonial que afectó los intereses del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, establecido en valor de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL PESOS M/CTE (\$382.121.000), el cual no fue refutado durante el presente proceso, encontrándose objetivamente demostrado con los medios probatorios allegados y recaudados.

Para la aplicación del PAEF, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creó un manual que tuvo como objetivo principal, proporcionar a los actores vinculados al programa, y en general a todos los que participaron en la implementación del mismo, como lo fueron las entidades financieras y la UGPP, de tal forma, que se hizo necesario la descripción operativa de las transferencias y certificaciones, restitución y devolución de recursos.

A continuación, se describe el manual de aplicación para postulantes al PAEF:

1. Recepción de las postulaciones por parte de las entidades financieras.

Documentos requeridos para cada desembolso

- a. Formulario de postulación estandarizado (definido por la UGPP y disponible para diligenciamiento en las Entidades Financieras).
- b. Certificación firmada por la Persona Natural Empleadora o Representante Legal y Revisor Fiscal/Contador (si aplica), indicando (esta información quedó incorporada en formulario que para el efecto se dispuso la UGPP y se expone a manera informativa):
 - Caída de al menos el 20% de sus ingresos, demostrando explícitamente cuál de las dos opciones es la aplicable:

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Opción 1. Mes inmediatamente anterior al de la postulación en comparación con el mismo mes del año anterior (ej: diciembre 2019 vs diciembre 2020).

Opción 2. Promedio de ingresos de enero y febrero de 2020 en comparación con el mes previo a la solicitud.

- Que los empleados sobre los cuales se reciba el aporte efectivamente recibieron el salario correspondiente al mes inmediatamente anterior.
- Copia RUT. Esales, Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos deben anexarlo.

Los postulantes con crédito de nómina con garantía del Fondo Nacional de Garantías deben postularse en la misma entidad financiera con la cual tienen dicho producto.

2. Envío de la información consolidada de los postulantes, por parte de las entidades financieras a la UGPP.

Las entidades financieras deberán remitir a la UGPP la información de los postulantes con base en las directrices impartidas por la UGPP, y deberán realizar las siguientes verificaciones:

- a. La calidad e identificación de la persona natural o representante legal que suscribe la postulación. Para ello, las entidades financieras podrán consultar el Registro Único Empresarial y Social – RUES.
- b. La completitud de la siguiente información que se encuentra en el formulario que para el efecto dispuso la UGPP:
 - Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de postulación.
 - En caso de ser una persona jurídica, que la empresa o sociedad haya sido constituida antes del 6 de mayo de 2020.
 - Diligenciamiento del número de la planilla o planillas PILA a través de las cuales se pagó la seguridad social de los empleados que serán contabilizados para el aporte estatal.
- c. Al momento de la postulación, la entidad financiera deberá verificar que el producto de depósito en efecto pertenece al postulante, se encuentra

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

activo y sin ninguna restricción para recibir los recursos cuando a ello hubiere lugar. En el evento que durante el proceso entre el envío de la información de la postulación a la UGPP y el pago del apoyo se presente algún tipo de afectación en la cuenta que le impida al beneficiario acceder a los recursos del PAEF, la entidad financiera deberá ofrecer un mecanismo alternativo de giro o entrega de los recursos, sin que ello implique algún costo para el beneficiario. Estos mecanismos alternativos deberán ser comunicados al beneficiario correspondiente con oportunidad.

3. Verificación de la información por parte de la UGPP que valida y emite conceptos de conformidad.

La UGPP debía realizar la verificación de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas, discriminando el número de empleados y el monto del aporte teniendo en cuenta la diferenciación de valor conforme lo dispuesto por la Resolución 2162 de 2020.

Documentos verificados por la UGPP

- Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de postulación.
- El Registro Único Tributario -RUT-, en el caso de las ESALES, la Cruz Roja, consorcios y uniones temporales.
- Verificación del Registro Único de Afiliados (RUAF) para el aporte que correspondan a empleadas mujeres.
- Verificación de la condición de empleador a través de PILA en los casos en los cuales las personas no están obligadas a tener registro mercantil.
- El Código de Descripción de Actividades Económicas -CIIU- Rev4. A.C del DANE como actividad principal, en el caso las empresas de los sectores turístico, hotelero y de gastronomía, y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación.
- Las Personas naturales y jurídicas titulares de la licencia de funcionamiento de establecimientos educativos no oficiales de la educación formal.
- El Número de Identificación Tributaria -NIT-, en el caso de los Patrimonios Autónomos declarantes de renta y complementarios. Este NIT corresponde

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

a la Identificación del Patrimonio Autónomo Declarante, NO el de la Fiduciaria que ejerce su vocería.

- Que los postulantes, en el caso de personas naturales con registro mercantil, no correspondan a Personas Expuestas Políticamente.
 - Que el postulante no se trate de una entidad cuya participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas sea mayor al 50% de su capital.
 - Con la PILA se verificará que los empleados que serán considerados en este cálculo deberán corresponder, al menos, en un cincuenta por ciento (50%) a los trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario, sin que esto implique requerimiento alguno de mantenimiento del tamaño de la planta de empleo del respectivo empleador. Así mismo, que el número total de empleados a ser considerados, no supera el número de trabajadores reportados en la PILA de febrero de 2020.
 - En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos.
 - En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de un (1) SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido.
4. Entidades financieras remiten cuentas de cobro al MHCP.
 5. MHCP consigna recursos en las cuentas CUD de las entidades financieras.
 6. Entidades financieras dispersan recursos a cuentas de los beneficiarios.
 7. Entidades financieras envía certificación consolidada a la UGPP y MHCP.
 8. Entidades financieras reintegran a MHCP recursos restituidos.

Ahora bien, para dar claridad acerca de la decisión que se tomará en esta providencia, se hace necesario traer la línea legal y jurisprudencial que dio origen al PAEF y las circunstancias que rodearon el mismo, con relación a los beneficios a los que podían adquirir los beneficiarios, así:

La pandemia por COVID-19, declarada en marzo de 2020, generó una crisis económica global que afectó profundamente la estabilidad laboral en Colombia.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

Ante esta situación, el gobierno nacional vio la necesidad de crear mecanismos que protegieran el empleo formal y mitigaran los efectos económicos adversos sobre los trabajadores. En este contexto, se expidió el **Decreto 639 de 2020**, estableciendo el **Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)**, el cual otorga subsidios a los empleadores para el pago de salarios, con el fin de preservar los vínculos laborales en medio de la emergencia. Posteriormente, el **Decreto 677 de 2020** complementó el PAEF, ampliando su alcance y condiciones de acceso, asegurando la inclusión de más sectores económicos. La **Ley 2060 de 2020** consolidó este esfuerzo legislativo, al establecer medidas adicionales para la reactivación económica y la protección social. Además, las **Resoluciones 1129 de 2020** y **2162 de 2020** establecieron los procedimientos operativos y los requisitos para acceder al subsidio, garantizando la correcta implementación de este beneficio. Este marco normativo refleja la respuesta del Estado colombiano ante la emergencia económica y la necesidad de garantizar la estabilidad del empleo formal, contribuyendo a la protección de los derechos laborales y la reactivación de la economía nacional.

Línea del tiempo: Normas relacionadas con el PAEF y la reactivación económica.

1. **Marzo de 2020, Pandemia de COVID-19:** Se declara la emergencia sanitaria global por la pandemia, lo que genera una crisis económica mundial y nacional.
2. **Decreto Legislativo 639 de 2020 (Abril 6 de 2020) Creación del PAEF:** Se establece el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) para apoyar a los empleadores en el pago de salarios a sus empleados formales durante la emergencia sanitaria.
3. **Decreto Legislativo 677 de 2020 (Mayo 19 de 2020). Ampliación del PAEF:** Complementa el Decreto 639 de 2020, ajustando condiciones y ampliando los criterios para el acceso al subsidio.
4. **Decreto Legislativo 801 de 2020 (Junio 4 de 2020)**
Medidas adicionales: Regula la entrega de subsidios y otros beneficios para proteger el empleo y fomentar la recuperación económica.
5. **Ley 2060 de 2020 (Diciembre 31 de 2020)**

Fortalecimiento de la reactivación económica: Regula diversas disposiciones relacionadas con la reactivación económica, complementando el marco normativo para la implementación de políticas de apoyo y crecimiento.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

6. Resolución 1129 de 2020 (Septiembre 2 de 2020)

Regulación operativa del PAEF: Establece los procedimientos operativos, requisitos y condiciones para acceder al subsidio del PAEF, facilitando la implementación de este programa.

7. Resolución 1145 de 2020 (Septiembre 18 de 2020)

Ajustes operativos: Introduce modificaciones a los plazos, condiciones de solicitud y procedimiento de verificación de los beneficiarios del PAEF.

8. Resolución 2162 de 2020 (Agosto 6 de 2020)

Aclaraciones y directrices operativas: Detalla aspectos clave de la ejecución y control del PAEF, asegurando su correcta implementación.

9. Ley 2155 de 2021 (Agosto 17 de 2021)

Ley de Inversión Social: Introduce reformas fiscales y sociales, refuerza el PAEF y establece medidas para la reactivación económica, la protección del empleo formal y el fortalecimiento del sistema de salud.

Esta línea del tiempo resume los eventos y normas clave relacionadas con el PAEF y las **medidas de reactivación económica** adoptadas por el gobierno colombiano durante la crisis del COVID-19.

A continuación, el despacho procederá a analizar y describir en detalle la gestión fiscal y la conducta de cada uno de los vinculados al presente proceso de responsabilidad fiscal, esto es, a quienes se les imputó responsabilidad fiscal y vinculó a la presente actuación en calidad de presuntos responsables fiscales, ratificando o no para cada caso lo predicado en el auto de apertura e imputación de responsabilidad, retomándose así:

DE LA CONDUCTA DE LA UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020:

Como se mencionó en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, para determinar el alcance jurídico, en relación con la responsabilidad y la conducta de las denominadas Uniones Temporales y los Consorcios, es necesario remitirnos al contenido del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, que las considera como agrupaciones de contratistas u organizaciones empresariales que, no configuran una persona jurídica nueva e independiente respecto de los miembros que las integran, y tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado, como la de la Corte Constitucional han señalado, de manera uniforme y reiterada que, el Consorcio o la Unión Temporal que se conformen con el propósito de presentar conjuntamente una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato con una entidad estatal, no constituyen una persona jurídica diferente de sus miembros individualmente considerados.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Así mismo, cabe señalar que el artículo 6º de la Ley 80 de 1993, atribuyó a los Consorcios la capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales. En relación con dicha disposición, la Corte Constitucional en Sentencia C-414 de 1994, sostuvo:

«(...) El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica. (...)

“Se tiene de lo anterior que según la ley, el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Por lo que, la personalidad jurídica no es exigida, en el ordenamiento jurídico colombiano, como un requisito absoluto, sine qua non, para el ejercicio de las acciones judiciales o, lo que a la postre es lo mismo, para actuar válidamente en los procesos, ora en calidad de demandante ora de demandado o, incluso, como tercero interviniente, según cada caso...” (Corte Constitucional, Sentencia T-150 del 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

En el mismo sentido, en sentencia de unificación de jurisprudencia, el Consejo de Estado consideró que si bien *«...las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva pluralidad de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en los procesos judiciales de origen contractual -como quiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos de selección como de los propios contratos estatales-, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales de esa misma índole -legitimatío ad processum-, por intermedio de su representante» (Consejo de Estado, sentencia No.1993 del 2013, C.P. Mauricio Fajardo Gómez).*

Por su parte, el artículo 52 de la Ley 80 de 1993 determinó que *«Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7º de esta ley»*, a tal punto que este precepto normativo, hace responsable a los primeros por las actuaciones u omisiones de los segundos; así las cosas, los consorcios y las uniones temporales no constituyen personas jurídicas independientes, y por lo tanto, cada miembro debe responder solidariamente, sin perjuicio por supuesto del derecho de postulación.

En el caso que nos ocupa, quedó consignada en el acta de conformación de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, los porcentajes de participación que se acordaron por sus integrantes, así:

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

- **LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS**, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor Will Bayron Herrera Zapata.
- **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER** identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora Claudia Marcela Alzate Vargas.
- **ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS**, identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora Adriana Camargo Beltrán.

Quienes a su vez designaron como representante legal de dicha unión al señor Will Bayron Herrera Zapata, identificado con la cédula de ciudadanía No. 98.579.746.

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, se entiende por gestión fiscal:

... el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales...

Examinados los argumentos de defensa a la luz del detrimento patrimonial ya establecido en la presente providencia luego de valorar las pruebas recaudadas y practicadas y teniendo en cuenta que se revisó el daño como resultado de la conducta desplegada por la Unión Temporal Quindío Solidario 2020 como actor beneficiario del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, se concluyó que, esta no cumplió con los requisitos legales establecidos en el decreto 639 de 2020, por medio del cual se impartieron los términos para que la UT, realizara la postulación y posterior a ello, lograra la adjudicación del beneficio que realizaba la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, como la entidad encargada de la implementación del programa, que iba desde la postulación de los aspirantes, hasta el giro de los beneficiarios.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

No obstante a lo anterior la UT realizó su postulación ante la entidad bancaria Bancoomeva, quien era la encargada de recepcionar las postulaciones con todos los documentos anexos y exigidos por la norma, para tal fin, dentro de los documentos requeridos era necesario aportar la certificación de contador público y/o revisor fiscal de disminución de ingresos en un 20% para la época de las postulaciones, la cual debía ser aportada bajo la presunción de la buena fe por parte de la contadora Luz Ángela Cruz Rincón, que era la encargada de realizar el análisis contable para poder hacer la postulación, al igual que debía estar firmada por el representante legal de la UT señor Will Byron Herrera Zapata, quien era el encargado de la ejecución del programa del PAE en el departamento del Quindío.

En la audiencia de descargos, sesión No.12 del 18 de junio de 2024, la funcionaria Sandra Lorena Rodríguez Jaramillo en calidad de contadora pública, profesional universitaria adscrita al grupo delegado de vigilancia fiscal de la gerencia departamental colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República, presentó el informe de apoyo técnico (Fs.776-788) en el cual concluyó:

«De conformidad con lo expuesto en desarrollo del presente análisis, para la evaluación y determinación de la pertinencia de los documentos remitidos como prueba, por la empresa Ardiko A&S Construcciones suministros y servicios S.A.S., para demostrar el cumplimiento de requisitos establecidos para ser beneficiario del PAEF para el periodo comprendido entre mayo de 2020 a octubre de 2020, específicamente el requisito relacionado con la disminución de los ingresos con ocasión a la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19; así como los criterios, los hechos y las circunstancias incluidas en el hallazgo que originó el proceso PRF-80632-2021-40725 por presunto detrimento patrimonial cuantificado en trescientos ochenta y dos millones ciento veintiún mil pesos 382.121.000 COP., me permito concluir:

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 con el fin de atenuar los efectos económicos y sociales que había generado la grave calamidad pública que afectaba al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19, el Estado implementó el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal en el país, adjudicando subsidios, para el pago de salarios de los trabajadores, a las personas naturales o jurídicas que se vieran afectados sus ingresos y por ende no contaran con el recurso para pagarles y de esta manera evitar su despido.

- 1. La U.T. Quindío Solidario 2020, la conformaron tres empresas: Logística y suministros Pentágono SAS- Nit. 900.653.740-9 - (40% participación), Ardiko A&S- Construcciones suministro y servicios SAS - Nit. 830.053.360-5 - (40% participación) y la Fundación social de apoyo desarrollo y bienestar de la niñez y el adulto mayor Nuevo Amanecer. - Nit. 900.260.765-5 - (20% participación).*

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

2. *La U.T. Quindío Solidario 2020, fue conformada exclusivamente, para prestar el servicio de alimentación escolar en el departamento de Quindío, durante la vigencia 2020, con ocasión a la adjudicación realizada a través de la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC por \$12.050.448.082, bajo las condiciones establecidas en el Contrato de comisión No. 002 de 2019, suscrito entre el Departamento del Quindío y CORREAGRO SA, sociedad comisionista miembro de BMC Bolsa Mercantil de Colombia.*
3. *El hecho generador del daño patrimonial al estado por trescientos ochenta y dos millones ciento veintiún mil pesos m/cte. 382.121.000 COP y objeto de análisis en el Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF-80632-2021-40725, se centra el incumplimiento por la Unión Temporal Quindío Solidario 2020 Nit.901.361.257-2, operador del Programa de Alimentación Escolar - PAE en el Quindío para la vigencia 2020, de uno de los requisitos establecidos para ser beneficiaria de subsidios del Programa de Apoyo al empleo formal - PAEF en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 639 de 2020. El requisito referido en el hallazgo, está relacionado con la disminución de los ingresos con ocasión a la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19.*
4. *Conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 2 y numeral 2.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo No. 639 de 2020, modificados por los artículos 1º y 3º del Decreto Legislativo No. 677 de 2020, respectivamente; así como, el numeral 2.1 del artículo 2 y los numerales 1, 2 y párrafos 1 y 4 de la Resolución 1129 del 29 de mayo de 2020, subrogada por la Resolución 2162 del 13 de noviembre de 2020, por tanto, los artículos 3 y 5 de la Resolución 2162 de 13 de noviembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, normas que establecen como beneficiarios del programa, las entidades que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del Decreto 639, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingreso*
5. *La Unión Temporal presentó postulación y recibió subsidios PAEF durante la vigencia 2020 por trescientos ochenta y dos millones ciento veintiún mil pesos m/cte. 382.121.000 COP, correspondientes a los Ciclos: Ciclo 2 - junio, ciclo 3 - julio, ciclo 4 - agosto, ciclo 5 - septiembre, ciclo 6 - octubre y ciclo 7 - noviembre.*
6. *Validados los soportes del hallazgo que obran en el expediente del proceso, se observa que, la UT Quindío Solidario 2020 no vio disminuido sus ingresos en un 20% con ocasión de la ejecución del programa de alimentación escolar PAE en la vigencia 2020, como se evidencia en las adiciones contractuales, facturación, auxiliares contables, Estado de Resultados de la vigencia 2020 del operador y pagos realizados por el ente territorial por concepto del suministro mensual de la alimentación escolar en el Departamento del Quindío.*
7. *Conforme la certificación bajo gravedad de juramento, la U.T. en el momento de la postulación, eligió la opción 2, del numeral 2 del artículo 3 de la Resolución 1129 del 29 de mayo de 2020, subrogada por la Resolución 2162 del 13 de noviembre de 2020, por medio de la cual se define la metodología de cálculo de la disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, los*

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

plazos de postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones, el cual establece: "...2. Dicha disminución en sus ingresos deberá evidenciarse al comparar los ingresos del mes inmediatamente anterior al de la solicitud del aporte con el promedio aritmético de ingresos de enero y febrero de 2020...", se pudo evidenciar que, el ingreso del mes anterior a cada postulación, no presentó disminución al promedio de ingresos de enero y febrero de 2020.

8. La empresa Ardiko A&S construcciones suministros y servicios SAS Nit.830.053.360-5, aportó dentro el proceso planillas PILA para el periodo comprendido entre mayo y octubre de 2020, periodo en el cual se debía demostrar que cumplía con los requisitos para ser beneficiario del PAEF.
9. Revisadas los archivos allegados por la U.T., correspondientes a las planillas PILA como prueba para demostrar el cumplimiento del requisito en discusión dentro del proceso de responsabilidad fiscal, no se encuentra relación alguna con la demostración de la disminución de los ingresos del beneficiario en la vigencia 2020, como enfoque central del detrimento patrimonial al estado, por tanto, no se encuentra criterio alguno para realizar el análisis detallado y valoración de la información remitida para el apoyo técnico dentro del proceso.
10. Se observa que la U.T. **certificó bajo gravedad de juramento una disminución de ingresos inexistente**, por tanto, la autoridad competente determinará las implicaciones de lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 4 y numeral 2 del artículo 8 del Decreto 639 de 2020, en cuanto a la posible responsabilidad penal. Revisadas las normas, se observa que, la carga de la prueba se encuentra bajo la responsabilidad de la entidad postulante para el subsidio. **Igualmente, conforme a las normas citadas, existe la obligación de realizar el reintegro de los recursos obtenidos sin el cumplimiento de requisitos bien sea por voluntad propia, con ocasión a las labores de inspección por la UGPP o con ocasión al ejercicio de la función de la Contraloría General de la República.**» (Negrillas fuera de texto)

Así mismo en la sesión No.14 de la audiencia de descargos celebrada el 12 de septiembre de 2024, la funcionaria de apoyo técnico presentó la aclaración al mismo, sin que sufriera variación el informe original, quedando en firme (Fs. 863-865).

Durante el transcurso del presente proceso se demostró lo establecido en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, quedando evidenciado que, los ingresos de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, no disminuyeron para la época en la que ellos realizaron las postulaciones (entre junio y noviembre del 2020), y que a continuación se evidencia en el siguiente cuadro:

Se precisa que la UT Quindío Solidario 2020, fue conformada exclusivamente, para prestar el servicio de alimentación escolar en el departamento de Quindío, durante la vigencia 2020.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

Comportamiento de la facturación mensual del servicio:

**Cuadro No.2
Facturación operador PAE 2020**

MES	Valor facturado (pesos)	No. Factura
Febrero	1.146.190.096	1
Marzo	862.405.607	2
Abril	1.895.180.976	3
Mayo	1.980.136.060	4
Junio	1.971.639.680	5
Julio	1.971.639.680	6
Agosto	1.972.840.512	7
Septiembre	1.972.840.512	8
Octubre	1.972.840.512	Fra. Electrónica UTQ-1
TOTAL	15.725.764.565	

Fuente: Facturas operador 2020

Lo anterior evidencia que, los ingresos de la UT, no se vieron disminuidos en el 20% a partir de abril de 2020, por el contrario, el operador recibió mayores ingresos, incumpliendo el requisito para ser beneficiario del subsidio, conforme lo establecido en el artículo 2° y artículo 4° numerales 2.2 y 2.3 del Decreto Legislativo No. 639 de 2020, modificados por los artículos 1° y 3° del Decreto Legislativo No. 677 de 2020, respectivamente, así como, los artículos 3 y 5 de la Resolución 2162 del 13 de noviembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, normas que establecen como beneficiarios del programa, las entidades que: «...3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos...»

Corolario a lo expuesto, este despacho afirma que, el valor del detrimento está determinado por los giros que recibió la Unión Temporal Quindío Solidario 2020 NIT. 901.361.257-2, operador del Programa de Alimentación Escolar - PAE en el Quindío, en la vigencia 2020, sin cumplir algunos de los requisitos necesarios para la adjudicación del beneficio del programa PAEF, implementado por la UGPP, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las transferencias y/o giros otorgados a la UT, ascendieron a \$382.121.000, por concepto de subsidios a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, según reporte recibido de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, a través de oficio 2021112002984041 del 27 de octubre de 2021 y validada con el auxiliar contable del Banco Coomeva código 11100505.

Así las cosas, quedó establecido un daño al patrimonio público, teniendo como entidad afectada al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, con

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

ocasión a la recepción de los beneficios provenientes del subsidio a la nómina del programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, por parte de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, por un valor de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL PESOS M/CTE (\$382.121.000), con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, los cuales se adjudicaron por medio de la UGPP, entidad pública adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para la fecha de la ocurrencia de los hechos año 2020, está probado que LA UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020 conformada tal como se expuso en letras anteriores, recibió como beneficios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, la suma de \$382.121.000 generando un daño al patrimonio público por no cumplir con los requisitos establecidos en la norma y, presentar documentos contrarios a la realidad.

Por todo lo señalado, la conducta de los miembros que conforman LA UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020, es calificada a título de dolo, aquel que consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 63 del Código Civil, toda vez que, durante el desarrollo de este proceso se pudo evidenciar que la UT actuó de manera intencional para obtener el beneficio del PAEF, incurriendo en una conducta contraria a la ley. En este caso, es considerada responsable fiscal, puesto que la Responsabilidad Fiscal se refiere a la obligación de reparar los daños o perjuicios que se causen al erario público, por obtener recursos que no los merecía, ello implica un perjuicio al Estado, ya que esos recursos no se entregaron conforme a lo dispuesto en la ley.

Es dable indicar que la cuantía indexada de \$531.797.795, a cargo de los miembros que conforman la UT Quindío Solidario 2020, debe ser distribuida en los diferentes porcentajes de participación, de la siguiente manera:

- **LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS**, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor Will Bayron Herrera Zapata.
- **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER** identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora Claudia Marcela Álzate Vargas.
- **ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS**, identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora Adriana Camargo Beltrán.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

- Un nexo causal entre el daño y la conducta.

Al ser la UT QUINDÍO SOLIDARIO 2020 el único receptor de los recursos que le fueron entregados y dado que el daño fiscal por el que aquí se falla obedece a un detrimento al patrimonio público, se configura el nexos causal entre el daño y su conducta, por lo que está llamado a responder en forma solidaria junto con sus integrantes, por la suma de \$531.797.795, valor indexado.

En la presente causa se encuentra probado que, el daño se generó por la obtención de un beneficio sin el lleno de los requisitos, dineros de naturaleza pública, siendo la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, el receptor de los beneficios, característica determinante de su conducta para el acaecimiento del daño.

Lo precedente nos lleva a concluir que está demostrado el nexos causal entre la conducta desplegada por los miembros de la UNIÓN TEMPORAL QUINDÍO SOLIDARIO 2020 integrada por **LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS**, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor WILL BAYRON HERRERA ZAPATA, **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER** identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS y **ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS**, identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora ADRIANA CAMARGO BELTRÁN, receptor de los beneficios del programa, quienes tenían la obligación de propender por la protección de las arcas del Estado y quienes de esta manera contrariaron mandatos legales, incumpliendo los fines esenciales del Estado.

Por otra parte, con relación al control fiscal, si bien las Resoluciones 1129 y 2162 de 2020, no establecen un mecanismo de fiscalización detallado, sí sentaron las bases para que las **autoridades competentes** (DIAN, Ministerio de Trabajo, Contraloría) puedan realizar una fiscalización posterior a la entrega de los beneficios del PAEF. Esto incluye la verificación del cumplimiento de los requisitos y el inicio de procesos de responsabilidad fiscal si se encuentran irregularidades, como la entrega indebida de los beneficios, tal y como se ha demostrado en el transcurso de este proceso, razón por la cual, el procedimiento de fiscalización adelantado por la UGPP en contra de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, que a la fecha se encuentra para la resolución de un recurso de reconsideración, no es óbice para que este ente de control investigue el detrimento patrimonial y declare la responsabilidad fiscal por la pérdida de los recursos del Estado.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

Además, la Resolución 2162 de 2020 y otras normativas relacionadas también indican que, las entidades que reciban el beneficio pueden ser sometidas a **auditorías y revisiones** para verificar que cumplan con los criterios establecidos. Si se detectan irregularidades, las autoridades podrían iniciar **acciones de fiscalización**, lo que podría implicar la devolución de los recursos si se determina que los fondos fueron recibidos indebidamente.

Por otra parte, es dable aclarar que, la **Contraloría General de la República** tiene la facultad de declarar responsables fiscales a quienes reciban beneficios públicos sin cumplir con los requisitos establecidos, aunque no sean funcionarios públicos. Si se determina que hay un perjuicio para el Estado, se pueden adelantar los respectivos procesos y exigir el resarcimiento de los recursos.

Así lo establece la Ley 610 de 2000, que la Contraloría puede investigar y sancionar a cualquier persona que reciba, administre o maneje recursos públicos, incluyendo aquellos que no sean funcionarios públicos, si se determina que hubo un uso indebido de los mismos. La responsabilidad fiscal se genera cuando hay daño o perjuicio al patrimonio público, lo que puede ocurrir incluso si la entidad beneficiaria no es una entidad pública, pero recibe recursos del Estado de forma indebida.

Con relación a los beneficios aludidos sin cumplir los requisitos del PAEF, la Contraloría tiene competencia para determinar que una entidad privada (como una unión temporal o una empresa) obtuvo beneficios de forma irregular del PAEF, y ese beneficio constituye un perjuicio al erario (ya sea por fraude, falta de cumplimiento de requisitos o cualquier otro tipo de irregularidad), dando lugar al inicio de un proceso de responsabilidad fiscal, como el que ahora llega a la etapa de decisión. En este proceso, se demostró el perjuicio al patrimonio público y se estableció la responsabilidad de los responsables que conforman la UT Quindío Solidario 2020.

Lo expuesto se basa en que la responsabilidad fiscal no está limitada exclusivamente a los funcionarios públicos. La **Contraloría General** puede declarar responsables fiscales a cualquier persona natural o jurídica que reciba recursos públicos de manera indebida. Esto incluye a empresas, consorcios, uniones temporales, entre otras entidades privadas que accedan a recursos del Estado sin cumplir con los requisitos establecidos por la ley o por un programa como el PAEF.

Estas facultades además de estar en la Ley 610 de 2000, también se encuentran plasmadas en las normas que para el efecto creó el Gobierno Nacional, así:

1. El **Decreto Legislativo 639 de 2020** establece el **Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)**, el cual tiene como objetivo la protección del empleo

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

formal en Colombia durante la emergencia económica derivada de la pandemia por COVID-19. Los beneficios que este programa otorga a los empleadores son los siguientes:

2. **El PAEF** concede un subsidio a los empleadores para el pago de nóminas de trabajadores, con el fin de mitigar los efectos económicos de la emergencia sanitaria. El beneficio se concreta en el pago de un porcentaje de los salarios de los empleados formales, de acuerdo con los criterios establecidos por el Decreto, siempre que se mantengan los vínculos laborales y se cumplan las condiciones específicas para su otorgamiento.

3. Esta línea refleja el beneficio principal del programa: el subsidio salarial, diseñado para proteger el empleo y la estabilidad laboral, apoyando a los empleadores a mantener la nómina de trabajadores formales durante la crisis económica derivada de la pandemia.

4. Este tipo de medidas, basadas en el Decreto Legislativo 639 de 2020, busca mitigar los efectos negativos sobre el empleo y la reactivación económica del país.

Corolario de lo mencionado el Decreto 677 de 2020¹², establece en su artículo 3, por el cual se modificó el artículo 4 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, parágrafo 3 del numeral 2.2 que:

*«Aquellas personas que reciban uno o más aportes estatales de los que trata el presente Decreto Legislativo, **sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar. Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa...**»* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Por lo expuesto este despacho procederá a proferir fallo con responsabilidad fiscal en contra de los miembros de la Unión Temporal Quindío Solidario, al tenor de lo contemplado en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

¹² «Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020»

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

DE LA CONDUCTA DE CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.002.262, en calidad de director general Código 0015 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, desde el 12 de noviembre de 2019 hasta el 1° de agosto de 2021.

Se tiene que, la responsabilidad fiscal es atribuible siempre de una persona natural, bien sea servidor público o particular con funciones de gestión fiscal y sobre este particular, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3°, define la gestión fiscal y la concretiza en la administración o manejo de los bienes públicos en sus diferentes etapas, haciendo referencia a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

De conformidad con el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

De acuerdo con el manual específico de funciones y competencias laborales de la UGPP es la de: «2. Dirigir, coordinar, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos inherentes al desarrollo del objeto de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP... 4. Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos referentes a la planeación, dirección, organización, supervisión, control, información y comunicación organizacional... 8. Ejercer las facultades disciplinarias en los términos señalados en la ley que regula la materia y propugnar por la prevención y represión de la corrupción administrativa... 19. Coordinar, implementar y fomentar sistemas de control de gestión administrativa, financiera y de resultados institucionales y realizar las evaluaciones periódicas sobre la ejecución del plan de acción, del cumplimiento de las actividades propias de cada dependencia y proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias...»

Así las cosas, y para el caso en concreto es el director general de UGPP, quien dirige y coordina la acción administrativa de vigilancia y control de la entidad que tenía a su cargo, aunado a los procesos que esta lidere.

Para la época de los hechos, al respecto, cabe aclarar que, mediante el decreto 639 de 2020, por el cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF,

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020, dicho programa se ejecutó con recursos provenientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se designó para la ejecución e implementación del mismo, a la La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP, entidad adscrita al MHCP.

La UGPP, fue la entidad encargada de estructurar e implementar el programa del PAEF, de acuerdo a los lineamientos jurídicos y normativos creados para la ejecución del programa, los cuales fueron los siguientes: i) 3 decretos legislativos por el Gobierno Nacional, los cuales fueron revisados por la Corte Constitucional ii) 2 leyes por el Congreso de la República, iii) 14 resoluciones reglamentarias y 23 manuales operativos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP - y iv) 8 circulares de la UGPP, y que en su accionar, la UGPP, omitió presuntamente el deber de cuidado y vigilancia, como entidad adscrita al MHCP:

Lo que respecta al desarrollo del programa de apoyo al empleo formal - PAEF, fue en los siguientes términos:

...Artículo 5o. proceso y calendario de postulación y plazos del programa. El proceso de postulación, y en general el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), se regirá por el siguiente proceso y calendario:

- 1. Numeral modificado por el artículo 5 de la resolución 1242 de 2020 «Las entidades financieras deberán recibir la documentación requerida para la postulación al Programa de apoyo al empleo formal- PAEF. Al momento de la recepción de los documentos, las entidades financieras deberán verificar que los documentos, establecidos en el artículo 4o del Decreto Legislativo 639 de 2020, se encuentren completos y que los mismos hayan sido suscritos por el revisor fiscal, contador público y/o representante legal o persona natural empleadora, en los términos allí descritos. Esta verificación no versa sobre el contenido de estos documentos...*
- 2. Numeral modificado por el artículo 5 de la Resolución 1242 de 2020 «Las entidades financieras remitirán la solicitud y los documentos a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP a través de los canales que para tal fin esta última defina...*

De lo expuesto se colige que, si bien las entidades financieras para el caso Bancoomeva era la receptora y encargada de recibir inicialmente las postulaciones según el formulario estandarizado y los documentos debidamente diligenciados por el solicitante, a esta entidad no se le puede endilgar la responsabilidad de verificación de información, como ya se indicó, este establecimiento bancario era encargado de recepcionar los documentos y realizaba la postulación, y posterior a ello, enviaba toda la información recaudada mediante informes, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, a través de los canales definidos para tal fin, como lo era el sistema Data-Q, implementados por la misma entidad, la cual estaba bajo los lineamientos administrativos del señor Jiménez Rodríguez.

También es importante para el despacho, entrar a revisar el tema de la veracidad de los documentos aportados por la UT y específicamente del certificado de la disminución de ingresos en un 20% o más de sus ingresos mensuales, durante el tiempo de pandemia, el mencionado documento debía estar firmado por el contador de la UT y del representante legal, que a título de buena fe, debía ser expedido y aportado, para la postulación.

En este punto el despacho trae a colación el testimonio rendido por Ana María Cruz Cadena, quien fungió para la época de los hechos como la directora de estrategia de evaluación en la UGPP, quien consideró importante resaltar que para los postulantes, era necesario cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad que regulaba el PAEF, en ese momento, la cual decía que para ser acreedores del subsidio era necesario demostrar la disminución o caída del 20% de los ingresos de las empresas, y aduce que este requisito NO se podía validar de manera automatizada, debido que esto hacía parte de la contabilidad de las empresas y que en el momento de la postulación no se contaba con esa información detallada por la complejidad del manejo de la misma, **de tal forma que solo se recibía una declaración juramentada de disminución de ingresos en un 20%, certificada por parte del revisor fiscal y/o la contadora de la empresa y la firma del representante legal de la UT**, la cual quedaba radicada en la entidad bancaria, ya que posteriormente la información era emitida a la UGPP, por los medios parametrizados y establecidos dentro del programa (Sistema Data-Q), es de resaltar que todos los documentos físicos de las postulaciones realizadas por parte de la UT, ante la entidad bancaria, quedaron en custodia de la entidad hasta por 4 años que es tiempo estipulado para la fase de fiscalización del programa PAEF (Negrillas de este despacho).

Aunado a lo mencionado, el manual operativo PAEF junio 2020¹³, el cual establece la verificación que debía realizar la UGPP a las postulaciones, así:

...

3. Verificación de la información por parte de la UGPP. La UGPP deberá realizar las siguientes verificaciones de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas en las siguientes fechas...

Documentos verificados por la UGPP:

¹³ Manual operativo PAEF junio 2020 <https://paef.ugpp.gov.co/ver20/anexos/Manual-Operativo-PAEF.pdf>

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

- a. *Registro mercantil. Esta inscripción deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019. En caso de ser una persona natural la inscripción en el registro mercantil debe haber sido realizada antes del 1o de enero de 2020.*
- b. *El RUT, en el caso de las ESALES, consorcios y uniones temporales.*
- c. *Verificar que el postulante no haya presentado postulaciones anteriores o concomitantes ante otras entidades financieras.*
- d. *Que los postulantes, en el caso de personas naturales con registro mercantil, no correspondan a Personas Expuestas Políticamente;*
- e. *Que el postulante no se trate de una entidad cuya participación de la Nación y / o sus entidades descentralizadas es mayor al 50% de su capital.*
- f. *Con la PILA se verificará que los empleados que serán considerados en este cálculo deberán corresponder, al menos, en un ochenta por ciento (80%) a los trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario. Así mismo, que el número total de empleados a ser considerados, no supera el número de trabajadores reportados en la PILA de febrero de 2020.*
- g. *En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos.*
- h. *En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de 1 SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido...*

Con respecto al cumplimiento de los requisitos anteriormente expuestos, se puede decir que el reproche fiscal que nos ocupa, se basa en la falta de cumplimiento de dos de los requisitos fundamentales para ser beneficiario del programa PAEF, por parte de la Unión Temporal Quindío solidario 2020, los cuales fueron: 1. No fue constituida antes del 10 de enero de 2020 y 2. No había acreditado la disminución de ingresos de más del 20% en cada uno de los periodos para los cuales realizó su postulación, por lo tanto la no acreditación de dichos requisitos para acceder al beneficio del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, establecidos en el artículo 2º del Decreto 639 de 2020, modificado por el Decreto 677 de la misma anualidad.

Se encuentra que el director de la UGPP, el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, quien, en calidad de director general de la UGPP, otorgó mediante un proceso a su cargo, el concepto de conformidad que debía dar a una persona

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

natural, jurídica o que conformen consorcios y uniones temporales, para ser postulante y beneficiario del PAEF, y que como resultado de esto, se otorgó el beneficio al pago de la nómina a la UT Quindío solidario 2020 para el periodo 2020, sin cumplir los requisitos según lo preceptuado en el Artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020. establecidos por la ley.

En su versión libre, el señor Jiménez Rodríguez menciona que, dentro de sus funciones como director de la UGPP, el actuó conforme lo ordenaba el marco jurídico que regulaba el programa PAEF, desde su creación hasta su aplicación y que su actuación estuvo respaldada siempre por lo preceptuado en la normatividad vigente del programa y bajo el principio de la buena fe que debían de tener las partes, esto también fue manifestado en los alegatos de conclusión, donde afirma que se procedió bajo la premisa de dar la aplicación del programa en el estricto sentido de la normatividad, y que se debe tener en cuenta que, en el proceso de adjudicación del subsidio a la UT, intervinieron otros actores, como lo fueron las entidades bancarias, entre otros, razón por la cual el despacho considera que, si bien es cierto existió la intervención de Bancoomeva, dentro del proceso de adjudicación del subsidio a la UT, como receptor de los documentos legales aportados por la UT, no quiere decir que, la responsabilidad de adjudicación se pueda endilgar a esta entidad.

Analizada la responsabilidad fiscal de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, estima el despacho que el director de la UGPP no es responsable fiscal, por las siguientes circunstancias:

En virtud de los hechos que se exponen en el presente caso, se procede a evaluar la posible responsabilidad fiscal del director de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP)**, en relación con la **implementación y administración del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)**, y la solicitud de subsidios presentada por el empleador Unión Temporal Quindío Solidario 2020, que, posteriormente, resultó haber **certificado indebidamente los ingresos** para acceder al beneficio.

Hechos probados:

1. **Solicitud del Subsidio PAEF:** Un empleador presentó la solicitud de subsidio para el PAEF, declarando una disminución de ingresos conforme a los requisitos establecidos en la normativa correspondiente, respaldada por una **declaración juramentada** en la cual certificaba la veracidad de la información proporcionada.
2. **Verificación por parte de la UGPP:** En cumplimiento de sus funciones, el director de la UGPP y su equipo evaluaron las solicitudes siguiendo los procedimientos establecidos por las normativas vigentes, sin tener elementos

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

razonables o señales de que la declaración juramentada del empleador fuera errónea en el momento de su aprobación.

3. **Detección de Irregularidades:** Posteriormente, se detectó que el empleador había presentado información indebida respecto a la disminución de sus ingresos, lo que derivó en un **uso indebido** del subsidio otorgado, de conformidad a lo predicado en el presente proceso de responsabilidad fiscal.

II. Análisis de la responsabilidad fiscal:

1. **Actuación del Director de la UGPP:** El director de la UGPP, en ejercicio de sus funciones, actuó conforme a los procedimientos establecidos en la normativa del PAEF, aprobando las solicitudes de los subsidios con base en declaraciones juramentadas presentadas por los empleadores, las cuales, según la normativa vigente, se consideran documentos válidos para acceder a los beneficios del programa. La declaración juramentada tiene un valor probatorio considerable y constituye un compromiso formal por parte del empleador de la veracidad de la información.

2. **Buena fe y ausencia de dolo:** En el caso concreto, no se demostró que el director de la UGPP actuara con dolo, ni que hubiera tomado decisiones de manera negligente al confiar en la declaración juramentada del empleador. El director, en cumplimiento de su deber, no tenía conocimiento ni motivo para sospechar que la información presentada por el empleador era incorrecta.

3. **Responsabilidad del empleador:** La responsabilidad de verificar la veracidad de los datos proporcionados recae principalmente en el **empleador**, quien, al presentar una declaración juramentada errónea, incurrió en una conducta que vulneró las condiciones para acceder al subsidio. En este sentido, el empleador es quien debe responder por la información presentada, no el director de la UGPP.

4. **Normativa vigente:** La normativa establecía un sistema de verificación posterior por parte de la UGPP y otras entidades competentes, por lo que la responsabilidad de fiscalizar los subsidios no recae exclusivamente en el director del PAEF en la fase de autorización inicial.

Así mismo es dable advertir que en la presente causa se presentó:

1. Confianza legítima en la declaración juramentada:

- El Dr. Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez y el equipo encargado de la implementación del programa deben confiar en la veracidad de las declaraciones juramentadas presentadas por los empleadores, ya que estas son actos formales

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

que implican el compromiso del empleador de cumplir con los requisitos legales para acceder al subsidio.

- En principio, las declaraciones juramentadas tienen un valor legal y el empleador asume la responsabilidad de la exactitud de la información que presenta. La función del director no es verificar cada detalle específico de la declaración, sino garantizar que se cumplan los procedimientos establecidos para la entrega del subsidio, siempre y cuando se sigan las reglas establecidas en la normatividad.

2. Responsabilidad del empleador por la veracidad de la declaración:

- El **empleador** es quien tiene la responsabilidad primaria de garantizar que la **información presentada en la declaración juramentada** sea correcta. Al firmar dicha declaración, el empleador asume un **compromiso legal** de veracidad. Si el empleador proporciona información errónea, esto es **su responsabilidad**, no la del director del PAEF.
- El **director del PAEF** no puede ser considerado responsable de las maniobras engañosas del empleador si ha seguido correctamente los **procedimientos establecidos y actuado de buena fe**, tal como lo exige la ley.

3. El director no actuó con negligencia:

- El director no incurre en negligencia simplemente por confiar en la declaración juramentada presentada por el empleador. Para que se considere negligencia, tendría que haberse demostrado que el director actuó de forma imprudente o descuidadamente, como, por ejemplo, al ignorar señales claras de que la declaración podía ser falsa o incorrecta.
- En este caso, si el director siguió el proceso administrativo y verificó que los requisitos básicos (como la presentación de la declaración juramentada) estaban cumplidos, su actuación no puede considerarse negligente. Además, las medidas de control y fiscalización para verificar los subsidios contando con un término para ello.

4. Principio de buena fe y ausencia de dolo:

- El director actuó bajo el principio de buena fe, confiando en que la documentación presentada por el empleador, estaba de acuerdo a la ley, es decir, dentro de un marco legal y formaba parte del procedimiento administrativo para acceder al subsidio.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

- El director no tenía conocimiento ni motivo alguno para sospechar que el empleador estaba cometiendo un error y su confianza en la declaración juramentada no constituye una acción negligente. De hecho, no hay obligación legal de verificar la exactitud de cada dato proporcionado en la declaración, sino de seguir el procedimiento establecido.

5. Marco normativo y su aplicación:

- El director actuó de acuerdo con lo que la normativa establece, y esta no requiere que el director haga una verificación exhaustiva de cada detalle de las declaraciones juramentadas. Si bien la verificación y fiscalización posterior del uso del subsidio es competencia de entidades como la **UGPP**, esa labor se efectúa de manera posterior.
- Además, la normativa del PAEF establece mecanismos de verificación y control post-subsidio.

Por otra parte, vemos que del contenido del artículo 3° del Decreto Legislativo 677 del 19 de mayo de 2020¹⁴, párrafo 3° se deriva que, «...para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública. **La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa.**

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma improcedente. Para lo cual se aplicará el procedimiento y sanciones establecido en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes». (Negrillas fuera del texto).

Lo anterior recaba la posición de este despacho con relación a la responsabilidad fiscal del Dr. Cicerón Fernando, el cual se encuentra amparado por una causal eximente de responsabilidad.

Ahora bien, también está demostrado que, la UGPP contaba con un término posterior al otorgamiento de los beneficios para realizar labores de fiscalización, así:

- **Labor de fiscalización** que iniciaba en el mes de **noviembre de 2021**: A partir de esa fecha, la UGPP podía **iniciar la fiscalización** para verificar

¹⁴ Modificó el artículo 4 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

que los subsidios entregados por el PAEF fueran utilizados correctamente y que los beneficiarios cumplieran con los requisitos establecidos en la normatividad.

- La UGPP tenía un período a partir de la fecha de otorgamiento de los subsidios para verificar la legalidad de los pagos, realizar auditorías y exigir la devolución de los recursos si se identificaban irregularidades, incumplimientos o uso indebido de los fondos.
- **Recuperación de aportes:** Si se identificaba que el subsidio había sido otorgado de manera indebida, la UGPP podría **recuperar los recursos**. Esto incluye casos en los cuales se haya otorgado el subsidio a empleadores que no cumplieran con los requisitos, como el pago de aportes a seguridad social o la formalidad laboral de los empleados.
- **Objetivo de la medida:** Esta disposición tenía como objetivo asegurar que los recursos públicos destinados al PAEF fueran utilizados de manera adecuada, recuperando los aportes en los casos donde hubiera irregularidades o incumplimiento de los requisitos legales para recibir el subsidio.

Este enfoque de fiscalización y recuperación de los recursos fue parte del esfuerzo por garantizar que los subsidios llegaran a los empleadores y trabajadores que realmente los necesitaban, y para evitar el uso indebido de los fondos públicos.

Este tiempo de fiscalización se creó con el propósito de dar a la UGPP suficiente margen para realizar las verificaciones y auditorías correspondientes, dado que el proceso de fiscalización podría involucrar un análisis detallado de cada beneficiario y de las condiciones de los subsidios otorgados.

Por otra parte, es necesario destacar que, mediante la Sentencia C-459 de 2020 de la Corte Constitucional de Colombia se declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 677 de 2020, el cual está relacionado con las medidas de emergencia económica adoptadas para enfrentar la crisis derivada de la pandemia de COVID-19.

Puntos clave de la Sentencia C-459 de 2020:

1. **Constitucionalidad del Decreto Legislativo 677 de 2020:** La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del **Decreto Legislativo 677 de 2020** y declaró que **el decreto era ajustado a la Constitución**, dado que las medidas adoptadas en él eran necesarias para hacer frente a la emergencia económica derivada de la pandemia.

FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725

2. **Objetivo del Decreto 677 de 2020:** El Decreto 677 de 2020 tiene como objetivo regular la implementación de subsidios y apoyos destinados a mitigar los efectos de la crisis económica generada por la pandemia, a través de programas como el **PAEF** (Programa de Apoyo al Empleo Formal), entre otros, y establecer las bases para la reactivación económica.
3. **Fiscalización de los Subsidios:** Uno de los puntos importantes que la Corte examinó en esta sentencia fue la **fiscalización de los subsidios entregados** a los empleadores. El decreto establece procedimientos para **garantizar que los recursos públicos** no sean mal utilizados, regulando cómo se deben recuperar los subsidios que hayan sido otorgados de manera indebida o irregular.
4. **Derechos Laborales y Protección Social:** Además, la Corte destacó que las medidas del decreto respetaban los **derechos laborales** y buscaban proteger a los trabajadores formales, un grupo vulnerable que podría haber sido afectado por la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria.

En resumen, la Sentencia C-459 de 2020 validó el Decreto Legislativo 677 de 2020, declarando que las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia y apoyar a los empleadores en el pago de salarios a los trabajadores formales eran constitucionales y necesarias para la protección del empleo y la reactivación económica del país. Además, se respaldó la fiscalización y control sobre los subsidios para evitar su mal uso.

Por las razones expuestas, por las declaraciones juramentadas recibidas, por las exposiciones amplias y detalladas presentadas tanto por el abogado defensor y por el aquí presunto responsable, por el recaudo probatorio arrimado al proceso, con base en la sana crítica para este despacho el Dr. Cicerón Fernando no es responsable fiscal, está probado que las maniobras provienen de parte de la Unión Temporal Quindío Solidario. El director no tenía la obligación de realizar una verificación exhaustiva de los ingresos del empleador y, al seguir los procedimientos legales, no actuó con negligencia. La responsabilidad recae en el empleador que presentó información errónea, no en el director que implementó el programa dentro de los límites establecidos por la ley.

De acuerdo a lo descrito se debe proferir fallo sin responsabilidad fiscal de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 610 de 2000, a favor del director de la UGPP en el contexto del PAEF, el cual siguió los procedimientos legales establecidos, y no incurrió ni en culpa grave, ni mucho menos con dolo en su actuación.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

SOLIDARIDAD FRENTE A LA REPARACIÓN DEL DAÑO

Del recorrido por la gestión fiscal y de la conducta determinante de los presuntos responsables en el acaecimiento del daño, debemos analizar que se trata del daño patrimonial derivado de la recepción de los beneficios provenientes del subsidio a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF por parte de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020; el cual no cumplió con los requisitos contemplados por la normatividad vigente al momento de los hechos.

Por lo anterior se desconocieron los preceptos legales, por lo que, están llamados a responder el beneficiario UT Quindío Solidario 2020, con sus integrantes, para que reparen el daño causado a los recursos del Estado y en virtud del incumplimiento de los deberes legales ya señalados.

Lo precedente de acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, que estipula que, en los procesos de responsabilidad fiscal en los que se demuestre la existencia del 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 con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE**

Sobre este particular, mediante auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal No. 00222 del 03 de noviembre de 2022, se ordenó la incorporación de las siguientes pólizas:

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., identificada con el NIT. 860.002.184-6, de acuerdo con la PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 8001003698 expedida el 23 de julio de 2019, con vigencia entre el 22 de agosto del 2019 y el 18 de mayo de 2020, renovada el día 08 de junio de 2020 con vigencia desde el 18 de mayo de 2020 hasta el 06 de septiembre de 2020, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado de \$550.000.000, sin que se evidencie algún deducible.

Por tanto, la póliza «**PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES**» No. 8001003698, está vigente y cubre las pérdidas que sufra o se causen al asegurado, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado de \$550.000.000.



Fallo No. 00002

FECHA: 26 FEB 2025

PÁGINA 102 DE 112

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA identificada con el NIT. 860.524.654-6, de acuerdo con la PÓLIZA SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL No. 930-64-994000000108 expedida el 11 de septiembre de 2020, con vigencia entre el 05 de septiembre del 2020 y el 30 de septiembre de 2021, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado con un límite de \$900.000.000, sin que se evidencie algún deducible.

Por tanto, la póliza «**PÓLIZA SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL**» No. 930-64-994000000108 está vigente y cubre las pérdidas que sufra o se causen al asegurado, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado con un límite de \$900.000.000, sin que se evidencie algún deducible.

Frente a lo manifestado por las compañías garantes se tiene:

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.

La aseguradora Solidaria de Colombia, compañía de seguros a lo largo de la audiencia de descargos y la audiencia de decisión centró su defensa en la falta de acreditación de los elementos que constituyen la responsabilidad, especialmente en lo que respecta a una conducta dolosa o gravemente culposa del vinculado como presunto responsable fiscal como lo es el señor Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez, actuando como director general de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP.

Ante los argumentos esbozados por la entidad garante en calidad de tercero civilmente responsable, es importante aclarar que, el hecho generador del daño, de acuerdo con lo analizado en el acápite relativo al daño patrimonial del presente proveído, ocurre al momento en que se le otorga a la UT Quindío Solidario 2020, el subsidio a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF, para el año 2020, sin cumplir alguno de los requisitos mínimos exigidos para ser beneficiario del programa, conforme a la norma.

Continuando con los argumentos de defensa, plasmados por la aseguradora solidaria sobre los demás actores que hacían parte del proceso de aplicabilidad del programa PAEF, para el caso: Bancoomeva, Dian, Cámara de comercio entre otros, no le asiste razón a la aseguradora en decir que la verificación del cumplimiento de requisitos para acceder al subsidio iniciaba y dependía exclusivamente de la información suministrada por la DIAN, ya que la recepción de la documentación de los postulantes, se desarrolló mediante lo establecido en las normas vigentes:

«Artículo 4 del decreto legislativo 639 de 2020 «Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

encuentran completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa. Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos. La UGPP deberá llevar un registro consolidado de los beneficiarios y el número de empleos que se protegen a través del presente programa y verificará que el beneficiario no se ha postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades bancarias.»

Con base en lo anterior, los documentos que aportaban los postulantes al programa PAEF, debían ser revisados y verificados por la entidad encargada, para no incurrir en ningún tipo de error, si bien es cierto existía un proceso parametrizado para la transferencia de información de los demás actores que participaron en el programa, no lo era para la verificación de los documentos allegados a la UGPP y que con base en ellos la entidad emitía su concepto de validación, y posteriormente seguir con el proceso, hasta su culminación que era el giro acreditado a las cuentas de los beneficiarios, para el caso la UT Quindío Solidario 2020.

En cuanto a lo esbozado por la aseguradora de la procedencia de los recursos de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES UGPP, este despacho pone en conocimiento que esta entidad está adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, en cabeza del Dr. Diego Alejandro Guevara.

*«Ley 1151 de 2007 - ARTÍCULO 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Corregido por el Artículo 1 del Decreto 1193 de 2012. Crease la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, **adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo: Se mantiene vigente.»*

Por lo expuesto, es pertinente recordar que los recursos provenientes del Estado y a los cuales se les da una asignación o designación específica para ser invertida, o ejecutada por las entidades y por personas naturales o jurídicas que manejen recursos públicos, están en la obligación de velar por su custodia y evitar su detrimento.

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A

La defensa sustentada por AXA COLPATRIA SEGUROS. S.A, en el desarrollo de la audiencia de descargos hasta la audiencia de decisión, está fundamentada en que el despacho no ha demostrado la configuración de los elementos que constituyen la responsabilidad fiscal, una conducta dolosa o culposa - un daño

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

patrimonial - un nexo causal, aduce que la culpa que se predicó en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal No. 00222 del 23 de julio de 2022, no es atribuible al caso en concreto ya que según la aseguradora, este no se ajusta por la falta de configuración en la graduación de la culpa debido a que el auto no está suficientemente motivado.

Por lo anterior, el despacho hace referencia que el auto de apertura e imputación se proyectó de acuerdo a los preceptos normativos de la Ley 610 de 2000, dándose inicio al proceso de responsabilidad fiscal PRF-80633-221-40725, teniendo en cuenta que toda providencia dentro del proceso, debe estar fundamentada en pruebas legalmente producidas, allegadas y aportadas dentro del mismo, para proceder a ser valoradas de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y de esta forma tener la certeza del daño que se atribuye a los presuntos responsables fiscales que hacen parte de este proceso, lográndose demostrar que existió un daño al patrimonio del Estado, por parte de la UT Quindío Solidario 2020, beneficiaria del programa.

Continuando con sus argumentos de defensa, la aseguradora expresa que, «*en todo caso, la póliza que sirvió de fundamento para la vinculación de mi procurada carece de cobertura*»

Ante el argumento de ausencia de cobertura para los presuntos responsables fiscales, es importante destacar que, dentro de los amparos se encuentra el de fallos con responsabilidad fiscal, sin embargo al decidir este despacho que al presunto responsable fiscal Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.002.262 en su calidad de director técnico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP para el año 2020, quien se encuentra amparado en las mencionadas pólizas, y a quien se le proferirá Fallo Sin Responsabilidad Fiscal, este despacho no analizará los argumentos de defensa de las entidades garantes por cuanto, se procederá a la desvinculación de las mismas.

INDEXACIÓN

Establecido el daño patrimonial al Estado, procede el Despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala: «*Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes*».

Debe tenerse en cuenta que la indemnización ha de ser íntegra, o lo que es lo mismo, el daño debe repararse plenamente, con el objeto de tratar de recomponer los recursos fiscales que han sido objeto del detrimento, lo cual supone que los

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

dineros que deban ser repuestos al erario deban ser indexados con el fin de que el resarcimiento sea integral.

Esto ya que al Estado no se le puede imponer como castigo la pérdida del valor constante del dinero por el paso del tiempo, siendo éste la víctima del daño causado a sus recursos, ni tampoco puede enriquecerse sin justa causa persiguiendo réditos distintos a los sufridos por el daño que se le ha producido, más si se tiene en cuenta que la naturaleza del proceso fiscal es resarcitoria y no sancionatoria¹⁵, por lo cual, no se puede buscar por medio del proceso fiscal el cobro de sanciones como pretexto para la indemnización de los perjuicios causados. Debe entonces resarcirse dicho perjuicio con el valor del capital afectado más la indexación del mismo, con el fin de que pueda determinarse una reparación integral del daño a los recursos públicos.

Sobre el tema de la indemnización plena, la doctrina ha señalado que:

«La enunciación de la presente regla es simple: la reparación del daño debe dejar indemne a la persona, esto es, como si el daño no hubiere ocurrido, o, al menos, en la situación más próxima a la que existía antes de su suceso. Dicho de otra manera, se puede afirmar que “se debe indemnizar el daño, sólo el daño y nada más que el daño”, o, en palabras de la Corte constitucional colombiana, que “el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite”. La explicación que se da a esta regla se apoya en un principio general del derecho: si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin justa causa a favor de la “víctima”; si el daño se indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin justa causa para la víctima. Es así el daño la medida del resarcimiento»¹⁶.

Ahora bien, la indexación ha sido definida por la doctrina como un sistema que consiste en la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante, el valor real de éstos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre sí, suelen ser: el aumento del costo de la vida, el nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad, etc.

El Consejo de Estado¹⁷, define la indexación de las obligaciones como una figura que nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su

¹⁵ Sobre la naturaleza resarcitoria del proceso fiscal puede verse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-620 de 1996 y C-512 de 2013.

¹⁶ HENAO, Juan Carlos. EL DAÑO. Bogotá : Universidad externado de colombia, 2010, p. 45.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO - Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Dra.: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI, Número de Radicación N. 1564.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

poder adquisitivo, de tal manera que, en aplicación de principios tales como el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Por otra parte, la ley 610 de 2000¹⁸, declara la obligación de resarcir los daños de forma indexada, efecto que ha sido extendido a la cesación y archivo del PRF, según criterio del Consejo de Estado, al señalar que:

«(...) el resarcimiento del perjuicio supone la configuración de la responsabilidad, de manera que la procedencia del auto de archivo a que se refiere el artículo 47, cuando se acredita el resarcimiento pleno del perjuicio, implica necesariamente que se ha producido un fallo con responsabilidad fiscal y por ello el artículo 53 de la ley 610 impone la obligación al funcionario competente de determinar en él, en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizado a valor presente al momento de la decisión, según los índices del precio al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes (...)»¹⁹

Establecido el daño patrimonial al Estado, procede el despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala «Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes».

Lo anterior bajo la siguiente fórmula:

$$VP = VH \left[\frac{(IPCF)}{(IPCI)} \right]$$

Donde:

VP: Valor por actualizar

VH: Valor histórico, es decir, valor del bien o fondos en el momento de los hechos. **(\$382.121.000)**

IPCF: Índice de precios al consumidor, certificados por el DANE, vigente al momento de la liquidación, esto es, enero de 2025: **(146.24)**.

¹⁸ El Inciso 2° del artículo 53 de la ley fiscal dispone sobre este asunto, lo siguiente: «los fallos con responsabilidad fiscal deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.»

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto N.° 1497 del 4 de agosto de 2003.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

IPCI: Índice de precios al consumidor, certificados por el DANE, cuando ocurrieron los hechos, noviembre de 2020: (105,08)

Entonces para el caso particular tenemos que:

$$\text{VH}=\$382.121.000 \quad \frac{\times 146.24}{105.08}$$

$$\text{y VP} = \$382.121.000 \times 1.3917 = \$531.797.795$$

La cuantía del daño patrimonial que nos ha ocupado en esta decisión arroja como suma final **QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$531.797.795).**

La anterior cuantía, de conformidad con lo analizado en el acápite de la conducta, aplica de manera solidaria para los miembros de la la Union Temporal Quindío Solidario 2020, la cual varía de acuerdo con la participación de cada uno de os miembros en el hecho, así:

- **LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS**, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor WILL BAYRON HERRERA ZAPATA.
- **FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER** identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS.
- **ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS** identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora ADRIANA CAMARGO BELTRÁN.

Así las cosas, teniendo en cuenta que como bien lo prevé nuestro estatuto fiscal en su artículo 53 «*El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable....*», el cual armonizado con el artículo 5 *ibídem*, con la observancia plena del presente juicio, y una vez apreciado en su conjunto el acervo probatorio

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

arrimado a esta actuación, este despacho establece con certeza la responsabilidad fiscal endilgada a los implicados ya identificados.

Por otra parte, considerando que la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, presentó documentos que no reflejan su realidad financiera para hacerse merecedor del beneficio del programa del PAEF implementado por el gobierno nacional en la época de Pandemia COVID -19, se remitirá la presente providencia a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto la gerencia departamental colegiada del Quindío,

RESUELVE

PRIMERO. FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL el presente proceso verbal de responsabilidad fiscal de única instancia **No. PRF-80633-2021-40725**, de conformidad con lo previamente motivado de acuerdo a lo estipulado en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, a título de **DOLO**, en forma **SOLIDARIA**, en cuantía indexada de **QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$531.797.795)**, en contra de los miembros de la Unión Temporal Quindío Solidario 2020, así:

LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor WILL BAYRON HERRERA ZAPATA.

FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS.

ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora ADRIANA CAMARGO BELTRÁN.

SEGUNDO. FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL el presente proceso verbal de responsabilidad fiscal de única instancia **No. PRF-80633-2021-40725**, de conformidad con lo previamente motivado de acuerdo a lo estipulado en el artículo 54 de la Ley 610 de 2000, a favor de:

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.002.262 en su calidad de director técnico en el año 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO identificado con el NIT. 899.999.090-2.

TERCERO. DESVINCULAR dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. **PRF-80633-2021-40725**, en calidad de terceros civilmente responsables a los siguientes:

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., identificada con el NIT. 860.002.184-6, de acuerdo con la PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 8001003698 expedida el 23 de julio de 2019, con vigencia entre el 22 de agosto del 2019 y el 18 de mayo de 2020, renovada el día 08 de junio de 2020 con vigencia desde el 18 de mayo de 2020 hasta el 06 de septiembre de 2020, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado de \$550.000.000, sin que se evidencie algún deducible.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA identificada con el NIT. 860.524.654-6, de acuerdo con la «PÓLIZA SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL» No. 930-64-994000000108 expedida el 11 de septiembre de 2020, con vigencia entre el 05 de septiembre del 2020 y el 30 de septiembre de 2021, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado con un límite de \$900.000.000, sin que se evidencie algún deducible, de conformidad con lo previamente motivado.

CUARTO. LEVANTAR en caso de quedar en firme el Fallo sin Responsabilidad Fiscal -numeral segundo del presente proveído-, las medidas cautelares decretadas dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal **PRF-80633-2021-40725**, de conformidad con la parte motiva de esta providencia, y lo previamente establecido en el artículo 12 de la ley 610 de 2000, medidas decretadas, mediante auto No. 00001 del 11 de enero de 2023, notificado en estrados el 22 de marzo de 2023, sobre los bienes de propiedad del señor CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, con las siguientes características:

- Matrícula inmobiliaria 50C-1126953: con código catastral AAA0092DYNN. Transversal 1 58-12 garaje 02 lote 3 manzana B

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

semisótano 1 urb. Ingemar LTDA. Dirección catastral TV 1 58 12 GS 102.

- Matrícula inmobiliaria 50C-1126971: con código catastral AAA0092DYAF. Transversal 1 58-12 apartamento 302 lote 3 manzana urb. Ingemar LTDA. Dirección catastral TV 1 58 12 AP 302.
- Matrícula inmobiliaria 50C-1296661: con código catastral AAA0092EWFZ. Calle 55 1-15 depósito 3 garaje 23 edificio El Ferrol. Calle 54 A # 1 15 HOY. Dirección catastral CL 54A 1 15 GS 23.
- Matrícula inmobiliaria 50C-1296673: con código catastral AAA0092EUDE. Calle 55 1-15 apartamento 201 edificio El Ferrol. Calle 54 A # 1 15 HOY. Dirección catastral CL 54A 1 15 AP 201.

COMUNICAR el levantamiento de las medidas cautelares a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. Zona Centro, la cual se ubica en la calle 26 No. 13-49 int. Bogotá D.C. y correo electrónico ofiregisbogotacentro@supernotariado.gov.co, para que se sirva realizar el desembargo correspondiente de los inmuebles relacionados.

QUINTO. NOTIFICAR EN ESTRADOS la presente providencia a los presuntos responsables fiscales, por intermedio de sus apoderados comparecientes en la presente actuación, atendiendo a lo previsto en el literal «e» del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011.

SEXTO. Contra la presente decisión plasmada en el artículo primero de este proveído procede el recurso de reposición ante este despacho -gerencia departamental colegiada del Quindío-, el cual deberá interponerse en la audiencia y sustentarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, por escrito que deberá ser radicado en el correo electrónico: responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co de conformidad con lo establecido en el artículo 102 en concordancia con el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011.

SÉPTIMO. Una vez notificada la presente providencia, se procederá a enviar en lo relacionado con el numeral segundo de la parte resolutive de este proveído -fallo sin responsabilidad fiscal- el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, a fin de que se surta el grado de consulta de acuerdo a lo consagrado en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

OCTAVO. En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

Remitir copia auténtica del fallo con responsabilidad fiscal y los demás documentos que conforman el título ejecutivo al grupo de cobro coactivo de la gerencia departamental colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria, de conformidad con los artículos 56 y 58 de la Ley 610 de 2000.

Solicitar a la Contraloría delegada para responsabilidad fiscal, intervención judicial y cobro coactivo de la Contraloría General de la República incluir en el Boletín de Responsables Fiscales a las personas naturales que se les falló con responsabilidad fiscal, esto es:

LOGÍSTICA Y SUMINISTROS PENTÁGONO SAS, identificada con NIT. 900.653.740-9 con un 40% de participación, representada legalmente por el señor WILL BAYRON HERRERA ZAPATA.

FUNDACIÓN SOCIAL DE APOYO DESARROLLO Y BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y EL ADULTO MAYOR NUEVO AMANECER identificada con NIT. 900.260.765-5 con un 20% de participación, representada legalmente por la señora CLAUDIA MARCELA ALZATE VARGAS.

ARDIKO A&S CONSTRUCCIONES SUMINISTROS Y SERVICIOS SAS identificada con NIT. 830.053.360-5 con un 40% de participación, representada legalmente por la señora ADRIANA CAMARGO BELTRÁN.

Remitir copia íntegra del presente proveído a la entidad afectada para que se surtan los registros contables.

Remitir copia íntegra del presente proveído a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 38 numeral 43 de la Ley 1952 de 2019.

NOVENO. Remitir la presente providencia a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

**FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-80633-2021-40725**

DÉCIMO. ARCHIVO FÍSICO. Cumplido lo anterior y una vez ejecutoriado el presente fallo, se procederá al archivo físico del expediente, de conformidad con las normas de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



MARTHA CECILIA RAMÍREZ OVIEDO
Directiva Colegiada de Conocimiento - Ponente



MARIA CAMILA MÉNDEZ QUINTERO
Directiva Colegiada



HÉCTOR ALBERTO MARÍN RÍOS
Directivo Colegiado



Proyectó: **Sandra Bibiana Ausique Galeano**
Abogado Sustanciador G-01



Revisó: **Martha Elena Duque**
Coordinadora de Gestión G-02

Esta providencia fue discutida y aprobada por la Colegiatura en sesión del 25 de febrero de 2025, mediante acta 80631-003-80-13 (Sigedoc 7659119).