



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO N°: 057

FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024

Página 1 de 13

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774**

| | |
|--|--|
| TRAZABILIDAD N° | Hallazgo No. 22 convenio de asociación N° 648 de 2017 ANT IP-2019-00139 |
| PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CUN SIREF | PRF-2019-00774 AC-80663-2019-26476 |
| ENTIDAD AFECTADA | Municipio de Dosquebradas, NIT 800.099.310-6 |
| CUANTÍA DEL DAÑO INDEXADA | CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$55.456.060) MCTE sin indexar |
| PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES | <p>Alfredo Castañeda Rodas, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.124.319 quien se desempeñaba como secretario de Gobierno del municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos.</p> <p>Carlos Elías Márquez Valencia, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 18.511.156, director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, y supervisor del convenio de asociación N° 648 de 2017.</p> <p>Fundación Visión Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, contratista – convenio de asociación N° 648 de 2017 para la fecha de los hechos.</p> |
| TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES | <p>SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5, por la póliza:</p> <p>Global de manejo N° 55-42-101000361: expedida por SEGUROS DEL ESTADO Nit 860.009.578-6 con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$ 100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a ALLIANZ SEGUROS S.A en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.</p> <p>SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6, por la póliza:</p> <p>Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100, expedida por SEGUROS DEL ESTADO, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas.</p> <p>LIBERTY SEGUROS S.A Nit. 860.039.988, por la póliza:</p> <p>De cumplimiento N° 2806931, expedida con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de</p> |

70MM

| | |
|---|----------------------------------|
|  CONTRALORÍA <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small> | AUTO N°: 057 |
| | FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024 |
| | Página 2 de 13 |
| GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774 | |

| | |
|--|---|
| | \$142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas |
|--|---|

La Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República, en ejercicio de la competencia establecida en el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 610 del 2000, Ley 1474 de 2011 y la Resolución Orgánica N°6541 de 2012, modificada parcialmente por la Resolución Organizacional N°0748 de 2020 de la Contraloría General de la República, procede a decidir la solicitud de nulidad impetrada por los apoderados de ALLIANZ SEGUROS y SEGUROS DEL ESTADO en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF- 2019-00074, que se adelanta por el manejo irregular de recursos públicos en el Municipio de Dosquebradas.

ANTECEDENTE

Estando dentro del término de traslado para presentar descargos contra el auto de imputación N° 010 del 18/12/2023, los abogados GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA y MARCELA GALINDO, apoderados de las aseguradoras ALLIANZ SEGUROS y SEGUROS DEL ESTADO, presentan solicitud de nulidad en los siguientes términos:

Allianz Seguros

A través de correo electrónico fechado 15 de enero de 2024, presenta escrito denominado radicación pronunciamiento frente al auto de imputación, contenido en el cual se desprende una solicitud de nulidad, sustentada en la *"FALTA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO POR HABER EXPIRADO EL TÉRMINO PARA QUE SE PROFIRIERA AUTO DE IMPUTACIÓN. POR LO QUE DEBERÁ ARCHIVARSE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LA LEY 610 DE 2000"*

Refiere el apoderado que *"a lo largo de la investigación realizada por el ente fiscal se prevé la aparente existencia de un detrimento patrimonial configurado por las presuntas irregularidades presentadas en la ejecución del Convenio de asociación número 648 de 2017 a lo determinado en el hallazgo fiscal, trasladado el 19 de diciembre de 2018, situación por la cual se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal mediante auto número 009 del 23 de agosto de 2019. Sin embargo, caducó el término para proferir auto de imputación, toda vez que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 45 y 46 de la Ley 610 de 2000, el ente de control cuenta con tres (3) meses prorrogables hasta dos (2) meses más para proceder a dictar auto de archivo o auto de imputación fiscal. Situación que no ocurrió en el caso en concreto, pues el ente de control proferió auto de imputación solo hasta pasado más de cuatro (4) años y tres (3) meses, por lo que claramente caducó el término para proferir auto de imputación y su consecuencia jurídica es archivar la presente investigación."*

A este respecto, no debe perderse de vista que el fundamento para la previsión legal de estos términos relacionados de caducidad derivada de la aplicación de la seguridad jurídica, toda vez que "ningún beneficio representa para la sociedad que, como se anticipó, las relaciones jurídicas se mantengan insolubles, eterna o indefinidamente"

Ahora bien, en referencia en forma específica el fenómeno de la caducidad, la Corte Constitucional en sentencia C 250 de 2011, estableció que "la caducidad es el límite temporal de orden público que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente"

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774**

De acuerdo a lo señalado en el artículo 45 y 46 de la Ley 610 de 2000, el ente de control cuenta con 3 meses prorrogables hasta dos meses más para proceder a dictar auto de archivo o auto de imputación fiscal (...) "

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el ente de control contaba con 5 meses a partir del auto de apertura para preferir auto de archivo o auto de imputación, situación que no ocurrió en el caso en concreto, toda vez que el ente de control proferió auto de imputación solo hasta el 18 de diciembre de 2023 , es decir, pasados más de 4 años y 3 meses después de proferido el auto de apertura, por lo que claramente caducó el término para preferir auto de imputación, perdiendo la competencia, causando la nulidad de todo lo actuado y por lo tanto es evidente que caducó la acción fiscal.

La presente solicitud se fundamentó el establecido en el artículo 36 de la Ley 610 del 2000, que establece que son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que, resulta jurídicamente improcedente continuar con el proceso de responsabilidad fiscal respecto de los hechos ocurridos en el año 2017, por cuanto se reúnen los presupuestos para su archivo, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 (...)

En este sentido, debiéndose archivar el proceso de responsabilidad fiscal mediante el cual se estudian los hechos aquí investigados, resulta procedente concluir que no es válido afectar ningún amparo que hubiere sido otorgado respecto de los hechos que aquí se debaten.

En conclusión, deberá tenerse como probado este reparo, teniendo en cuenta que en el caso en concreto se ha configurado el fenómeno de caducidad para proferir auto de imputación y, en consecuencia, es procedente dar trámite al archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal.

Seguros del Estado

Mediante correo electrónico de fecha 12 de enero de 2024, presenta escrito denominado DESCARGOS PRF 80663 2019 0774 ENTIDAD AFECTADA: MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, dentro del cual solicita la declaratoria de nulidad del auto de imputación así:

"Se declare la nulidad del Auto de Imputación No. 010 del 18/12/2023, y a su vez se ordene la desvinculación de SEGUROS DEL ESTADO S.A respecto de la póliza No. 55-01-101000100.

Se declare la nulidad de las actuaciones procesales dentro de PRF 80663 2019 0774 surtidas a la fecha.

Comienza sus argumentos realizando una explicación normativa y doctrinal sobre la nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal y su comunión con el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Advierte que existe una violación del derecho de defensa en detrimento de la aseguradora, lo que trae consigo una irregularidad sustancial que afecta el debido proceso, explica que lo anterior se debe a que la ausencia de notificación del Auto N° 009 del 27/09/2023, por medio del cual este despacho vinculó a Seguros del Estado en calidad de tercero civilmente responsable, en razón de la póliza RC Servidores Públicos No. 55-01-101000100 y a LIBERTY y a ALLIANZ por encontrarse en calidad de COASEGURADORAS. (subrayas fuera de texto).

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774**

A lo anterior agrega lo normado a través del artículo 133 de la Ley 1564 de 2012 en el cuyo numeral 8 se establece que son causales de nulidad *“Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.”*

Arguye que, si bien es cierto, el auto señalado no es de los que se notifica personalmente a la luz de lo indicado por el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, este debió ser puesto en conocimiento a las partes interesadas, en este caso a Seguros del Estado y que la forma de hacerlo era a través de la notificación respectiva.

Hace énfasis en que, *“cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.”* (Negrilla fuera de texto original).

Agrega que con lo expresado, se hace evidente la vulneración del derecho a la defensa y el debido proceso que tiene Seguros del Estado S.A en el Proceso de Responsabilidad Fiscal que nos ocupa, *“pues fuimos vinculados como Terceros Civilmente Responsables dentro del Auto de Imputación sin tener previo conocimiento de esta nueva vinculación, hecho que deviene en una violación del derecho de defensa y configura la existencia una irregularidad sustancial que afecta el debido proceso de mi representada, al impedirle conocer en tiempo la providencia dictada y cercenarle el derecho a argumentar en contra, en los términos que se expresan en el mismo Acto Administrativo.”*

Reitera, *“es así como la actuación de este Despacho configura una nulidad en la notificación de una nueva póliza dentro del Auto de Imputación No. 010 del 18/12/2023 respecto de esta Aseguradora, a la luz de lo dispuesto en la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011 y Ley 1564 de 2012, como se ha demostrado a lo largo de este escrito, pues un enorme problema que redundo en una inseguridad jurídica.”*

Para reforzar su argumento, acude a pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional sobre la notificación, en el sentido de considerarla como unos de los *“actos de comunicación procesal de mayor efectividad”*, se lee:

“Cabe recordar, que uno de los pilares fundamentales del debido proceso lo constituye el derecho de defensa, que se garantiza, no solo mediante la vinculación que corresponde hacer a los funcionarios judiciales de las personas que deben intervenir como parte en un proceso, previo el cumplimiento de las formalidades propias para ello, sino además, permitiéndoles alegar y probar dentro del mismo, todas aquellas circunstancias que consideren propias de para su defensa, entre las cuales deben incluirse aquellas que se orientan a poner de presente justamente una afectación al propio derecho de defensa por ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal...la notificación, en cualquier clase de proceso, se constituye en uno de los actos de comunicación procesal de mayor efectividad, en cuanto garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales con el fin de dar aplicación concreta al debido proceso mediante la vinculación de aquellos a quienes concierne la decisión judicial notificada, así como que es un medio idóneo para lograr que el interesado ejercite el derecho de contradicción, planteando de manera oportuna sus defensas y excepciones. De igual manera, es un acto procesal que desarrolla el principio de la seguridad jurídica, pues de él se deriva la certeza del conocimiento de las decisiones judiciales.”

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774

“Por ello debe recalcar que, las notificaciones deben realizarse en estricto cumplimiento de la norma en que el legislador previó hacerlo, so pena de ir contravía de las disposiciones legales, además de atentar contra los derechos que le asisten a las partes e intervinientes procesales, por manera que el trámite procesal en cuestión, debe ceñirse con rigurosidad al cumplimiento de la norma y el Ente de Control deberá velar porque se cumpla con la exigencia de remitir la providencia que se pretende notificar, a la dirección física o buzón electrónico autorizado y dispuesto por esta Aseguradora, pues al ser el director del proceso y juez natural, actúa como garante de las normas procesales y procedimentales de este caso particular, y la consecuencia de su desatención sería la invalidez de todas las actuaciones procesales que se hubieren surtido aún con posterioridad a la causal que se invoca.”

Luego de hacer un análisis respecto de las solicitudes impetradas versus el contenido las normas regulatorias del proceso de responsabilidad fiscal y las actuaciones adelantadas en las diferentes etapas de la presente investigación, esta Colegiatura encuentra que no se presentan irregularidades que afectan su buena marcha procesal, lo que se aclara en las siguientes consideraciones.

CONSIDERACIONES

DE LAS NULIDADES:

Procede esta Colegiatura a resolver conforme a los argumentos ya reseñados, considerando previamente que, las nulidades consisten en la ineficacia de los actos procesales que se han realizado con violación de los requisitos que la ley ha instituido para la validez de los mismos y a través de ellas se controla la regularidad de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso, como así lo señaló la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-394 de 1994.

Las nulidades son irregularidades o vicio en los elementos esenciales de los actos de un proceso, que vulneran el debido proceso y que por su gravedad carecen de aptitud para cumplir el fin a que se hallen destinados, ocasionando la invalidación las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho al debido proceso.

Como lo ha señalado este Ente de Control en otros juicios, las nulidades entre otros principios, contempla el de taxatividad, de lo cual se desprende que su interpretación debe ser restrictiva, y que el operador sólo puede declarar la nulidad de una actuación por las causales expresamente señaladas en la normativa vigente y cuando la nulidad sea manifiesta dentro del proceso.

Expresamente tienen su génesis en las garantías fundamentales previstas en el art. 29 de la Constitución Política y para el proceso de responsabilidad fiscal se desarrolla en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000 y son: a) La falta de competencia del funcionario para conocer y fallar, b) la violación del derecho de defensa del implicado, y c) la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

La primera causal de nulidad mencionada tiene un carácter eminentemente objetivo ya que su verificación sólo requiere de la comprobación por parte del órgano de control fiscal competente para continuar con el proceso. Las dos últimas causales de nulidad brindan al operador jurídico una mayor oportunidad para que verifique la ocurrencia de alguna anomalía durante el transcurso del proceso, pero bajo el

| | |
|--|---------------------------|
|  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> | AUTO N°: 057 |
| | FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024 |
| | Página 6 de 13 |
| GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774 | |

supuesto de que estén comprobadas las situaciones que, según se alega, infringen el derecho de defensa y el derecho al debido proceso.

Con base en lo anterior se puede evidenciar entonces que, las nulidades consisten en la ineficacia de los actos procesales que se han realizado con violación de los requisitos que la ley ha instituido para la validez de los mismos y a través de ellas se controla la regularidad de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso, como así lo señaló la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-394 de 1994.

Los artículos 36 y s.s., de la Ley 610 de 2000, señalan que la falta de competencia del funcionario, la violación al derecho de defensa, así como las irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso, son causales que generan la nulidad procesal.

En cuanto a los requisitos que debe cumplir la solicitud de nulidad, estos deben establecerse de acuerdo con lo indicado en el Artículo 36 y 38 de la ley 610 de 2000, que disponen:

“Artículo 36. Causales de nulidad. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso.”

“Artículo 38. Término para proponer nulidades. Podrán proponerse causales de nulidad hasta antes de proferirse el fallo definitivo. En la respectiva solicitud se precisará la causal invocada y se expondrán las razones que la sustenten. Sólo se podrá formular otra solicitud de nulidad por la misma causal por hechos posteriores o por causal diferente. Contra el auto que resuelva las nulidades procederán los recursos de reposición y apelación.”

De acuerdo con lo anterior son requisitos de la petición de nulidad:

1. Deben interponerse hasta antes de que se profiera el fallo definitivo.
2. La petición debe ser sustentada, indicando con precisión la causal invocada, lo que conlleva a que la petición deba ser expresa, siendo inviables las solicitudes tácitas en esa materia. ⁿ⁴⁰¹
3. Sólo se podrán invocar como causales de nulidad referidas a: i) la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; ii) la violación del derecho de defensa del implicado; o iii) la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.
4. No procede la solicitud de nulidad por la misma causa, excepto cuando se trate de hechos posteriores a los referidos en la resolución anterior. ^X

Este artículo fue subrogado por el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, en donde señala que la solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, (Decisión de la primera instancia). Veamos la norma:

“ARTÍCULO 109. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación.”

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774**

Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión."

Así mismo el artículo el artículo 37 de la Ley 610 de 2000 y respecto al saneamiento de nulidades estableció:

En cualquier etapa del proceso en que el funcionario de conocimiento advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado.

Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez. Cuando se declare la falta de competencia para conocer el proceso de responsabilidad fiscal, lo actuado conservará su validez.

De otra parte, si bien el legislador ha establecido una serie de pasos y de reglas que determinan la ritualidad a la que han de atenerse las partes, inclusive el fallador, no es menos cierto que el fin y objeto de los procesos se refiere a la búsqueda de la justicia, otorgando, modificando o revocando derechos en cabeza de los particulares o de la administración. Esto es, que el derecho adjetivo, no es una patente de corso, del cual se pueda predicar que su simple incumplimiento genere una violación de los derechos de los encartados.

No debe haber dudas de tal concepción, ya que desde el mismo cuerpo constitucional se advierte sobre la preeminencia del derecho sustantivo sobre el adjetivo¹, o de lo establecido en el CPACA, al otorgar al funcionario competente la facultad de remover los obstáculos puramente formales, con el objeto de obtener una resolución de fondo sobre la cuestión planteada².

Dicho planteamiento se desarrolla en el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el cual busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, y siempre que el derecho sustancial se pueda cumplir a cabalidad, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para que el derecho sustancial no surta efecto. Así el Consejo de Estado ha indicado que:

"... aquí, como en el derecho francés, la forma cuyo incumplimiento puede dar al traste con el acto tiene que ser de cierta entidad o decisiva, impuesta por la ley como garantía de los derechos de las personas afectadas con él, bien para facilitarles el ejercicio de los controles de legalidad o para darles certeza sobre los derechos y obligaciones emanados del mismo.

Si la forma omitida no incide en estos extremos es intrascendente y no alcanza a producir la anulación del acto. De lo contrario se caería sí, como lo dice Waline, en lo que en forma irreverente se ha denominado la "chinoiserie administrativas" (ésta última expresión hacer relación con la creación de complicaciones innecesarias en materia administrativa).

¹ Artículo 228 de la Constitución Política.

² El numeral 11 del Artículo 3º del CPACA, dispone al respecto: "En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias".



AUTO N°: 057

FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024

Página 8 de 13

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774**

Este culto exagerado a la forma haría de por sí más lenta la administración de lo que realmente es, con notorio perjuicio para la colectividad y con olvido de una de sus características esenciales, la ductilidad y el acomodo oportuno y presto a las cambiantes situaciones que tiene que contemplar”.³

De esta forma, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han dado en denominar a los vicios relevantes como sustanciales, en cuanto afectan la validez del proceso, llevándolo a su nulidad. Mientras que los meramente formales, y que no tienen la fuerza suficiente para gravitar sobre la validez del mismo, son conocidos como accidentales, definiéndolos así:

“Los primeros (es decir los sustanciales) son aquellos de magnitud, importancia, que se estructuran sobre requisitos indispensables para el resultado final del acto, sobre las garantías consagradas en defensa de los particulares en general, se agrega a lo anterior la violación de los requerimientos indicados expresamente en la ley como indispensables para la producción del acto, y cuya omisión o transgresión ocasiona la nulidad de la actuación (...). Los vicios procedimentales de naturaleza accidental, por el contrario, son aquellos de menor entidad, que no acarrear nulidad del acto. Son todas aquellas omisiones de formalidades insignificantes o de formalidades cuyo incumplimiento no podrían, en la realidad fáctica, alterar en manera alguna, garantías de los administrados”.⁴

Así las cosas, resulta evidente, que no toda omisión en el proceso genera nulidad en él, los vicios en el proceso deben tener un relevancia e importancia medular, ya porque vulneran el derecho a la defensa de los implicados o porque cambia en forma definitiva el curso del proceso, es decir, que, de no haberse presentado, el resultado del proceso hubiera sido necesariamente otro. Por el contrario, los defectos meramente formales, no tienen la vocación de invalidar la actuación, en tanto que se debe dar preponderancia a los principios de economía procesal, y el de prevalencia de lo sustantivo sobre lo instrumental.

De aquí que el tema sea definido por la trascendencia, de las circunstancias que rodean la actuación procesal⁵, en cuanto a la afectación de las garantías de defensa, que se ven reflejadas en la desnaturalización del proceso por medio del cual se debe evacuar la investigación fiscal, o por el fin perseguido y obtenido dentro de la actuación, en cuanto que este sea desfavorable para el implicado, al modificar de manera drástica los resultados de la causa.

Del caso concreto

Respecto a la nulidad de la ALLIANZ SEGUROS

Basa la solicitud de nulidad el apoderado de ALLIANZ SEGUROS en afirmar que existe violación al debido proceso por falta de competencia, toda vez que según a su criterio interpretativo de los artículos 45 y 46 de la Ley 610 de 2000, este ente de control presuntamente no acogió los términos dispuestos en aquellos para emitir el respectivo auto de imputación pues refiere el abogado que esto se debió llevar a cabo en los 5 meses siguientes contados a partir de la expedición del auto de

³ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta, sentencia de mayo 30 de 1974.

⁴ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo. -Procedimiento, eficacia y validez. Ed. Universidad Externado de Colombia. Segunda Edición, Bogotá D.C. Págs. 317-319.

⁵ Respecto al principio de trascendencia que gobierna las nulidades en los PRF, el Dr. Alberto Amaya, en su curso sustancial y procesal del PRF, señala lo siguiente: “De otra parte opera el denominado principio de trascendencia; la nulidad no puede invocarse por el simple interés contenido en la ley, sino que se requiere que la irregularidad afecte sustancialmente las garantías fundamentales de los sujetos procesales, o que menoscabe la estructura misma del proceso, ...” (AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal-Aspectos sustanciales y procesales. Ed. Universidad Externado de Colombia. Primera edición: agosto de 2002; reimpresso en febrero de 2009. Bogotá D.C., Págs. 457-452).

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774

apertura N° 009 del 27 de agosto de 2019 con el cual se dio inicio al Proceso de responsabilidad fiscal que hoy ocupa.

La Ley 610 de 2000, en los artículos referidos establece que:

“Artículo 45. Término. *El término para adelantar estas diligencias será de tres (3) meses, prorrogables hasta por dos (2) meses más, cuando las circunstancias lo ameriten, mediante auto debidamente motivado.*

Artículo 46. Decisión. *Vencido el término anterior, se procederá al archivo del proceso o a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada, según sea el caso.”*

De los argumentos expuestos por el apoderado de la compañía aseguradora, se infiere que la presunta falta de competencia se deriva por cuanto la decisión emitida a través del auto de imputación N°010 del 18 de diciembre de 2023 fue tramitada con posterioridad al vencimiento del término legal previsto, en este caso el indicado en artículos 45 de la Ley 610 de 2000 y que en razón a esto, esta Colegiatura perdía aquella para seguir tramitando el proceso; al parecer el apoderado le da la connotación de preclusivos al tiempo, esto es, cinco (5) meses, que se señala en mencionado artículo.

Sin embargo, es necesario precisar que el artículo 45 de la Ley 610 de 2000, fue subrogado por el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011, conclusión a la que llegó el Consejo de Estado, luego que resolviera en favor de la Contraloría General de la República acción de Tutela contra providencia judicial⁶, declarando improcedente la acción de cumplimiento Nro. 25000-23-41-000-2016-01063-01 en la cual había realizado análisis sobre el articulado en comento.

Fallo de tutela del cual se transcriben apartes:

(...) el artículo 107 de la Ley 1474 si subrogó el artículo 45 de la Ley 610, en tanto esta disposición establecía un plazo para adelantar la investigación de tres (3) meses prorrogables por dos (2) meses más, el cual fue ampliado por el citado artículo 107, cuando estableció que las pruebas decretadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal deben practicarse dentro de los dos (2) años siguientes a la notificación del auto que las decreta.

4. Que, en tal virtud, el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011 amplió a dos (2) años el plazo para practicar pruebas en la investigación, término que se cuenta a partir de la notificación del auto de apertura de investigación que contiene el decreto de pruebas, al cabo del cual, el funcionario de control fiscal con base en las pruebas recaudadas, debe decidir si formula imputación o dispone el archivo de la actuación. Cabe anotar que el mismo término de dos (2) años, por virtud del referido artículo 107, es el que se tiene para practicar las pruebas ordenadas luego del traslado de la imputación de responsabilidad fiscal, si se adoptó esta determinación.

Enfatizándose además que los términos allí señalados no son del tipo preclusivos si no perentorios; por tanto, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz.

Con relación a los plazos contenidos en las actuaciones administrativas, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha explicado que, *“en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio, pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador*

⁶ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés Bogotá, D.C., Veintisiete (27) De Julio De Dos Mil Diecisiete (2017) Radicación Número: 11001-03-15-000-2016-03829-00(Ac) Actor: Contraloría General De La República Demandado: Consejo De Estado - Sección Quinta

| | |
|---|----------------------------------|
|  CONTRALORÍA <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small> | AUTO N°: 057 |
| | FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024 |
| | Página 10 de 13 |
| GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774 | |

expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado.”⁷

Un ejemplo claro de los plazos preclusivos en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, son los indicados en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, pues estos tienen impacto sobre la competencia y la vigencia de la acción fiscal, situaciones que con relación al presente proceso estos fenómenos no se han producido, en lo que respecta a la caducidad la cual está siendo alegada por el apoderado de la aseguradora, esta fue interrumpida con la expedición del auto N°009 del 23/08/2019, el cual corresponde a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal que se encuentra en trámite.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible acceder a la solicitud de nulidad impetrada por la aseguradora ALLIANZ SEGUROS, dado que no hay violación al debido proceso o configuración de caducidad estableciéndose además que la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, sigue siendo competente para continuar el trámite de la investigación relativa al convenio 648 de 2017 y que se adelanta bajo el proceso PRF-2019-0774.

Respecto a la nulidad de SEGUROS DEL ESTADO

Con el fin de explicar la determinación tomada por esta Gerencia respecto a la nulidad interpuesta por Seguros del Estado, es necesario indicar que dicha compañía aseguradora desde el inicio del proceso de responsabilidad fiscal se encuentra atada a este, en virtud de las pólizas referidas en el auto N° 009 del 23 de agosto de 2019, por el cual se abrió la actuación que hoy se encuentra en curso, auto que le fue comunicado a través de oficio 2019EE0105787 del 28/08/2019.

Siguiendo los lineamientos establecidos tanto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 como en la circular 05 de marzo de 2020, en lo relativo a la vinculación de las compañías aseguradoras, y teniendo en cuenta la protección del patrimonio público y el resarcimiento del daño causado a este; esta colegiatura, basada en las pruebas documentales allegadas tomó la decisión de realizar nueva vinculación de dicha aseguradora en razón a la póliza Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100, expedida por SEGUROS DEL ESTADO, expedida con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, por la cual también se vinculó a Liberty dado el coaseguro cedido.

A través del auto N° 009 del 27/09/2023 se hizo efectiva tal vinculación, así como la de LIBERTY SEGUROS y ALLIANZ SEGUROS por los coaseguros de las pólizas globales de manejo N°55-42-10100036, con fecha de expedición 21/07/2016, con vigencias desde 14/07/2016 hasta el 15/06/2017 y N° 55-42-101000361 con fecha de expedición 23/06/2017, con vigencia desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, respectivamente.

Dentro del resuelve del mencionado auto en el artículo primero, quedó establecido la vinculación de Seguros del Estado con ocasión de la póliza RC N° 55-01-101000100 y pese a que se dispuso en el artículo cuarto comunicar a LIBERTY SEGUROS y ALLIANZ SEGUROS dicha atadura al proceso, se omitió incluir en dicho articulado la compañía SEGUROS DEL ESTADO.

⁷ Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 29 de octubre de 2009 dentro de la Radicación 25000-23-27-000-2004-92213-01(16482)

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774

Sin embargo, dicha providencia fue notificada, lo que se llevó a cabo a través del estado N° 119 del 28 de septiembre de 2023 a través del sitio web de este ente de control, notificación que fue ordenada a través del artículo quinto del auto N° 009 del 27/09/2023 como se observa:

QUINTO: *NOTIFICAR la presente providencia por estado conforme lo establece el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República, a los señores: **Alfredo Castañeda Rodas**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.124.319, **Carlos Elías Márquez Valencia**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 18.511.156, **Fundación Visión Nit 900.063.209-7** representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918 y a la compañía **SEGUROS DEL ESTADO y LIBERTY SEGUROS**.*

Si bien es cierto, y como se denota hubo una irregularidad en relación con la comunicación que debía surtirle a SEGUROS DEL ESTADO en cumplimiento de lo establecido por el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, pero no es menos cierto que la compañía fue enterada de la expedición y del contenido del auto N° 009 del 27/09/2023, pues este se notificó por estado, dando así cumplimiento al principio de publicidad que rige para las actuaciones de tipo administrativas.

Si se acude a la Ley 610 de 2000 y a la 1474 de 2011, las cuales son las normas regulatorias del proceso de responsabilidad fiscal atinente a la vinculación del tercero civilmente responsable, establece que se debe comunicar esta; dado que respecto al tema no hay más disposiciones o reglas se debe acudir por remisión normativa, permitida por el artículo 66 de la Ley 610 al CPACA, lo anterior, teniendo en cuenta que el proceso de responsabilidad fiscal es un proceso administrativo.

Es así como en el artículo 37 de la Ley 1474 de 2011 se insta el deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros para que estos puedan hacer valer sus derechos.

De lo anterior, se advierte entonces el deber de aplicar el principio de publicidad, el cual ha sido desarrollado por la Corte Constitucional y se traduce como el *instrumento para la realización del debido proceso, implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico en actuar, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley⁸, con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.*

Ahora bien, es de resaltar que la omisión en la comunicación no generó una violación al debido proceso o al derecho de defensa de la Aseguradora, pues como se advirtió esta fue vinculada desde el inicio del proceso de responsabilidad fiscal con ocasión de otros contratos de seguros; teniendo conocimiento aquella del contenido del auto de apertura N°009 del 23/08/2019 posteriormente del auto de vinculación N°009 del 27/09/2023 a través de notificación por estado y del auto de imputación N°010 del 18/12/2023, este último en el cual se le expuso los motivos por los cuales continuaría su vinculación respecto a las pólizas globales de manejo y la RC servidores públicos

⁸ Sentencia C-836 de 2001 y C-641 de 2002.

| | |
|---|----------------------------------|
|  CONTRALORÍA <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small> | AUTO N°: 057 |
| | FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024 |
| | Página 12 de 13 |
| GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774 | |

N° 55-01-101000100, esta decisión fue notificada a la compañía Seguros del Estado a través de su apoderada mediante escrito 2023EE0229306C1 del 28/12/2023, corriéndosele traslado para la presentación de los respectivos descargos.

Del contenido de los argumentos planteados por la aseguradora se denota claramente la oposición al auto de imputación y presentación de objeciones con relación a **la FALTA DE COBERTURA DE LA PÓLIZA No. 55-01-101000100 EXPEDIDA BAJO CLAUSULADO CLAIMS MADE**, por lo que se evidencia que la aseguradora conoce el contenido de los autos que se han dictado dentro del proceso, entre ellos el de vinculación N° 009 del 27/09/2023, trayendo como consecuencia lo anterior, la superación del hecho irregular en el yerro de la omisión de la comunicación de dicho auto.

Visto de otro modo y en el caso de examen, se reitera que, aunque hubo una omisión respecto de la comunicación del auto de vinculación N° 009 del 27/09/2023 con relación a la compañías Seguros del Estado, no fueron coartados los derechos que le asiste en calidad de tercero civilmente responsable, pues como se evidencia, los autos expedidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-0774, fueron notificados de acuerdo con lo establecido en la normatividad que atañe al caso, garantizándose con ello el principio de la publicidad, así mismo, es de recordar que Seguros del Estado venía atada desde el inicio de la investigación a esta, conocía el contenido del auto de apertura y que en el escrito denominado DESCARGOS PRF 80663 2019 0774, hace alusión al contenido del auto de vinculación, mismo que fue analizado y vertido en el auto de imputación sobre el cual presentó las respectivas objeciones, lo que a la luz del artículo 72 del CPACA se deduce entonces que hay un conocimiento del auto de vinculación, lo que de contera lleva a concluir una notificación por conducta concluyente.

De acuerdo con lo expresado, y teniendo en cuenta que efectivamente se presentó una irregularidad, la misma fue subsanada en una acción realizada por la aseguradora al presentar los descargos y referirse entre otros a los autos de vinculación y el de apertura que ya conocía dado el primer llamado al proceso, por tanto, no hay lugar a acceder a la solicitud de nulidad presentada por Seguros del Estado. MAY 14/24

Con relación a las demás solicitudes que acompañan el escrito, esto es, el archivo y/o desvinculación de la aseguradora, esta Colegiatura se pronunciará en el momento procesal oportuno.

En mérito de lo expuesto, la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República,

RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de nulidad presentada por los abogados GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA y MARCELA GALINDO DUQUE en calidad de apoderado de ALLIANZ SEGUROS y SEGUROS DEL ESTADO respectivamente quienes se encuentran vinculadas como tercero civilmente responsable dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal N° PRF-2019-0774, en consideración a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. 4



AUTO N°: 057

FECHA: 9 DE ABRIL DE 2024

Página 13 de 13

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD DENTRO DEL PRF – 2019-0774**

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA a los abogados GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA identificado con Cédula de ciudadanía 19.395.114 y tarjeta profesional de abogado 39 116 -D del CSJ y a MARCELA GALINDO DUQUE, identificada con cédula de ciudadanía N°52.862.269. y TP N°145.382 del CSJ para que actúen como apoderados de las compañías ALLIANZ SEGUROS y SEGUROS DEL ESTADO respectivamente, por estar conferido el poder de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 del CGP.

TERCERO: NOTIFICAR la presente providencia por estado conforme lo establece el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República, a los señores: **Alfredo Castañeda Rodas**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.124.319, **Carlos Elías Márquez Valencia**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 18.511.156, **Fundación Visión** Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918 y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO, LIBERTY SEGUROS y ALLIANZ SEGUROS.

CUARTO: RECURSOS. Teniendo en cuenta que este proceso es de única instancia, contra la decisión de denegar la nulidad procede el recurso de reposición con fundamento en los artículos 102 y 110 de la Ley 1474 de 2011; el cual debe ser interpuesto ante la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia en atención al artículo 56 de la Ley 610 de 2000, contra las demás decisiones no proceden recursos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA INÉS CALVO MONTÓYA
Contralora Provincial - Ponente

MÓNICA ANDREA PÉREZ ALARCÓN
Gerente Departamental

ÓSCAR DE JESÚS GUERRERO PÉREZ
Contralor Provincial (en permiso)

El acto administrativo que precede se notificó por medio del

ESTADO N°

FECHA:

37.

10 ABR 2024

Abogado Secretaría Común

Proyectó: Paula Andrea Alzate Gallego
Profesional universitario
Grupo de Responsabilidad Fiscal.
Revisó: James Álvarez Lenis.
Coordinador de gestión.

