



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 1 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	PRF 2017-002
TRAZABILIDAD	2016IE0029288 05-04-2016 / Antecedente 2015IE0111721 / IP 88112-2017-002 / PRF 88112-2017-002
CUN	AC-82112-2017-22490
ENTIDAD AFECTADA	CÁMARA DE REPRESENTANTES
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	<p>DIANA ROJAS BRIÑEZ, identificada con cédula de ciudadanía No 52'967 933, en su condición de Jefe División de Personal de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, para la época de los hechos.</p> <p>BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, identificada con cédula de ciudadanía No 41 755 873, en su condición de Jefe de la División Financiera de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, para la época de los hechos</p>
AUTO DE APERTURA	Auto No 000245 del 08 de junio de 2018
CUANTÍA	OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$896.044.974 m/cte. sin indexar)
TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES	<p>SEGUROS COLPATRIA S A NIT No 860 002 184-6</p> <ul style="list-style-type: none">• Póliza No 8001000524, certificado 0, Seguros Colpatria S A vigencia desde 16 de junio de 2010, hasta 16 de junio de 2011 Valor asegurado \$200 000 000• Póliza No 8001000524, certificado 1, Seguros Colpatria S A. vigencia desde 16 de junio de 2011, hasta 1 de agosto de 2011 Valor asegurado \$200 000 000• Póliza No 800100524, certificado 2, Seguros Colpatria S A vigencia desde 1 de agosto de 2011 hasta 1 de octubre de 2011 Valor asegurado \$200 000 000• Póliza No 8001000524, certificado 3, Seguros Colpatria S A vigencia desde 1 de octubre de 2011 hasta 15 de noviembre de 2011 Valor asegurado \$200 000 000• Póliza No 8001000524, certificado 4, Seguros Colpatria S A vigencia desde 15 de noviembre de 2011 hasta 8 de diciembre de 2011 Valor asegurado \$200 000 000• Póliza No 8001000636, certificado 0, Seguros Colpatria S A vigencia desde 8 de diciembre de 2011 hasta 19 de junio de 2012 Valor asegurado \$200 000 000



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 2 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

**LA CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 1 DE LA CONTRALORÍA
DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y
COBRO COACTIVO**

Con fundamento en lo establecido en los artículos 267 y 268, numeral 5° y 271 de la Constitución Política; artículo 64G del Decreto 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, numeral 4° del artículo 6° y artículo 21 de la Resolución Organizacional N° 0748 del 26 de febrero de 2020, siguiendo el trámite contemplado en la Ley 610 de 2000 y lo previsto en su artículo 51 *ibidem* al haber fenecido el término de traslado después de proferida la imputación de responsabilidad fiscal y haber practicado las pruebas decretadas en esta instancia procesal, procede a emitir fallo con responsabilidad fiscal, dentro de la presente actuación, cuya entidad afectada es la CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Es importante precisar que este Despacho es competente para conocer de la presente acción fiscal, a la que estuvo vinculado el aforado **CARLOS ARDILA BALLESTEROS**, en calidad de Representante a la Cámara; no obstante, fue archivada la actuación a su favor y de otros, mediante Auto No. 000623 de 18 de noviembre de 2019, proferido por la entonces Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, confirmado en Auto No. ORD-80112-0241-2019 de 18 de diciembre de 2019 por el Contralor General de la República.

Luego, mediante Auto No. 0015 del 02 de junio de 2021, la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo asignó por competencia prevalente el conocimiento del presente asunto a esta Contraloría Delegada Intersectorial, según las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748-2020.

I. ANTECEDENTES

1.1. Origen del proceso.

El presente proceso de responsabilidad fiscal tiene como origen la denuncia ciudadana con radicado 2011-3173482111-D, adelantada por la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, a través de la cual se relacionaron presuntos pagos indebidos durante los años 2011 a 2015 en la Cámara de Representantes, al reconocer y pagar una prima técnica a once (11) funcionarios de dicha Corporación, sin que cumplieran con las exigencias legales necesarias para el efecto.

1.2. Situación fáctica.

De conformidad con el auto de apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal, se conocen los siguientes hechos:



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 3 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

*Durante los años 2011 a 2015, en la CÁMARA DE REPRESENTANTES se reconoció y pagó una prima técnica a once (11) funcionarios de dicha Corporación sin que se cumpliera con el lleno de las exigencias legales necesarias, reconocimiento que se produjo a través de las Resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de fecha 01 de junio de 2011 y No. 0686 de 17 de julio de 1998 y con la cual se vieron beneficiados los siguientes servidores de dicha corporación: CAYO RICARDO BUITRAGO ESPEJO, en su condición de Operador de Sistemas, Secretaría General; HAROLD ALFONSO BUSTAMENTE SOTO, en su condición de Operador de Sistemas en la Comisión Legal de Cuentas, ROSALBA CARVAJAL PARRA, en su condición de Operador de Sistemas de la Segunda Vicepresidencia; CARMENZA CRUZ PARRA, en su condición de Mecnógrafa Sección registro y Control, GIOVANNY DURLEY GONZALEZ COLORADO, en su condición de Mensajero de la Secretaría General; DIANA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, en su condición de Mecnógrafa de la División de Personal; HUMBERTO GUERRERO ACOSTA, en su condición de Transcriptor de Comisión Especial de Aseguramiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial; ITA MARÍA MARTINEZ LOZANO, en su condición de Transcriptor Sección Grabación, AMANDA TINJACA RUÍZ, en su condición de Mecnógrafa de la Comisión Segunda Constitucional Permanente; HERNANDO RODRÍGUEZ CASTILLA, en su condición de Operador de Equipo Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y ALVARO TORRES TELLEZ, en su condición de Asistente Administrativo, reconocimientos en virtud de los cuales se estimó como monto del daño fiscal la suma total de **OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$896.044.974).***

1.3. Naturaleza jurídica de la entidad afectada.

La Cámara de Representantes, junto con el Senado de la República, forma parte de la Rama Legislativa del Estado, creada con la promulgación de la Constitución de 1821 con el propósito de ejercer control político sobre las decisiones de la Rama Ejecutiva del poder público, así como para la creación de las leyes, conformada por 172 legisladores de elección popular, como representantes del pueblo en ejercicio de la soberanía popular, responsables políticamente ante la sociedad y sus electores de cumplir con las obligaciones correspondientes según su cargo.

1.4. Instancia y naturaleza jurídica del trámite.

La presente actuación se tramita por el procedimiento ordinario conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000, en sede de **doble instancia**, toda vez que la cuantía investigada es superior a la menor cuantía para la contratación de la entidad afectada en los términos del artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, esto es, que el perjuicio patrimonial en este caso asciende a \$896.044.974 (monto sin indexar).

[Handwritten signature]



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 4 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

1.5. Presuntos responsables fiscales vinculados.

A partir de la apertura de la presente acción fiscal y hasta la fecha, permanecen como vinculadas al presente proceso las siguientes ex servidoras de la entidad afectada:

DIANA ROJAS BRIÑEZ, identificada con cédula de ciudadanía No 52'967.933, quien fuere vinculada en razón al cargo que ejerció como Jefe División de Personal, para la época de los hechos.

BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, identificada con la cédula de ciudadanía No.41.755.873, vinculada a estas diligencias fiscales en su condición de Jefe de la División Financiera, para la época de los hechos.

1.6. Tercero civilmente responsable.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, fue vinculada como tercero civilmente responsable por disposición del auto URF1-0271 del 13 de diciembre de 2022, a la entidad aseguradora SEGUROS COLPATRIA S.A., identificada con el NIT 860.002.184-6, con ocasión de las siguientes pólizas:

1. **Póliza No. 8001000524**, certificado 0, Seguros Colpatria S.A. vigencia desde 16 de junio de 2010, hasta 16 de junio de 2011.
2. **Póliza No. 8001000524**, certificado 1, Seguros Colpatria S A. vigencia desde 16 de junio de 2011, hasta 1 de agosto de 2011.
3. **Póliza No. 800100524**, certificado 2, Seguros Colpatria S.A. vigencia desde 1 de agosto de 2011 hasta 1 de octubre de 2011.
4. **Póliza No. 8001000524**, certificado 3, Seguros Colpatria S.A. vigencia desde 1 de octubre de 2011 hasta 15 de noviembre de 2011.
5. **Póliza No. 8001000524**, certificado 4, Seguros Colpatria S.A. vigencia desde 15 de noviembre de 2011 hasta 8 de diciembre de 2011.
6. **Póliza No. 8001000636**, certificado 0, Seguros Colpatria S.A. vigencia desde 8 de diciembre de 2011 hasta 19 de junio de 2012



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 5 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

1.7. Actuaciones procesales relevantes.

- 1) Mediante Auto No. 008 de 6 de febrero de 2017, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financiera inició indagación preliminar en razón de los hechos relacionados en la denuncia.¹
- 2) Luego, mediante Oficio No. 2017IE0064785 del 14 de agosto de 2017, la actuación fue trasladada por competencia a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.²
- 3) Culminada la etapa preliminar, en Auto No. 000245 del 08 de junio de 2018,³ esa Delegada decretó la apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal, vinculando como presuntos responsables a los siguientes sujetos:

CARLOS ARDILA BALLESTEROS, identificado con cédula de ciudadanía N°13'827.774, en su condición de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, para la época de los hechos.

JAIRO JARAMILLO MATIZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.452.839, en su condición de Director Administrativo de esa Corporación, para la época de los hechos.

DIANA ROJAS BRIÑEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 52'967.933, en su condición de Jefe División de Personal, para la época de los hechos.

BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, identificada con la cédula de ciudadanía No.41.755.873, en su condición de Jefe de la División Financiera, para la época de los hechos.

CARLOS ALBERTO FLÓREZ ROJAS, identificado con cédula de ciudadanía No.19.395.467, en su condición de Jefe de la Dirección Jurídica, durante la época investigada.

Dicha actuación fue debidamente notificada a cada uno de los implicados en forma personal y mediante aviso, respectivamente.

- 4) Convocadas las implicadas a diligencia de versión libre, el 21 de enero de 2019, mediante Oficio No. 2019ER0004620, **BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA** en forma escrita ejerció su derecho a la defensa.⁴

¹ Folios 29 a 36, Carpeta principal No 1

² Folios 1152 a 1164, Carpeta principal No 6

³ Folios 1170 a 1187, Carpeta principal No 6

⁴ Folios 1409 a 1426, Carpeta principal No 8



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 6 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

- 5) Avanzada la actuación, en Auto No. 000623 de 18 de noviembre de 2019, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva decretó el archivo parcial de la acción fiscal a favor de **CARLOS ANTONIO ARDILA BALLESTEROS, JAIRO JARAMILLO MATIZ y CARLOS ALBERTO FLÓREZ ROJAS**,⁵ por considerar estructurado el fenómeno de caducidad de la acción fiscal, respecto de los hechos que los involucraban en la investigación.

Así, respecto de ARDILA BALLESTEROS se indicó que como éste suscribió la Resolución No. 0686 de 17 de julio de 1998 y se retiró del cargo el 20 de julio siguiente, la acción fiscal caducó. A igual conclusión arribó respecto de JARAMILLO MATIZ y FLÓREZ ROJAS, quienes suscribieron las resoluciones reprobadas el 1° de junio de 2011, apartándose de sus cargos el 11 y 31 de octubre de 2011, respectivamente.

A diferencia de ello, contra **DIANA ROJAS BRIÑEZ y BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA**, continuó la investigación fiscal.

- 6) Por ello, la actuación fue enviada en grado de consulta al Despacho del Contralor General de la República, que mediante Auto No. ORD-80112-0241-2019 de 18 de diciembre de 2019, confirmó en su integridad el archivo parcial por caducidad.⁶
- 7) Mediante Resolución No. REG-EJE-00632020 el Contralor General de la República suspendió los términos procesales en los asuntos fiscales a nivel nacional, desde el 16 hasta el 31 de marzo de 2020, a causa de la pandemia ocasionada por el COVID-19, siendo prorrogada a través de la Resolución No. REG-EJE-0064- 2020, a partir del 1° de abril de 2020. Finalmente, a través de Resolución No. REGEJE-0070-2020, ordenó reanudar los términos procesales a partir del 15 de julio de 2020.
- 8) En Auto No. 0015 del 02 de junio de 2021, la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo asignó por competencia prevalente el conocimiento del presente asunto a esta Contraloría Delegada Intersectorial 1,⁷ la cual avocó conocimiento mediante Auto URF1 0170 del 15 de septiembre de 2021.⁸
- 9) Por Auto URF1-0115 del 29 de junio de 2021, se fijó fecha para la práctica de versión libre de **DIANA ROJAS BRIÑEZ**, quien presentó por escrito la misma el 17 de julio del presente año, a través de correo electrónico.⁹

⁵ Folios 1494 a 1499, Carpeta principal No. 8

⁶ Folios 1502 a 1508, Carpeta principal No. 8

⁷ Folio 1531 y 152, ib

⁸ Folios 1547 y 1548, ib

⁹ Folios 1544 a 1546, carpeta principal No. 8



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 7 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

- 10)Mediante Auto No. URF1-0234¹⁰ del 2 de diciembre de 2021, este Despacho profirió auto de archivo del presente proceso, decisión que fue revocada en sede de Consulta por la Sala Fiscal y Sancionatoria por Auto ORD-801119-294¹¹ del 30 de diciembre del mismo año, por lo que se dispuso continuar con el trámite y el recaudo probatorio.
- 11)Por Auto URF1-0080¹² del 6 de abril de 2022 se decretó la suspensión temporal de términos en el curso de varios procesos de responsabilidad fiscal, entre ellos la presente actuación.
- 12)Mediante Auto URF1-0190¹³ del 23 de agosto de 2022, en obediencia a lo dispuesto por la Sala Fiscal y Sancionatoria, se dispuso la continuidad del proceso y se decretó de oficio la práctica de una prueba documental.
- 13)Por medio de Auto URF1-0271 del 13 de diciembre de 2022, se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable a la aseguradora SEGUROS COLPATRIA S.A., y se ordenó correr traslado del informe técnico y enviar copia de la totalidad del expediente para que ejerza su derecho de defensa y contradicción.
- 14)Mediante, mediante oficio enviado el día 15 de diciembre del 2022 con radicado No. 2022EE0227861 se le comunicó a la aseguradora su vinculación al presente proceso y se corrió el respectivo traslado del informe técnico y de la actuación, vencido el término otorgado, la aseguradora guardó silencio.
- 15)Mediante Auto URF1-0277 del 27 de diciembre de 2022 se calificó el mérito de la acción fiscal profiriendo imputación de responsabilidad fiscal en contra de las vinculadas DIANA ROJAS BRÍÑEZ y BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, providencia que una vez notificada y presentados los correspondientes descargos, dio paso al decreto de pruebas en esta instancia, determinación adoptada mediante Auto URF1-00054 del 17 de marzo de 2023.
- 16)Teniendo en cuenta que varias de las peticiones probatorias elevadas por los presuntos fueron negadas por el Despacho, dichas negativas fueron objeto de recursos de reposición y en subsidio de apelación promovidos por la defensa de los implicados, determinación que mantuvo el Despacho mediante Auto URF1-00143 del 30 de mayo de 2023 y que fue confirmada en sede de apelación por la Sala Fiscal y Sancionatoria por Auto ORD-801119-078-2023 del 4 de julio de 2023.

¹⁰ Folios 1552 a 1561, carpeta principal No 8

¹¹ Folios 1564 a 1575, lb

¹² Folios 1577 a 1581, lb

¹³ Folios 1586 y 1587, lb



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 8 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

17)Mediante Auto URF1-000219 del 2 de agosto de 2023 se dispuso dar cumplimiento al decreto de pruebas dispuesto al inicio de la etapa de imputación.¹⁴

1.8. Relación de los medios de prueba.

Los siguientes corresponden a los medios de prueba recaudados en el curso del presente proceso de responsabilidad fiscal:

A. VISITA ESPECIAL:

Actas de visita Fiscal de fechas 22, 24, 27, 29 y 31 de marzo de 2017 con sus anexos, para practicar la prueba ordenada en el Auto de Apertura consistente en examinar las hojas de vida de los empleados ITA MARÍA MARTINEZ y AMANDA TINJACA RUÍZ; HUMBERTO GUERRERO ACOSTA, CAYO RICARDO BUITRAGO ESPEJO, GIOVANNY DURLEY GONZÁLEZ COLORADO y LUZ DARY SEGURA CORDON; DIANA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ y CARMENZA CRUZ PARRA; HAROLD ALFONSO BUSTAMENTE SOTO, JOHN ABDENAGO VALOYES ASPRILLA; ÁLVARO TORRES TELLEZ; HERNANDO RODRÍGUEZ CASTILLA y ROSALBA CARVAJAL PARRA, en su orden. (Ver Folios 933 a 951 del expediente).

B. INFORME TÉCNICO:

Con Oficio 2017IE0062703 de 04 de agosto 2017, la profesional universitaria LUISA FERNANDA MIRANDA SOTO presentó, previa designación, Informe de Apoyo Técnico a la Dirección de Vigilancia de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, con el objeto de verificar y/o validar los cálculos *respecto de los pagos de primas técnicas a funcionarios de la Cámara de Representantes*. (Ver folios 1143 del expediente).

C. DOCUMENTOS:

1. Soporte Documental allegado con el Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal. (Ver CD folio 9 del expediente)
2. Oficio 2017IE0012364 de 13 de febrero 2017, mediante el cual se realiza un traslado de pruebas a la indagación preliminar objeto de estudio. (Ver folios 41 a 103 y del expediente).
3. Copia resolución M.D. –Manual de Funciones, Congreso de la República de Colombia. (Ver folios 104 a 119 del expediente).

¹⁴ Folios 1917 y 1918, C 10



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 9 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

4. Oficio 2017ER0018029 de 22 de febrero de 2017, mediante el cual el Secretario General de la Cámara de Representantes, remite información solicitada por la Contraloría General de República. (Ver folios 120 a 986 y CD a folio 134 del expediente).
5. Oficio 2017ER0062820 de 27 de junio de 2017, mediante el cual se allega información a la Contraloría General de la República por parte del Jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes. (Ver folios 990 y CDs folios 951, 979, 986 y 991 del expediente).
6. Oficio D.P.4.1-1944-17 de 12 julio de 2017, mediante el cual se remite información a la Contraloría General de la República, por parte del Jefe de Personal de la Cámara de Representantes. (Ver folios 999 a 1137 del expediente).
7. Oficio 2017IE0062703 de 04 de agosto de 2017, por la cual se allega Informe Técnico. (Ver folios 1143 a 1144 del expediente).
8. Oficio 2018ER0071366 del 12 de julio de 2018, por el cual la Jefatura de División de Personal de la Cámara de Representantes emitió respuesta a una solicitud de información probatoria referente a las evaluaciones de desempeño, certificaciones, hojas de vida y evaluaciones de desempeño de los servidores a quienes se hizo el reconocimiento de las primas técnicas objeto de investigación. (Folios 1196 a 1306, C.7)
9. Oficio 2018ER0084936 del 17 de agosto de 2018, por el cual la Jefatura de la División Servicios de la Cámara de Representantes dio respuesta a la solicitud de las pólizas de manejo globales vigentes a 2011, quedando pendientes las correspondientes al año 1998. (Folios 1320 a 1339, C. 7)
10. Oficio 2022ER016609 del 05 de octubre de 2022, por el cual la Secretaría General de la Cámara de Representantes emitió respuesta al requerimiento del Despacho para el aporte de un informe relacionado con el grado de participación de la División de Personal, como de la División Financiera de la misma corporación en el trámite de expedición de los actos administrativos por medio de los cuales se hizo el reconocimiento de las primas técnicas objeto de la presente acción fiscal. (Folios 1595 a 1612, C.8)
11. Documentos anexos soportes de los escritos de descargos presentados por las implicadas BLNACA EMMA SALAZAR BONILLA, DIANA ROJAS BRIÑEZ, así como por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., vistos a folios 1662 a 1671, 1791 a 1733, y 1736 a 1745, c.9



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 10 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

12. Respuesta emitida por la Cámara de Representantes mediante Oficio D.J.4.2.-
1531-2023 junto con sus anexos que reposan a folios 2019 a 2090, C.11.

1.9. Versiones Libres.

BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA presentó su versión libre y espontánea, a través
de escrito con radicación 2019ER0004620 del 21 de enero de 2019¹⁵.

DIANA ROJAS BRÍÑEZ, también hizo lo propio por escrito, presentado el 17 de julio de
2021¹⁶.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 52 de la Ley 610 de 2000 establece que «*Vencido el término de traslado y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, denominada fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días*». Y para el efecto, se tiene en el *sub judice* que las pruebas decretadas mediante Auto URF1-0054 del 17 de marzo de 2023 fueron practicadas y agotadas en su totalidad, por lo que de conformidad con lo previsto en la norma en cita corresponde emitir decisión de fondo que defina la presente instancia.

Para este propósito, se abordarán en su orden las siguientes temáticas: i) saneamiento del proceso, ii) la responsabilidad fiscal y sus elementos, y, iii) caso concreto.

2.1. SANEAMIENTO DEL PROCESO.

Es menester, en toda actuación judicial o administrativa, que todo el desarrollo procesal se haga con apego, no sólo a todos los lineamientos establecidos por el legislador, sino también con plena garantía de las prerrogativas constitucionales de que gozan los implicados, principalmente de aquellas con alcance constitucional que se desprenden del ejercicio del debido proceso y el derecho de defensa. No sólo corresponde garantizar que tales prerrogativas sean preservadas a favor de los intervinientes, sino que también sean ejercidas dentro del marco regulador, en tanto y cuanto que ningún derecho, ni aun aquellos de raigambre constitucional, puede ejercerse por fuera de las limitaciones legales y procesales rectoras del trámite.

Corresponde, entonces, a la autoridad de conocimiento, al momento de definir cada etapa procesal, efectuar un análisis de lo actuado hasta ese momento y adoptar las medidas de saneamiento que se consideren pertinentes para garantizar un debido desarrollo procesal, sin perjuicio, claro está, de la facultad con que cuentan todos los vinculados a la actuación de llamar la atención del despacho de conocimiento sobre

¹⁵ Folios 1409 a 1426, Carpeta principal No. 8

¹⁶ Folios 1544 a 1546, lb



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 11 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

cualquier circunstancia que consideren razonablemente lesiva o contraria a sus facultades procedimentales.

El artículo 37 de la Ley 610 de 2000 establece sobre este particular:

En cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, declarará 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 y medidas cautelares practicadas legalmente conservarán su validez.

Cuando se declare la falta de competencia para conocer el proceso de responsabilidad fiscal, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al competente; pero si se hubiere dictado fallo, ese se declarará nulo.

Y siguiendo este mismo cause, el artículo 36 *ibidem*, en punto a las causales de nulidad, contempla lo siguiente:

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.

Las causales de nulidad procesal han sido definidas por la Corte Constitucional¹⁷ y por el Consejo de Estado¹⁸ como irregularidades o vicios procedimentales que se presentan en el marco de un proceso jurisdiccional o administrativo y que tienen el alcance de invalidar las actuaciones surtidas dentro del mismo. En este orden de ideas, se trata de un mecanismo intraprocesal orientado a garantizar la validez de las actuaciones procesales y los derechos fundamentales de las partes y demás intervinientes.

Desde esa perspectiva, y en lo que respecta al análisis oficioso de lo actuado, el Despacho no encuentra evento alguno que amerite pronunciamiento o subsanación alguna, sin embargo, en frente al análisis de lo actuado a petición de las personas implicadas en la presente acción, corresponde adentrarse al estudio de varias solicitudes nulitivas promovidas por la defensa técnica de cada una de las implicadas en esta acción fiscal, esto es, por parte de DIANA ROJAS BRIÑEZ y de BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, mientras que, en lo que corresponde a uno de los presupuestos procesales para la legitimidad de la presente acción fiscal, la sociedad vinculada como tercera civilmente responsable AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. se refirió en su intervención frente a la imputación de responsabilidad fiscal, a la operancia de la caducidad de la

¹⁷ Ver por ejemplo: Corte Constitucional; sentencia T-125 de 23 de febrero de 2010.

¹⁸ Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia proferida el 22 de octubre de 2015; Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa; número único de radicación: 540012331000200201809-01 (42523).



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 12 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

acción fiscal, aspecto que será decantado por el Despacho a renglón seguido de pronunciarse frente a las solicitudes de nulidad inicialmente referidas.

2.1.1. La solicitud de nulidad promovida por DIANA ROJAS BRÍÑEZ.

Vía correo electrónico con radicación 2023ER011049¹⁹ del 26 de enero de 2023, y por intermedio de su defensor de confianza, DIANA ROJAS BRÍÑEZ presentó escrito de descargos y a la vez propuso la nulidad de lo actuado.

En esencia, edificó su pretensión de nulidad señalando que la imputación de responsabilidad fiscal se produjo con fundamento en *«una norma declarada inexecutable e inaplicable al caso»*, pues las consideraciones de la providencia aludieron al artículo 5° de la Ley 610 de 2000 [elementos de la responsabilidad fiscal] haciendo referencia a la norma previa a su declaratoria de inexecutable por la Sentencia C-090 de 2022.

Indicó el apoderado que *«A pesar de lo anterior, el artículo 5° de la Ley 610 de 2000 que hoy está vigente no es el citado pues ese fue declarado inexecutable por la sentencia C-090/2022. Estuvo vigente entre el 15 de marzo del 2020 y el 08 de marzo del 2022 -fecha previa del auto de imputación-, lo cual generó la reviviscencia del artículo original.»*, aunado a que, a su juicio, ha debido analizarse cual de las dos redacciones de la norma le resultaba más favorable a su poderdante *«en aplicación del principio de favorabilidad»*, en tanto que el Decreto Ley 403 de 2020 amplió la responsabilidad fiscal, no solamente a quien realiza gestión fiscal sino a quien participara, concurriera, incidiera o contribuyera directa o indirectamente en la producción del daño.

En segundo término, acusó la nulidad de la imputación por no haberse cumplido los requisitos del artículo 48 [de la Ley 610 de 2000], toda vez que, siguiendo las argumentaciones expuestas para el cargo anterior referente al artículo 5° *ibidem*, en su sentir, el auto de imputación proferido por este Despacho el 27 de diciembre de 2022 no expresó de manera clara y contundente la forma como su defendida ejerció gestión fiscal frente al otorgamiento de las primas técnicas que originaron el daño fiscal aquí investigado, aspecto este necesario para configurar la gestión fiscal conforme la disposición referida.

Rechazó el apoderado la elucubración realizada por el Despacho en punto a que su defendida debía haber velado por el cumplimiento de las normas de personal y gerenciamiento del recurso humano, lo cual acusó de no ser cierto además de faltar de claridad por parte del Despacho.

Insistió el profesional del derecho en que la gestión de su defendida no comportaba la connotación de fiscal, con lo cual enhebró un tercer cargo para deprecar la nulidad que nominó *«NULIDAD POR INAPLICACIÓN DEL ART. 47 -ARCHIVO- A PESAR DE CUMPLIRSE*

¹⁹ Folios 1660 a 1671, C 9



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 13 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

CON LOS REQUISITOS», en tanto que, al carecer su defendida de la calidad de gestora fiscal, el Despacho debió, a su parecer, dar aplicación al artículo 47 de la Ley 610 de 2000 decretando el archivo del proceso en su favor.

2.1.2. La solicitud de nulidad promovida por BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA.

Vía correo electrónico del 14 de febrero de 2023 con radicación 2023ER0022206²⁰, a través de su apoderado, BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA presentó sus descargos frente a la imputación de responsabilidad fiscal y de paso, pidió la declaratoria de nulidad de toda la actuación a su favor, inclusive desde la apertura del presente proceso.

Tras realizar una extensa exposición sobre el contenido dogmático de la institución de las nulidades en el proceso de responsabilidad fiscal, el apoderado de la imputada indicó que la presente acción fiscal no había podido iniciarse en tanto que había operado la caducidad de la acción fiscal de que trata el artículo 9° de la Ley 610 de 2000.

Indicó que de conformidad con los hechos referidos en el auto de apertura del presente proceso, los hechos endilgados a su defendida se remontaban al 1° de junio de 2011, fecha esta que corresponde a la data de la Resolución No. 1355 de 2011, último acto administrativo por medio del cual se produjo el reconocimiento de la prima técnica objeto de investigación, y teniendo en cuenta que, consideró el profesional del derecho, este acto se trató de un acto de ejecución instantánea, el plazo con que contaba este Ente de Control para iniciar el proceso de responsabilidad fiscal feneció el 31 de mayo de 2016, mientras que dicha apertura se produjo hasta el 8 de junio de 2018.

De ese modo, indicó el apoderado, se incurrió en una violación al debido proceso de su poderdante, y con ello, la consolidación de una causal de nulidad de todo lo actuado.

2.1.3. La solicitud de caducidad presentada por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

Mediante correo electrónico del 7 de febrero del cursante con radicación 2023ER0019303,²¹ el ente asegurador, por intermedio de su apoderado, se pronunció frente a la imputación de responsabilidad fiscal proferida por el Despacho, y entre otros argumentos de fondo en defensa de sus asegurados, se refirió a la caducidad de la presente acción fiscal, bajo el mismo razonamiento previamente expuesto por la implicada BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, esto es, que teniendo en cuenta el término de 5 años prescrito por el artículo 9° de la Ley 610 de 2000 para que operase la caducidad de la acción fiscal, y teniendo en cuenta la data de las resoluciones por medio de las cuales se produjo el reconocimiento de las primas técnicas originarias del daño

²⁰ Folios 1734 a 1745, C.9

²¹ Folios 1675 a 1729, C.9.



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 14 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

fiscal aquí investigado, siendo la última de estas del 1° de junio de 2011, ya había operado la caducidad de la acción fiscal, toda vez que la apertura del presente proceso se produjo el 8 de junio de 2018, además, bajo el entendido de que los hechos investigados -otorgamiento de primas técnicas sin el cumplimiento de los requisitos legales- correspondía a hechos de ejecución instantánea agotados con la emisión de cada uno de los actos administrativos por medio de los cuales se produjo tal reconocimiento.

2.1.4. Consideraciones del Despacho frente a las peticiones de nulidad y caducidad de la acción.

Iniciando con las pretensiones encausadas a la declaratoria de nulidad de lo actuado, y como quiera que fueron, en esencia, tres los aspectos reseñados por el profesional del derecho que apodera a DIANA ROJAS BRÍÑEZ para edificar su alegato, el Despacho procederá a decantarlos en su orden y conforme resulten relacionados entre sí.

Propósito para el cual es menester precisar que el Decreto 403 de 2020 fue promulgado el 16 de marzo de ese año con el objetivo de dictar normas «para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», motivo por el cual varias de las disposiciones contenidas en la Ley 610 de 2000 fueron modificadas, entre ellas su artículo 5° que en un principio establecía:

La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.
- Un daño patrimonial al Estado
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Con la modificación introducida por el Decreto 403 de 2020 en su artículo 125, la disposición referida quedó del siguiente tenor:

La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Como quiera que, posteriormente, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-090 de 2022, providencia notificada en estado del 15 de marzo de ese mismo año, en la cual declaró la inexequibilidad de, entre otras disposiciones, el artículo 125 del Decreto Ley 403 de 2020 que había modificado el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, la disposición volvió a su contenido inicial, de modo tal que sólo entre el 16 de marzo de 2020 y el 15



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 15 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

de marzo de 2022, estuvo vigente la disposición en la segunda forma anotada como había sido modificada por el Decreto Ley 403 de 2020.

Descendiendo al caso concreto, el 13 de diciembre de 2022 -fecha posterior a la declaratoria de inexequibilidad de la modificación introducida al artículo 5° de la Ley 610 de 2000- este Despacho profirió el Auto URF1-0271 por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal a DIANA ROJAS BRIÑEZ, de quien el análisis correspondiente de su conducta como presupuesto para proferir imputación en su contra, reposa entre los folios 1632 reverso al 1633 también en su reverso, y si se observa bien dichas consideraciones, en ningún aparte de ellas se advierte referencia al artículo 5° que para ese entonces no estuviera vigente.

Como bien se observa a folio 1628 del expediente, página 9 del auto de imputación, al inicio de la parte considerativa de la providencia, en medio del recuento del marco normativo general expuesto frente a los presupuestos de la responsabilidad fiscal, entre otras disposiciones, el Despacho citó el artículo 5° cuestionado en la forma como se encontraba plenamente vigente después de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Ley 403 de 2020, es decir, con la redacción original del articulado previo a su reforma, luego no se advierte que, en acápite alguno, los fundamentos normativos utilizados por el Despacho para analizar la conducta de DIANA ROJAS BRIÑEZ hubieran sido erigidos sobre disposiciones que no estuvieran vigentes o que no fueran aplicables al caso concreto.

Aunado a lo anterior, el análisis que llevó al Despacho a proferir decisión de imputación de responsabilidad fiscal se centró en el reproche frente a las acciones y omisiones que le eran exigibles a la imputada como pasa a verse:

Del análisis de las principales funciones reseñadas encomendadas para el cargo de Jefe de División de Personal, se tiene en el numeral 3° citado la de «Velar por el cumplimiento y aplicación de las normas y demás disposiciones de administración de personal, gerenciando el recurso humano de la Corporación.», de donde se desprende que el ejercicio de este cargo no sólo comportaba labores de asesoramiento de la Mesa Directiva en la proyección de actos administrativos y novedades de personal, sino que también se encuentran comprendidas labores de gerenciamiento del talento humano de la Cámara de Representantes. Además con el deber de velar por el cumplimiento y aplicación de las normas y demás disposiciones de administración de personal, lo que de manera implícita y, en lo que respecta al asunto sub examine, conlleva la revisión y constatación de los documentos y requisitos necesarios para que los servidores relacionados accedieran a beneficios como los indebidamente concedidos a través de los actos administrativos aquí reprochados.

Esta demostrado en la actuación la existencia del daño por la falta de cumplimiento de requisitos legales de los beneficiarios para acceder a la prima técnica y aun así resultar beneficiados, siendo responsabilidad de DIANA ROJAS BRIÑEZ, verificar el cumplimiento de las normas en la Gerencia del recurso humano, lo cual al parecer, no



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 16 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

efectuó, omitiendo un adecuado análisis de los soportes documentales y presupuestos necesarios para conceder su visto bueno para el otorgamiento de las primas técnicas a los servidores a quienes se efectuó tal reconocimiento como le correspondía. Ello, se traduce en una falta de cuidado en sus funciones y, por ende, también del recurso público, sin el deber de cuidado que debía primar en su actuar, dado que con su actuación permitió que se avalaran los pagos de las primas técnicas indebidamente efectuados, lo que implica efectuar un reproche de su conducta a título de culpa grave ²²

Entonces, en lo que respecta al señalamiento efectuado por el togado, no advierte el Despacho que con ello se haya causado afectación alguna al derecho de defensa o al debido proceso de la imputada, pues como bien se desprende del análisis citado, el mismo recayó sobre la conducta que le era exigible a DIANA ROJAS BRIÑEZ al frente de la Jefatura de la División de Personal de la Cámara de Representante durante la época de los hechos investigados y frente a sus obligaciones establecidas por la ley vigente y aplicable en ese momento, que no en algún aparte en particular del artículo 5º de la Ley 610 de 2000 que no estuviera vigente.

En el mismo sentido, bien se puede observar que la imputación de responsabilidad fiscal reprochada por el quejoso se hizo en virtud del análisis efectuado sobre el aporte que tuvo la entonces funcionaria de la Cámara de Representantes a modo de participación, contribución e incidencia indirecta en la producción de los actos administrativos que reconocieron y concedieron las primas técnicas constitutivas del presunto daño fiscal acá investigado, conductas estas que claramente se encuentran plenamente habilitadas por el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, tanto en su contenido original como en el dispuesto por el Decreto Ley 403 de 2020, de modo tal que, aún habiéndose transcrito el articulado en su forma no vigente, en sus dos acepciones la disposición permitía efectuar tal consideración en punto a la responsabilidad fiscal derivada de la contribución, incidencia o participación, tanto directa como indirecta en los hechos generadores del daño fiscal, a saber:

Artículo 5º, Ley 610 de 2000 original	Artículo 5º, Ley 610 de 2000 original
<p><i>La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>- Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal <u>o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.</u></i><i>- Un daño patrimonial al Estado</i><i>- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.</i>	<p><i>La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal <u>o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.</u> - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.</i></p>

²² Auto URF1-0277 del 27 de diciembre de 2022, folio 1633, C 9.



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 17 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

(Se destacó)

Ya en lo que respecta al análisis de fondo de la calidad de gestora fiscal de la imputada y su papel desempeñado para la contribución del presunto daño fiscal que se investiga, ello recae sobre la órbita del estudio de fondo que será objeto de un análisis más detallado en el acápite correspondiente de la presente providencia, de cara, además, a las pruebas recaudadas y el análisis de los demás argumentos expuestos, empero, en lo que respecta al aspecto procesal y el señalamiento en el sentido expuesto de una causal de nulidad de lo actuado, es claro que no está llamada a prosperar.

La exposición precedente de tajo desvirtúa el segundo cargo propuesto por el defensor de DIANA ROJAS BRÍÑEZ, en punto a no haberse cumplido los requisitos del artículo 48 [de la Ley 610 de 2000], basado en que, al sentir del togado, no se acreditó la existencia de todos los elementos de la responsabilidad fiscal en punto a la calidad de gestora fiscal de la imputada, habida consideración que, se itera, dicho análisis corresponde a un asunto de fondo cuyo pronunciamiento corresponde analizar en el respectivo acápite de este fallo, que no con la investidura de nulidad con la cual se pretende omitir las demás instancias procesales como lo hizo su apoderado.

De habilitarse tal posibilidad, toda actuación procesal de fondo que resulte adversa a los sujetos procesales se predicaría investida de la figura de nulidad bajo el entendido general de no cumplir con los requisitos previstos por cada norma habilitante de una etapa procesal, bajo el argumento de que con ello se soslayan las garantías al debido proceso y/o derecho de defensa, lo que no resulta acertado.

Finalmente, el cargo nominado como «NULIDAD POR INAPLICACIÓN DEL ART. 47 - ARCHIVO- A PESAR DE CUMPLIRSE CON LOS REQUISITOS», basado en que, de acuerdo a los cargos anteriores enfilados por el abogado memorialista ha debido proferirse decisión de archivo del proceso al no contar su defendida con la calidad de gestora fiscal, igualmente pierde cimiento frente al fracaso de los dos cargos previos ya dilucidados, habida consideración que, como se ha dejado claro, el análisis del Despacho para arribar a la conclusión de imputación se ha llevado a cabo con apego al procedimiento establecido y en respeto de todas las garantías sustanciales y procesales, distinto es, como ya se verá en la presente providencia, que las exigencias contempladas por la ley procesal en materia de responsabilidad fiscal, para la procedencia de una imputación de responsabilidad fiscal, logren satisfacer también las contempladas para la procedencia de un fallo con responsabilidad fiscal, pero acreditado el cumplimiento de los requerimientos procesales para la imputación de responsabilidad fiscal, es claro que los argumentos encaminados a configurar la nulidad de lo actuado no están llamados a prosperar.

Finalmente y en lo que respecta, tanto a la nulidad como ocurrencia del fenómeno de caducidad de la acción fiscal, se hace menester concretar que los hechos objeto de investigación no corresponden a unos de ejecución instantánea como lo sugirió la



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 18 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

defensa de BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA y de la aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS S.A , lo que de contera implica que sus alegaciones en ese sentido tampoco cuentan con vocación de prosperidad.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la clasificación como *hechos de ejecución instantánea o de tracto sucesivo*, obedece, como todo en la acción de responsabilidad fiscal, a la trascendencia de estos en el patrimonio de las entidades afectadas, de tal suerte que si el daño producido al erario sólo se causa en una ocasión, efectivamente su denominación corresponderá a la *de ejecución instantánea*, no obstante y tal y como ocurre en el caso que se analiza por este órgano de control, se trata de actos administrativos que efectuaron el reconocimiento, sin el lleno de requisitos legales, de unas prestaciones cuyo pago se venía generando mensualmente hacia futuro, luego es evidente que no se trata de actos de *ejecución instantánea* sino *de tracto sucesivo* que mes a mes seguían generando un daño al patrimonio de la CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Bajo tal entendido, es evidente que a pesar de la fecha en que fueron promulgados los actos administrativos reprochados, es el daño que venían generando el que constituía el daño fiscal investigado, daño que, al menos hasta la fecha en que se produjo la apertura de la presente acción fiscal, 8 de junio de 2018, se seguía generando, lo que de plano descarta la posibilidad de operancia del fenómeno de caducidad.

En ese orden de ideas, se concluye que ninguno de los argumentos expuestos por los implicados, al menos de los analizados que pretendían la declaración de nulidad de lo actuado, está llamado a prosperar, lo que habilita al Despacho para continuar con el análisis de fondo del caso sub judice de cara a los elementos de la responsabilidad fiscal requeridos para la declaratoria en ese sentido a través del presente fallo.

2.2. LA RESPONSABILIDAD FISCAL Y SUS ELEMENTOS.

El proceso de responsabilidad fiscal es una actuación administrativa encaminada a determinar si como consecuencia de una conducta activa u omisiva, atribuida a título de dolo o culpa grave, un servidor público o un particular que ejerza una gestión fiscal respecto de los recursos públicos, causó un daño al patrimonio público y, con ocasión de ello, disponer la obligación de resarcirlo.

El artículo 1º de la Ley 610 de 2000 establece al respecto:

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado". (Subraya declarado exequible C-840-01)



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 19 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

La Corte Constitucional, por su parte, mediante Sentencia C-167-1995 señaló:

La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos, sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación.

Y a su turno, el Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto No. 732 del 3 de octubre de 1995, manifestó lo siguiente:

[...] El objeto de la responsabilidad fiscal consiste en que las personas encargadas de la recaudación, manejo o inversión de dineros públicos o de la custodia o administración de bienes del Estado, que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa asuman una conducta que no está acorde con la Ley - o cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas por aquella - deberán reintegrar al patrimonio público los valores correspondientes a todas las pérdidas, mermas o deterioros que como consecuencia se hayan producido.

Respecto al objeto de la responsabilidad fiscal, el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, establece lo siguiente:

[...] 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. (Subraya declarado exequible C840-01)

En este orden de ideas y en cuanto a las características esenciales de la responsabilidad fiscal, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-832 de 2002, destacó las siguientes:

a) Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal. La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5° del artículo 268 constitucional únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. No sobra recordar en ese orden de ideas que la Corte declaró la exequibilidad de la expresión ‘con ocasión de ésta’, contenida en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal.

En esa ocasión la Corporación señaló, concretamente, lo siguiente:

[...] La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su

[Handwritten signature]



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 20 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que, hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. Lo cual implica que, si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales, causa daño a ciertos haberes públicos que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de un servidor público o de un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de éstos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados’.

b) Es de carácter subjetivo. Para deducirla es necesario en efecto determinar si el imputado obró con dolo o con culpa. En este sentido cabe recordar que como lo señalan los artículos 4° y 5° 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 y que para que ella se configure debe existir un nexo causal entre dicha conducta dolosa o culposa y el daño patrimonial al Estado. De lo cual se colige que en materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

c) Es patrimonial y no sancionatoria. En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. En este sentido como lo explicó esta Corporación al declarar la exequibilidad de la expresión ‘mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal’ contenida en el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado, es decir, el Estado, quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Cabe precisar sin embargo que ‘el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite.’. Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa. Por lo mismo, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), a lo cual se suma la indexación correspondiente, que, para el caso de la responsabilidad fiscal, se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610 de 2000.

d) Es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad. La responsabilidad fiscal es distinta de la responsabilidad disciplinaria o de la responsabilidad penal que pueda generarse por la comisión de los mismos hechos que se encuentran en el origen del daño causado al patrimonio del Estado, que debe ser resarcido por quien en ejercicio de gestión fiscal actúa con dolo o culpa. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque la Corte ha advertido que, si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de un proceso fiscal.



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 21 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

Cabe hacer énfasis de manera particular en que los bienes jurídicos protegidos por cada tipo de responsabilidad son diferentes y que los objetivos perseguidos en cada caso son igualmente diversos.

En este sentido cabe recordar que contrariamente a lo que sucede en materia penal en donde la reparación de los perjuicios ocasionados al patrimonio estatal no genera la cesación de procedimiento o la absolución por la conducta punible atribuida al servidor, en cuanto lo que se censura es la vulneración del bien jurídico protegido por el derecho penal, -a saber en materia de peculado, la administración pública-, en el ámbito fiscal la acción respectiva podrá cesar si se demuestra que el daño investigado ha sido resarcido totalmente (artículo 16 de la Ley 610 de 2000).

e) Dicha responsabilidad se declara en un proceso de naturaleza administrativa. En este sentido la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad del procesado constituya un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo. Cabe recordar además que en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales las normas vigentes consagran el grado de consulta ante el superior funcional o jerárquico del servidor encargado de determinar la responsabilidad fiscal cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio [...]

A este derrotero debe sumarse que el inciso 2° del artículo 6 de la Ley 610 de 2000 señala que el «[...] daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público».

De acuerdo con lo anterior y en concordancia con lo consagrado en el artículo 5° de la referida Ley 610 de 2000 y en la Sentencia C-619-02, se tiene que la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos fundamentales y concurrentes, a saber: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; y c) un nexo causal entre el daño y la conducta.

Frente a cada uno de dichos elementos y su alcance, es necesario tener en cuenta los siguientes lineamientos:

- **Daño Patrimonial al Estado**

El inciso primero del artículo 6° de la Ley 610 de 2000, define *el daño* como:

...la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 22 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos pasibles de vigilancia y control por parte de las contralorías.

La Corte Constitucional en las Sentencias SU-620 de 1996, C-840 de 2001 y C-077 de 2007, concretó sobre este mismo particular lo siguiente:

[..] 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 ha de 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.

De allí que se destaca este como el elemento esencial y determinante para atribuir responsabilidad fiscal, ya sea en cabeza de un servidor público o de un particular que en ejercicio de funciones públicas u obligaciones determinen la gestión fiscal, surgiendo, en caso de confirmar su existencia inequívoca, la obligación de indemnizarlo o repararlo.

Y para ello es menester igualmente concretar el concepto de *gestión fiscal*, concepto que en los términos del artículo 3° de la Ley 610 de 2000, está definido en el siguiente tenor:

ARTICULO 3°. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, 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.

Es decir, el daño es sin duda el elemento más importante, en tanto se infiere que sólo a partir de la existencia de éste, puede darse inicio al proceso de responsabilidad fiscal y, por ende, con base en la existencia de su certeza, puede determinarse la responsabilidad; por ello se constituye en un requisito indispensable, aunque no suficiente, para que se opte por declarar la correspondiente responsabilidad fiscal.

Conforme lo establece el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el daño debe ser entendido como la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 23 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

Vale señalar que en la definición el término patrimonio público se ha de entender en su sentido amplio, esto es, en cuanto conjunto de bienes, derechos, rentas y recursos del Estado, a su vez, referido al concepto de hacienda pública en sus múltiples manifestaciones económico - jurídicas.

El patrimonio público así entendido es susceptible de *daño* a partir de múltiples fuentes, entre ellas, la de hechos, actos o acontecimientos que se encuentran al margen de la gestión fiscal y la de actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos que se hallan en los dominios de la gestión fiscal, siendo esta última la que importa a los fines del proceso de responsabilidad fiscal, destacándose éste como el elemento esencial y determinante para atribuir responsabilidad fiscal, ya sea en cabeza de un servidor público o de un particular que en ejercicio de una gestión fiscal, surgiendo la obligación de indemnizar o reparar el mismo, a tal punto que en aquellos eventos donde, pese a estar presentes todos los demás elementos referidos que componen la responsabilidad fiscal pero donde no exista un daño cierto y probado, los hechos investigados dejarán de tener relevancia desde el aspecto fiscal, claro está, sin perjuicio del alcance penal o disciplinario que de ahí se pueda derivar.

La Corte Constitucional, frente al *daño*²³ ha sostenido que para su estimación debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; en términos generales, debe considerarse que ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud y que al momento de la determinación del monto del daño, 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.

- **Conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal**

El artículo 6° de la Constitución Política dispone: «*Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*»

Al respecto, precisó la Corte Constitucional²⁴: «*Tratándose de recursos públicos manejados por los servidores públicos, nuestro ordenamiento dispone una serie de procedimientos de*

²³Corte Constitucional Sentencia SU-620 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell

²⁴ Sentencia C-127 de 2003, Magistrado Ponente. Alfredo Beltrán Sierra



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 24 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

planeación, contratación y ejecución, pues el manejo de estos recursos involucra el interés general, por cuanto, además de ser un aporte de todos los contribuyentes, su destinación implica el cumplimiento de los fines del Estado.»

En relación con la definición de servidores públicos, de conformidad con el artículo 123 de la Constitución; *«Son servidores públicos, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades territoriales descentralizadas territorialmente y por servicios »* Vale mencionar que estos servidores están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley o el reglamento.

La *conducta*, como elemento de la responsabilidad fiscal hace referencia a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliega una gestión fiscal, en ejercicio de la cual o con ocasión de ella, genera un daño al patrimonio del Estado.

La gestión fiscal ha sido definida en el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 de la siguiente manera:

.. 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.

Con base en la anterior definición, la Corte Constitucional²⁵ señaló respecto de éste elemento de la responsabilidad fiscal lo siguiente:

. 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”, aclarando además que “involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado. Criterios éstos que en lo pertinente cobijan a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado

En relación con la condición personal del servidor público o particular que genera el daño patrimonial al Estado, fuera de ser indispensablemente el haberlo ocasionado con dolo o culpa grave, aquel debe tener la condición de gestor fiscal en relación con el bien o

²⁵ **Sentencia C-840 de 2001**



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 25 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

recurso público que resultó lesionado. Sobre este particular, la Corte Constitucional puntualizó lo siguiente:

(...) la responsabilidad fiscal que pueda establecerse en dichos procesos, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación en repetidas ocasiones a partir del examen de la Constitución y la ley tiene las siguientes características:

Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal. La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5° del artículo 268 constitucional únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. No sobra recordar en ese orden de ideas que la Corte declaró la exequibilidad de la expresión "con ocasión de ésta", contenida en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal.²⁶

Ahora bien, frente al grado de culpa que se debe observar en el proceso de responsabilidad fiscal, esta debe operar a partir de la culpa grave según lo determinó la Corte Constitucional al declarar inexecutable el parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el cual prescribía que el grado de culpa a partir del cual se podía establecer responsabilidad fiscal era el de la culpa leve, exponiéndolo en los siguientes términos:

(...) el criterio o fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial del agente frente al Estado ha sido claramente definido por el constituyente. Como ha quedado visto, él se circunscribe a los supuestos de dolo y culpa grave y, por tanto, no es posible que se genere responsabilidad patrimonial del agente estatal cuando su obrar con culpa leve o levísima ha generado responsabilidad estatal.

Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía (...)

En consecuencia, queda pues superada aquella percepción equivocada, de que el daño patrimonial que le pueden causar al Estado los agentes que no cumplen función fiscal tiene tal grado de diferenciación con el perjuicio que le pueden causar los fiscalmente responsables, que justifica o admite respecto de los segundos un tratamiento de imputación mayor. Por el contrario, visto el problema desde una óptica estrictamente constitucional, lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material. En esta medida, el grado de culpa leve a que hacen referencia expresa los artículos 4° parágrafo 2° y 53 de la Ley 610 de 2000 es

²⁶ Sentencia C-832 de 2002. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 26 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

*inconstitucional y será declarado inexecutable en la parte resolutive de esta Sentencia*²⁷.

Frente a la culpa grave, el artículo 63 del Código Civil la define así: « . *Culpa grave, negligencia, 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* »

En la culpa grave, “el descuido”, “la negligencia” y la “imprudencia” se señalan como factores generadores, pues atañen a la mala elección de los medios y al incumplimiento del deber objetivo de cuidado, que son precisamente exigibles a quien maneja los negocios ajenos.

Es así que a través del proceso de responsabilidad fiscal se obtiene una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares, en ejercicio o con ocasión de la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar económicamente el daño causado al erario por su conducta dolosa o gravemente culposa. (artículo 1º, Ley 610 de 2000)

Una vez sentadas las anteriores precisiones, el agente que genera el daño patrimonial al Estado debe tener dos condiciones indispensables, a saber: *i) ser gestor fiscal en relación con el bien que resultó lesionado y ii) actuar con dolo o culpa grave, aunado a la previsión que al respecto establece el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011: «El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será dolo o la culpa grave».*

• **Nexo Causal entre el Daño y la Conducta**

El nexo causal implica que entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de manera tal que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva.

Para efectos del proceso de responsabilidad fiscal, se requiere que el servidor público o el particular con funciones públicas, produzca daño fiscal con dolo o culpa grave, lo haga sobre bienes, rentas o recursos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante.

En el mismo entendimiento, no podría predicarse responsabilidad fiscal respecto de un gestor fiscal que causa daño patrimonial estatal, con dolo o culpa grave, sobre bienes, rentas o recursos que corresponden a la esfera de acción de otro gestor fiscal, es decir, que para deducir responsabilidad fiscal no basta con que el gestor fiscal produzca daño fiscal con dolo o culpa grave en relación con bienes, rentas o recursos estatales, pues, queda bien claro, es preciso que tales haberes se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante.

²⁷ Sentencia C-619 de 2002 M P Drs Jaime Córdoba Triviño & Rodrigo Escobar Gil



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 27 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

De allí que el Consejo de Estado²⁸, a través de su Sección Primera, defina este elemento de la responsabilidad fiscal como *«la relación que existe entre un hecho antecedente y un resultado, de forma tal que, si el primero no se hubiere presentado, el segundo tampoco»*.

Bajo el anterior derrotero dogmático será analizado el caso sometido a estudio de esta vista fiscal como a continuación pasa a exponerse.

2.3. EL CASO CONCRETO

Corresponde al Despacho establecer si con ocasión de la emisión de las resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de 1° de junio de 2011 y No. 0686 de 17 de julio de 1998, por medio de las cuales se produjo el reconocimiento de las primas técnicas a favor de varios servidores de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, se produjo un daño patrimonial a dicha corporación en razón a la legalidad o ilegalidad de tales actos, y así mismo, determinar si corresponde o no establecer responsabilidad fiscal en tales hechos, respecto de las ex servidoras de ese mismo organismo, DIANA ROJAS BRIÑEZ, en calidad de Jefe de Personal y BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA en ejercicio de la Jefatura de la División Financiera, respectivamente, para el año 2011, al igual que la consecuente responsabilidad que se pueda predicar de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., como tercera civilmente responsable.

2.3.1. DEMOSTRACIÓN OBJETIVA DEL DAÑO PATRIMONIAL

Se tiene que mediante Auto No. 000245 del 08 de junio de 2018, se decretó la apertura de la presente causa fiscal, la cual surgió a partir de la verificación de la denuncia ciudadana según la cual, durante los años 2011 a 2015 en la Cámara de Representantes, se produjo el reconocimiento y pago una prima técnica a once (11) funcionarios de dicha Corporación sin que cumplieran con el lleno de las exigencias legales necesarias para ello. Esto, porque sus evaluaciones de desempeño se encontraban por debajo del 90%.

Según obra en el expediente, fueron suscritas las Resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de 1° de junio de 2011 y No. 0686 de 17 de julio de 1998, en las que se observa como beneficiarios a los siguientes servidores de la Cámara de Representantes:

CAYO RICARDO BUITRAGO ESPEJO, Operador de Sistemas, Secretaría General;
HAROLD ALFONSO BUSTAMENTE SOTO, Operador de Sistemas en la Comisión Legal de Cuentas;
ROSALBA CARVAJAL PARRA, Operador de Sistemas de la Segunda Vicepresidencia;
CARMENZA CRUZ PARRA, Mecnógrafa Sección registro y Control;
GIOVANNY DURLEY GONZALEZ COLORADO, Mensajero de la Secretaría General;

²⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 13 de diciembre de 2012, Radicación: 15001-23-31-000-2009-00247-01, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 28 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

DIANA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Mecnógrafa de la División de Personal; HUMBERTO GUERRERO ACOSTA, Transcriptor de Comisión Especial de Aseguramiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, ITA MARÍA MARTINEZ LOZANO, Transcriptor Sección Grabación; AMANDA TINJACA RUÍZ, Mecnógrafa de la Comisión Segunda Constitucional Permanente; HERNANDO RODRÍGUEZ CASTILLA, en su condición de Operador de Equipo Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y ALVARO TORRES TELLEZ, en su condición de Asistente Administrativo, respectivamente.

Tales actos administrativos fueron suscritos respectivamente por CARLOS ANTONIO ARDILA BALLESTEROS, en su condición de Presidente de la Mesa Directiva en el año 1998, luego, por JAIRO JARAMILLO MATIZ, como Director Administrativo de esa entidad, CARLOS ALBERTO FLÓREZ ROJAS actuando como Jefe de la Dirección Jurídica, por DIANA ROJAS BRIÑEZ, en calidad de Jefe de Personal y BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA en ejercicio de la Jefatura de la División Financiera, respectivamente, para el año 2011.

Ahora, tal como se vislumbraba desde el auto de apertura, y aquí se consolida, cierto es que existió la posibilidad para algunos funcionarios de esa entidad de acceder a la prima técnica, ya que en términos del Decreto 2164 de 1991, tal prerrogativa, *«solo procedía para aquellos funcionarios que hubieran alcanzado el 90 % del puntaje total de calificación, durante el año anterior a la fecha de asignación y no encontrarse inmerso en ninguna de las situaciones que originen su pérdida»*. No obstante, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 11 de julio de 1997, esa prima técnica se reconoció exclusivamente para los cargos de *«niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes (...)»*.

En este caso, resulta evidente que ninguno de los beneficiarios de las resoluciones reprochadas cumplía con los requisitos para acceder a la prima mencionada porque no alcanzaron el 90% del puntaje aplicable para el periodo de transición de los citados decretos, y mucho menos ostentaron cargos de nivel directivo, asesor o ejecutivo. Así, se advierte en el anexo probatorio del hallazgo, en el que se analizaron cada uno de los casos de los empleados beneficiarios con la indebida prima técnica reconocida Obsérvese: ²⁹

²⁹ Cf Folios 169 y ss C 1



FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 29 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

DE 1986 A 2001 ES DE 700 PORCENTAJE MINIMO 63X
DE 2002 A LA FECHA ES 8000 PORCENTAJE MINIMO 98X
NOTA. LAS CASILLAS EN BLANCO CORRESPONDEN A LA AUSENCIA DE INFORMACIÓN

La anterior relación se acompaña con los datos extraídos del material probatorio, en el que se reflejan las circunstancias particulares de cada uno de los empleados favorecidos con los pagos indebidos:



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1 DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 30 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

3	ROSALBA CARVAJAL PARRA	30 539 708	Operador de Sistemas Grado 4	Acta de Posesión 0109 de 19 de julio de 1996 f 1019 Y 1158	1355 (f 1019 1020) 01 junio 11 FUNDAMENTO APLICACIÓN DEL DECRETO 1724 DE 1997 ART DE TRANSICIÓN		Consejo de Estado esta surtiendo recurso extraordinario de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal administrativo de Cundinamarca el día 20 de enero de 2011, en el sentido de negar el derecho a la funcionaria	Decreto 1336 DE 1999 No ocupaba el cargo del nivel exigido para hacerse acreedor a la Prima Técnica No le son aplicables los Decretos 1661 y 2164 de 1991 pues obtuvo una calificación menor a la exigida para haber adquirido y conservado el derecho Existe sentencia que niega el derecho a la prima	SI	Junio 2011 a Jun 2017 (F 1023 1027)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE
4	GIOVANNY DUKLEY GONZALEZ COLORADO	79 707 271	Mensajero Grado 1	Acta de Posesión 0831 de 6 de febrero de 1996 (f 1037 Y 1159)	1349 (f 1037-1038) 01 jun-2011 FUNDAMENTO APLICACIÓN DEL DECRETO 1724 DE 1997 ART DE TRANSICIÓN	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126 1127)	Juzgado 16 Administrativo de Bogotá, de junio 9 de 2014, la cual cursa recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Folio 131	Decreto 1336 de 2003 No ocupaba el cargo del nivel exigido para hacerse acreedor a la Prima Técnica No le son aplicables los Decretos 1661 y 2164 de 1991 pues obtuvo una calificación menor a la exigida para haber adquirido y conservado el derecho Existe sentencia que niega el derecho a la prima	SI	Junio 2011 a Mayo 2017 (F 1041 1045)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE
5	DIANA GONZALEZ RODRIGUEZ	52 164 657	Mecanografista Grado 3	Acta de Posesión de 8 de febrero de 1996 (f 1046)	1346 (f 1046-1047) 01 jun-2011-E6 F121	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126-1127)	Tribunal Administrativo de Bogotá, declara impedimento para adelantar audiencias el 23 de noviembre de 2016 f 132		SI	Junio 2011 a Mayo 2017 (F 1050 1054)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE
6	HUMBERTO GUERRERO ACOSTA	17 193 090	Transcriptor Grado 4	Acta de Posesión de 8 de febrero de 1996 (f 1055)	1350 (f 1055 1056) 01 jun-11		Juzgado Séptimo Administrativo de Bogotá, falla a favor de la Entidad (F 131)		SI	Junio 2011 a Mayo 2017 (F 1059 1063)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE
7	ITA MARÍA MARTINEZ LOZANO	39 570 903	Transcriptor a Grado 4	Acta de Posesión de 12 de febrero de 1996 f 1064	1361 (f 1064 1065) 01 jun 11	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126 1127)	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 22 de abril de 2015, dicta medida cautela de suspensión provisional y fue apelada ante el Consejo de Estado (f 132)		SI	Junio 2011 a Mayo 2017 (F 1068 1072)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE
1	CAYO RICARDO BUITRAGO ESPEJO	9 520 285	Transcriptor Grado 4	Acta de Posesión 0063 de 20 de febrero de 1996 f 951	1356 (f 1001 1002) de 01 de junio de 2011 FUNDAMENTO APLICACIÓN DEL DECRETO 1724 DE 1997 ART DE TRANSICION	NO SE REAJUSTO	Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 27 de agosto de 2015 Confirma sentencia que accedió a las pretensiones de la demandante LA NACIÓN La decisión fue en el sentido de no tener derecho a la Prima Técnica (Sentencias en CD Y F 131 del expediente)	No le son aplicables los Decretos 1661 y 2164 de 1991 pues obtuvo una calificación menor a la exigida para haber adquirido y conservado el derecho Existe sentencia que niega el derecho a la prima	SI	Junio 2011 a MAYO 2016 (F 1005 1009)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE HAY SENTENCIA EN FIRME QUE DECLARA LA NULIDAD DEL RECONOCIMIENTO
2	HAROLD ALFONSO BUSTAMANTE SOTO	79 402 790	Operador de Sistemas, grado 4 y Almacanista sección suministros a partir de 20 de Enero de 2009	Acta de Posesión de 2 de febrero de 1996 f 1010	1354 (f 1010 1011) de 01 de junio de 2011 FUNDAMENTO APLICACIÓN DEL DECRETO 1724 DE 1997 ART DE TRANSICION	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126 1127)	Tribunal Adm Cundinamarca de 29 de julio de 2016 Confirma sentencia que declaró la nulidad de la resolución 1354 que reconoció y ordeno pago de prima técnica F 132 y c d sentencias) en razón a que 1 el juzgado 17 Administrativo de Cundinamarca en sentencia de 8 de octubre de 2010 que niega reconocimiento de prima técnica, y el Tribunal administrativo de cundinamarca el 20 de agosto de 2011 la confirma en razón a que la resolución que reconoció la prima estaba siendo objeto de decisión (Sentencia en CD)	Decreto 1336 DE 1999 No ocupaba el cargo del nivel exigido para hacerse acreedor a la Prima Técnica No le son aplicables los Decretos 1661 y 2164 de 1991 pues obtuvo una calificación menor a la exigida para haber adquirido y conservado el derecho Existe sentencia que niega el derecho a la prima	SI	Junio 2011 a Nov 2016 (F 1014 1010)	HAY SENTENCIA EN FIRME QUE DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO DE RECONOCIMIENTO
9	AMANDA TINJACA RUIZ	52 072 466	Mecanografista Grado 3	Acta de Posesión de 13 de febrero de 1996 f 1082	1348 (f 1082 1083) 01 jun 11	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126 1127)	El Juzgado 20 Administrativo de Oralidad del Distrito Judicial de Bogotá, el 4 de abril de 2014 declaró la nulidad de la resolución de reconocimiento de la prima Sentencia confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 19 de febrero de 2015, (sentencia en CD)	No cumplió los requisitos exigidos en el decreto de transición 1724 de 1997	SI	Junio 2011 a Junio 2015 (F 1086 1090)	HAY SENTENCIA EN FIRME QUE DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO DE RECONOCIMIENTO
10	HERNANDO RODRIGUEZ CASTILLA	5 084 368	Operador de Equipos Grado 3	Acta de Posesión de 2 de febrero de 1996 f 1016	1358 (f 1118 1119) 01 jun 11	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126 1127)	El Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, declaró nula la resolución de reconocimiento de la prima, el sr Rodríguez Cestile al momento del reconocimiento de la prima, estaba encargado como Auxiliar de Archivo y no en propiedad	No cumplió los requisitos exigidos en el decreto de transición 1724 de 1997	SI	Junio 2011 a Sept 2014 (F 1021 1024)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE
11	CARMENZ A CRUZ PARRA,	52.110 005	Mecanografista Sección registro y Control,	Acta de Posesión 0071 de 26 de febrero de 1996 (f 1028)	1352 de junio 01 de 2011 (f 1028-1029)	2377 de 23 de Agosto 2011 (F 1126-1127)	Fallo del 18 de marzo de 2011, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, declaró la nulidad de la resolución que reconoce la prima técnica en razón a que se debía probar de cuerdo a los Decretos 1724 de 1997 y 1336 de 2003 estar en situación de transición	1661y 2164 de 1991 No cumplio con el requisito de la calificación en el año 1996	SI	Junio 2011 a Mayo 2015 (F 1092 -1027)	HAY SENTENCIA EN FIRME QUE DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO DE RECONOCIMIENTO
13	ALVARO TORRES TELLEZ		Asistente Administrativo		686 (f 25) de 17 de julio de 1998		Fallo de 30 DE JUNIO DE 2010 QUE ORDENA DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES QUE NIEGA EL RECONOCIMIENTO DE LA PRIMA TÉCNICA ORDENA RECONOCERLO Y PAGARLO	Decreto 1661 y 2164 de 1991	SI	Enero 2003 a Mayo 2017 (f 1109-1117)	CALIFICACIONES POR DEBAJO DEL PORCENTAJE ESTABLECIDO LEGALMENTE

A pesar de ello, se habilitaron los pagos de las primas técnicas reconocidas en tales resoluciones, pues según la evaluación contable presentada en el informe de apoyo técnico practicado en la fase de indagación preliminar, se conoce que el monto total de los pagos efectuados ascendió a \$896.044.974, los cuales se discriminan así:



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

Página 31 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

No	NOMBRE	VALOR PAGADO PRIMA TÉCNICA
1	CAYO RICARDO BUITRAGO ESPEJO,	59.574 724
2	HAROLD ALFONSO BUSTAMENTE SOTO	65.625 864
3	AMANDA TINJACA RUÍZ	45 668 340
4	CARMENZA CRUZ PARRA	58 517 255
5	GIOVANNY DURLEY GONZALEZ COLORADO	76.545 590
6	DIANA GONZALEZ RODRÍGUEZ	101 564.244
7	HUMBERTO GUERRERO ACOSTA	71.920 712
8	HERNANDO RODRÍGUEZ CASTILLA	37.193.694
9	ITA MARÍA MARTINEZ LOZAN	98 408 614
10	ALVARO TORRES TELLEZ	195 113.831
11	ROSALBA CARVAJAL PARRA	85.912 106
	VALOR TOTAL	\$896.044.974

Dicho valor fue el que efectivamente se canceló por concepto de esa prima técnica, generando un detrimento patrimonial en desfavor de la Cámara de Representantes, sin que pueda desconocerse su causación cuando es evidente que se otorgó sin el cumplimiento de los requisitos legales y menos porque obra en el plenario copia de los certificados de pago de cada uno de los casos. Aunado a que en momento alguno esa cifra fue objeto de controversia por parte de la defensa en el curso procesal.

En esos términos, se infiere que objetivamente el daño al erario en este caso, se consolidó en la suma de **\$896.044.974** (suma sin indexar) en perjuicio de la CÁMARA DE REPRESENTANTES.

2.3.2. DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL Y LA CONDUCTA ATRIBUIBLE A LOS IMPUTADOS

Probada la existencia del DAÑO sufrido por el erario, y más precisamente al patrimonio de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, habrá que establecer si, de cara al análisis de los medios de prueba recaudados en el curso de esta actuación, la conducta de los vinculados se encuentra en el ámbito de la gestión fiscal y si se produjo con la gravedad requerida para la procedencia de una declaratoria de responsabilidad fiscal.

La Ley 610 de 2000, en su artículo 3°, define la *gestión fiscal* de la siguiente manera:

...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,



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 32 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

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”.

Por ende, la conducta imputable al autor del daño, se refiere a la potestad funcional, reglamentada o contractual del servidor público o del particular, que, autorizado legal o contractualmente, despliegue gestión fiscal en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere o contribuya al detrimento patrimonial, sin embargo, es imperativo destacar que, además de la calidad de gestor fiscal, es requisito *sine qua non* que dicha conducta reprochada se haya llevado a cabo con un grado de culpa grave, como mínimo, como así lo determinó la Corte Constitucional en el análisis de constitucionalidad efectuado al artículo 53 de la Ley 610 de 2000 a través de la Sentencia C-619 de 2002:

*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 **leve [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 (Se destacó)*

El Código Civil en su artículo 63 distingue tres clases 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 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.



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 33 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

La *culpa grave* es un estándar derivado del dolo, que según el derecho romano clásico incluía diversos comportamientos contrarios al deber, tanto los que se identificaban con la intención de perjudicar como los incumplimientos involuntarios.

Los hechos catalogados por el Legislador como dolosos o culposos son aquellos que, según la experiencia y la lógica, permiten deducir que el agente actuó contrariando las hipótesis legales ocasionando un daño y transgrediendo los cometidos estatales.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, en pronunciamiento del 26 de febrero del año 2014, al interior del proceso con radicado 25000-23-26-000-2011-00478-01(48384), sostuvo:

La determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que 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, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta... lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública

La Corte Constitucional en Sentencia C-338 de 2014, como fundamento de imputación en el proceso de responsabilidad fiscal, sostuvo:

Una lectura armónica de la Constitución ha conducido a que en su jurisprudencia esta Corporación haya afirmado que, si bien los preceptos constitucionales no determinan expresamente un criterio normativo de imputación de la responsabilidad fiscal – es decir, no establecen expresamente el fundamento sobre el cual sea posible atribuir el daño antijurídico a su autor –, el criterio más exigente que puede establecerse por parte del legislador es la culpa grave.

Es decir, en el marco constitucional actual no podría establecerse por parte del legislador un régimen de responsabilidad fiscal que tuviera como fundamento la culpa o la culpa leve, por cuanto desde el punto de vista del sujeto del proceso de responsabilidad dichos criterios son más exigentes que la culpa grave.

Este principio de decisión tiene como fundamento la imposibilidad de que el legislador establezca un régimen de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos que implique una exigencia mayor que aquella utilizada para determinar la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos a través de acción de repetición, tal y como figura en el artículo 90 de la Constitución. En sentencia C-619 de 2002 se concluyó, con fundamento en el principio de igualdad entre servidores públicos, el criterio de imputación en materia de responsabilidad fiscal debía ser el dolo o la culpa grave.

(...)



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 34 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

En este sentido, la finalidad de dichas responsabilidades coincide plenamente ya que la misma no es sancionatoria (reprimir una conducta reprochable) sino eminentemente reparatoria o resarcitoria, están determinadas por un mismo criterio normativo de imputación subjetivo que se estructura con base en el dolo y la culpa, y parten de los mismos elementos axiológicos como son el daño antijurídico sufrido por el Estado, la acción u omisión imputable al funcionario y el nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente. Entonces, es evidente que en el plano del derecho sustancial y a la luz del principio de igualdad material, se trata de una misma institución jurídica, aun cuando las dos clases de responsabilidad tengan una consagración normativa constitucional diferente -la una el artículo 90-2 y la otra los artículos 267 y 268 de la Carta - y se establezcan por distinto cauce jurídico -tal y como lo había señalado esta Corte en la Sentencia C-840/2001 ..., y haciendo mención expresa de la sentencia antes mencionada, con ocasión de la demanda contra el artículo 17 de la Ley 610 de 2000 la Corte afirmó que “[l]a responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa. Al respecto, ha dicho la Corte que en materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y, por tanto, la misma debe individualizarse y valorarse a partir de la conducta del agente”³⁰ Situación que confirmó la reciente sentencia C-512 de 2013, en la que con ocasión del examen de constitucionalidad del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 se manifestó sobre los fines del proceso fiscal lo siguiente “[e] ste proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos.

En armonía con el fundamento constitucional que se ha establecido en la jurisprudencia de esta Corte, y en pleno acuerdo con el artículo 124 de la Constitución que prevé que “[l]a ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”, el mencionado artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 consagra que “[e]l grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave” e, incluso, contiene eventos en los que el fundamento de la imputación –el dolo o la culpa grave- se presumen, presunciones que se consideraron acorde con el ordenamiento constitucional –sentencia C-512 de 2013-. Principio de imputación que es reiteración de lo establecido por los artículos 4 y 5 de la Ley 610 de 2000, de acuerdo con los cuales el criterio de imputación en materia de responsabilidad fiscal será la culpa grave y el dolo.

Hechas las anteriores precisiones conceptuales en el marco de la ley, la doctrina y la jurisprudencia, aplicables y vinculantes a todas y cada una de las situaciones comportamentales de los implicados en el caso bajo estudio, se tiene que con la apertura de la presente acción fiscal, fueron vinculadas en calidad de presuntas responsables fiscales DIANA ROJAS BRÍÑEZ, en calidad de Jefe de Personal y BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA en ejercicio de la Jefatura de la División Financiera, respectivamente, para el año 2011.

³⁰ Sentencia C-382 de 2008



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 35 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

En ese orden de ideas, el Despacho se ocupará de analizar de forma individual la conducta de cada una de estas dos ex servidoras para establecer si procede o no declarar su responsabilidad fiscal por los hechos materia del presente proceso:

2.3.2.1. De la conducta de DIANA ROJAS BRIÑEZ.

De conformidad con los soportes documentales visibles en el CD a folio 9 del expediente, DIANA ROJAS BRIÑEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.967.933, se desempeñó como Jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes en el periodo comprendido entre el 1° de febrero de 2011 y el 25 de octubre de 2014.

Fue por el ejercicio de ese cargo que se vinculó a esta acción en calidad de presunta responsable fiscal, dado que suscribió con visto bueno y conjuntamente con el Director Administrativo, y otros funcionarios, las Resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de 1° de junio de 2011, mediante las cuales se reconoció la prima técnica por evaluación de desempeño a 11 empleados de la Cámara de Representantes, sin que éstos tuvieran derecho a percibir tal asignación, por no cumplir con el presupuesto normativo transicional, al estar calificados por debajo del 90%.

Se tiene a folios 104 y siguientes de la carpeta principal número 1 del expediente, que obra copia de la Resolución No. MD 1095 de 2010, a través de la cual se modificó la Resolución No. MD 3155 de 2008, con la que se adoptó el manual de funciones y requisitos mínimos para todos los empleos de la planta de personal de la Cámara de Representantes.

Allí, se reglamentó la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico, entre ellos, los inherentes al cargo de Jefe de División de Personal, desempeñado por DIANA ROJAS BRIÑEZ, asignándole las siguientes funciones:

1. *Asesorar a la Mesa Directiva y a la Dirección Administrativa elaborando, adoptando y ejecutando las políticas de personal y recurso humano de la entidad.*
2. **Asesorar a la Mesa Directiva y a la Dirección Administrativa en la proyección de resoluciones y demás actos administrativos, referentes a novedades de personal, (nombramientos, vacaciones, licencias, insubsistencias, renunciaciones, permisos, judicaturas).**
3. **Velar por el cumplimiento y aplicación de las normas y demás disposiciones de administración de personal, gerenciando el recurso humano de la Corporación.**
4. *Organizar y coordinar los procesos de carrera administrativa, selección, clasificación, registro, y desarrollo del personal al servicio de la Cámara de Representantes.*
5. *Ejercer la coordinación para elaborar el cuadro de situaciones administrativas de las novedades de personal de la corporación.*
6. *Coordinar la selección, el entrenamiento, y capacitación de personal.*



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 36 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

7. *Asesorar a las directivas, a los Honorables Representantes y a los funcionarios en general, con relación a las novedades de personal y al tema de recurso humano en general. [.]*" (Destacado fuera de texto)

Como bien se desprende de las labores encomendadas a la Jefe de División de Personal, resulta evidente que cada una de las tareas que en ejercicio de dicho cargo le correspondían a DIANA ROJAS BRIÑEZ, se encontraban direccionadas al área que presidía, esto es, al talento humano de la entidad y todo lo relacionado con su administración y manejo.

Más allá del alcance directo de sus funciones, también resulta claro para este Despacho que, con relación a los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones como las primas técnicas bajo análisis, la conducta de la Jefe de División de Personal ciertamente se puede clasificar como de gestión fiscal, habida consideración que, como así ocurrió, dicho cargo comportó un grado de participación en la producción de tales actos administrativos, dado el otorgamiento de su rúbrica como visto bueno de su dependencia.

No obstante, y tal y como se recalcó en el recuento normativo y dogmático de los componentes a analizar para analizar la conducta de quien ha sido llamado como presunto responsable a una acción de responsabilidad fiscal, es menester establecer, no sólo que la conducta del implicado recaiga dentro del ámbito de la gestión fiscal, sino que el ejercicio de las conductas que se le reprochan en tal calidad, se cometa a título de culpa, como mínimo, grave, lo que no es posible predicar en el caso *sub lite* respecto de DIANA ROJAS BRIÑEZ.

En efecto, debe reiterarse nuevamente que la participación de la citada ex servidora de la CÁMARA DE REPRESENTATES frente a las resoluciones que concedieron las primas técnicas de los 11 ex trabajadores de esa corporación, se dio como visto bueno desde la Jefatura de la División de Personal, y si bien es cierto que resulta procedente efectuar un grado de reproche al otorgar su consentimiento para la producción de un acto administrativo que efectuaba un reconocimiento prestacional a un determinado grupo de integrantes de la planta de personal de la entidad, también es cierto que, al menos no de manera directa y clara, sus funciones no se encuentran clara y directamente relacionadas con un análisis normativo y jurídico de actos relacionados con el reconocimiento de derechos prestacionales.

Es claro que, como Jefe de la División de Personal, es desde dicha óptica que se produce el asesoramiento, acompañamiento y gerenciamiento del ramo a su cargo y de los actos administrativos emitidos por la Mesa Directiva de esa corporación, por lo que no resulta razonable imponerle una exigencia de conocimiento más allá de su cargo, de campos que son de resorte esencial de otras dependencias, como, en gracia de discusión, sí le sería exigible a una dependencia cuyas funciones implicaran un asesoramiento jurídico frente al acto en cuestión



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 37 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

Es preciso señalar que el reproche fiscal se fundamenta en la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa del ejercicio de la gestión fiscal. Vale recordar que la culpa grave ha sido instituida por el artículo 63 del Código Civil como aquella 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*», lo que no sería posible predicar en el caso *sub lite*, en tanto, se itera, resultaría desproporcionado exigir que cada dependencia que deba calificar con su visto bueno la producción de un acto administrativo, se haga cargo de funciones jurídicas que no son de su resorte directo, tal y como puede señalarse de la División de Personal frente al contenido jurídico de un reconocimiento prestacional.

Debe resaltar esta Delegada que la responsabilidad fiscal es subjetiva y cualificada, no generalizada y objetiva por el acto del pago, sino que debe demostrarse con certeza que el funcionario direccionó su gestión fiscal a causar el daño patrimonial del Estado desatendiendo sus deberes, con un reproche de gravedad. Aquí, puede que los deberes mencionados de revisar y verificar la legalidad de los actos de reconocimiento y pago de la prima técnica no se hayan cumplido con la rigurosidad que espera el conglomerado, pero lo cierto es que esa fue una situación tradicional y reiterada sistemáticamente, que precedía de una década de reconocimientos por tal concepto, además con el asentimiento de dependencias cuya función y conocimientos sí atañen un nexo más estrecho con la naturaleza de los actos jurídicos cuestionados como un reconocimiento prestacional como una prima técnica.

La situación puesta de presente, ciertamente otorga cimiento a las alegaciones que en defensa de la imputación expuso la defensa técnica de ROJAS BRÍÑEZ en punto a la confianza legítima. Otro aspecto mencionado en defensa de la implicada lo fue la excesiva carga laboral presente durante la época de suscripción de los actos administrativos reprochados, aspecto que si bien no logró ser claramente acreditado, tampoco resultaba decisivo en la medida en que, como viene de exponerse, como Jefe de la División de Personal de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, reprochar la ausencia de una revisión jurídica exhaustiva de cada acto administrativo producido por esa corporación, aún de aquellos relacionados con el personal a su cargo, desborda claramente las exigencias razonables que se pueden realizar al más diligente de los servidores, máxime cuando los conocimientos requeridos sobrepasan la formación profesional del servidor bajo análisis, además en sustitución de las funciones que atañen a otras dependencias y servidores.

Tampoco es dable dejar de lado que, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico colombiano, es claro que en el artículo 83 de la Constitución Política, se consagró que «*Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas*», de tal suerte que afirmar lo contrario impondría la obligación de demostrar sin lugar a conjeturas, que el actuar de la ex servidora implicada se produjo de forma



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 38 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

grave, como una grave negligencia o con imprudencia, lo que no aconteció en el plenario pues no existe evidencia que así lo soporte.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que no se desconoce la calidad de gestor fiscal que ostentó DIANA ROJAS BRIÑEZ frente a la producción de las resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de 1° de junio de 2011, mediante las cuales se reconoció la prima técnica por evaluación de desempeño a 11 empleados de la Cámara de Representantes por el grado de participación que tuvo, también lo es que el reproche que, de cara a sus funciones como Jefe de la División de Personal, no logra alcanzar el grado de culpa (grave) requerido para la procedencia de un fallo con responsabilidad como lo exige el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

El artículo 54 *ibidem* contempla que «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.**», y como en el caso presente resulta claro que no se reúnen en su totalidad los elementos de la responsabilidad fiscal, en este caso, una conducta gravemente culposa como gestor fiscal del implicado, ello exime al Despacho del análisis detallado de las demás pruebas recaudadas, por lo que no queda otra opción a este Despacho que la de proferir fallo sin responsabilidad fiscal a favor de DIANA ROJAS BRIÑEZ.

2.3.2.2. De la conducta de BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA.

BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA fue también vinculada mediante Auto 000245 del 08 de junio de 2018 a la presente actuación, en virtud de su condición de Jefe de la División Financiera de la Cámara de Representantes, en el periodo comprendido entre el 1° de septiembre de 2010 y el 27 de marzo de 2015, como así lo indica la certificación anexa a folios 138 y 143 a 146 del expediente.

Fue convocada a esta causa fiscal porque en el ejercicio de su cargo avaló con visto bueno la asignación de la prima técnica de varios funcionarios de la Cámara de Representantes, suscribiendo conjuntamente con el Director Administrativo, y otros funcionarios, las Resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de fecha 01 de junio de 2011, mediante las cuales se ordenó el reconocimiento y pago de prima técnica por evaluación de desempeño sin tener en cuenta que los citados no tenían derecho a percibir tal asignación, dado que sus evaluaciones de desempeño se encontraban por debajo del 90%, como quedó plasmado en el auto de apertura de la presente acción fiscal.

Examinadas las funciones asignadas por la Resolución MD 1095 de 2010, modificatoria de la Resolución No. MD 3155 de 2008, a través de la cual se adoptó el manual de funciones y requisitos mínimos para todos los empleos de la planta de personal de la Cámara de Representantes, visible a folios 104 y siguientes de la carpeta principal



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 39 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

número 1 del expediente, se conoce que el cargo de Jefe de División Financiera y Presupuesto tiene las siguientes atribuciones:

1. *Dirigir, coordinar, controlar y supervisar la ejecución presupuestal de los recursos financieros de la Corporación.*
2. *Coordinar la elaboración del proyecto anual de presupuesto de la Corporación.*
3. *Coordinar el manejo de la contabilidad de la Corporación y presentar los estados financieros de la entidad.*
4. *Ejecutar y vigilar el desarrollo de los procesos de programación, formulación, ejecución y control del Presupuesto de acuerdo con las normales legales vigentes y políticas establecidas por la Mesa Directiva de la Corporación.*
5. *Autorizar con su firma la expedición de Certificados de Disponibilidad Presupuestal.*
6. *Coordinar la rendición de la cuenta semestral de manejo de fondos a la Contraloría General de la República.*
7. *Supervisar el trabajo del personal a su cargo.*
8. *Las demás que le asignen de acuerdo a la naturaleza del cargo.*

Se evidencia que dicho cargo atañe funciones contables y de ejecución presupuestal, sin embargo, además de que no se evidencian funciones que comporten un poder decisorio, particularmente en punto al reconocimiento de prestaciones a los servidores de la CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Si bien es cierto que la suscripción a título de visto bueno de los actos administrativos de los cuales se derivó el daño fiscal aquí investigado, constituye una contribución a su nacimiento a la vida jurídica, y por ende, a la producción del daño fiscal materia de investigación en la presente causa fiscal, este Despacho, siguiendo el razonamiento expuesto frente a la conducta de la Jefe de División de Personal de la corporación en cuestión, debe mantener su línea para concluir que la conducta de BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, al frente de la División Financiera de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, dista de ser calificada a título de culpa grave, lo que impone emitir a su favor también un fallo sin responsabilidad fiscal.

Si se revisan con detenimiento las funciones asignadas por ley a la Jefe de la División Financiera de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, resulta evidente que la naturaleza de dicho cargo es de naturaleza contable, luego resulta razonable que su labor, más allá de un asesoramiento a las distintas dependencias de la entidad en la toma de sus decisiones y reconocimiento de derechos prestacionales, atañe más a una labor ejecutoria de los recursos asignados para una u otra destinación.

Bajo tal entendido, es claro que no resulta razonable en manera alguna, imponer una carga como la de efectuar un análisis jurídico de los actos administrativos dispuestos por la mesa directiva y demás dependencias cuya labor sí tendría una relación más estrecha, pero difícilmente se puede reprochar un análisis de tal naturaleza a una dependencia cuya esencia se aparta, por mucho, del campo frente al cual se reclama tal proceder,



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 40 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

proceder que, dicho sea de paso, no resulta exigible siquiera al servidor más diligente y calificado.

Al igual que su homóloga Jefe de la División de Personal, SALAZAR BONILLA a cargo de la División Financiera, tenía el deber de tramitar lo necesario para cumplir con el pago de las primas reconocidas, pues así lo ordenaron tales actos administrativos, no siendo su función revisar la legitimidad para el otorgamiento de esos emolumentos. Nótese que en los numerales terceros de las resoluciones reprobadas, ordenaron: *«a la División de Personal, a la Sección de Registro y Control y a la Sección de Pagaduría de la Cámara de Representantes, realizar los trámites pertinentes para que se haga efectivo el pago de la prima técnica ordenado en esta Resolución (sic)»*., luego sus funciones le imponían dar cumplimiento a la ejecución presupuestal dispuesta en conjunto por las demás dependencias, mas no adoptar determinaciones frente a la destinación de los recursos para ello asignados.

Resalta una vez más esta Delegada que la responsabilidad fiscal es subjetiva y cualificada, no generalizada y objetiva por el acto del pago, sino que debe demostrarse con certeza que el funcionario direccionó su gestión fiscal a causar el daño patrimonial del Estado desatendiendo sus deberes, con un reproche de gravedad, lo cual no resulta oponible a un cargo de naturaleza contable como la Jefatura de la División Financiera de la CÁMARA DE REPRESENTANTES.

La culpa grave ha sido instituida por el artículo 63 del Código Civil como aquella 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»*, calificativo que claramente no resulta procedente endilgar a BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, no sólo por la naturaleza propia de su cargo como viene de verse, sino porque, en aplicación del principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, tampoco se arribó prueba que diera cuenta de un obrar gravemente descuidado o negligente que le pudiera ser atribuible

El artículo 54 de la Ley 610 de 2000 dispone que *«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.»*, y como en el caso presente resulta claro que no se reúnen en su totalidad los elementos de la responsabilidad fiscal, en este caso, una conducta gravemente culposa como gestor fiscal de la implicada, se impone proferir fallo sin responsabilidad fiscal a favor de BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA.

Las precedentes conclusiones relevan al Despacho a adentrarse al análisis, no sólo de las demás pruebas y alegaciones presentadas y recaudadas a instancia y solicitud de las implicadas, sino también de la actualización del daño fiscal encontrado, de los demás elementos de la responsabilidad fiscal como el *nexo causal*, así como también respecto de la responsabilidad del ente societario vinculado en calidad de tercero civilmente



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 41 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

responsable, sin más determinaciones que las inherentes y consecuentes al fallo sin responsabilidad fiscal.

2.3. DE LOS TERCEROS CIVILMENTE VINCULADOS

En lo que corresponde a la compañía aseguradora vinculadas a la causa fiscal, es menester referir que su llamamiento a responder ante el proceso de responsabilidad fiscal depende principalmente de la determinación de responsabilidad de los sujetos procesales. Bajo ese supuesto, resulta innecesario para el Despacho emitir pronunciamiento alguno, sino resolver su desvinculación.

En consecuencia, en concordancia con la determinación adoptada en el presente proveído, no le asiste ningún deber de responder a la compañía aseguradora **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** con ocasión a la expedición de las pólizas de seguros referidas en la presente providencia.

2.4. GRADO DE CONSULTA.

Como así lo contempla el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, una vez efectuada la notificación personal del presente fallo como lo prevé el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, se dispondrá el envío del expediente a la Sala Fiscal y Sancionatoria para que, en grado de consulta, proceda con la revisión de la presente providencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Contraloría Delegada Intersectorial 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, de la Contraloría General de la República,

3. RESUELVE:

PRIMERO: FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 88112-2017-002, adelantado con ocasión del daño patrimonial encontrado en virtud de las Resoluciones Nos. 1356, 1354, 1348, 1352, 1349, 1346, 1350, 1358, 1361 y 1355 de fecha 01 de junio de 2011, mediante las cuales la CÁMARA DE REPRESENTANTES ordenó el reconocimiento y pago de prima técnica por evaluación de desempeño a 11 ex servidores sin el cumplimiento de requisitos legales, a favor de **DIANA ROJAS BRÍÑEZ**, identificada con C.C. 52.967.933 y **BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA**, identificada con C.C. 41.755.873, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

[Handwritten signature]



CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

Página 42 de 43

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002

SEGUNDO: DESVINCULAR como tercero civilmente responsable a la compañía compañía aseguradora **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A**, de conformidad con lo que precede.

TERCERO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE el presente fallo de conformidad con lo previsto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

Para dicho propósito, se podrán llevar a cabo las notificaciones en las siguientes direcciones:

DIANA ROJAS BRIÑEZ, en la dirección dianis30_12@hotmail.com, o por intermedio de su apoderado Luis Eduardo Ataya Saray, en las direcciones luis_ataya@hotmail.com, atayaluis@gmail.com, Carrera 4 No. 8-47, oficina 201 del Municipio de Pitalito, Huila.

BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA, en la dirección blancaemmita59@gmail.com, o por intermedio de su apoderado Silvio San Martín Quiñones Ramos, en las direcciones silviosanmartinq@gmail.com, carrera 7 A No. 123-24, oficina 303, Centro Empresarial Santa Bárbara, Bogotá, D. C.

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., por intermedio de su apoderado Gustavo Alberto Herrera Ávila, en las direcciones notificaciones@gha.com.co, notificacionesjudiciales@axacolpatria.co, Carrera 11 A No. 94 A-56, oficina 402, Bogotá, D. C.

CUARTO: DECRETAR el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere, que fueren proferidas contra DIANA ROJAS BRIÑEZ y BLANCA EMMA SALAZAR BONILLA. Líbrense las comunicaciones a que hubiere lugar.

QUINTO: SEÑALAR que contra la presente decisión proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deberán interponerse personalmente, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, ante la Contralora Delegada Intersectorial No 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de esta entidad, ubicada en la Carrera 69 No. 44-35, Piso 1° Bogotá o al correo electrónico responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co, con copia a byron.erazo@contraloria.gov.co.

SEXTO: GRADO DE CONSULTA. Surtidas las notificaciones del presente fallo, transcurrido en silencio el término para proponer recursos o una vez resueltos los presentados, envíese el expediente dentro de los tres (3) días siguientes ante la Sala Fiscal y Sancionatoria, para que se surta el Grado de Consulta de la presente decisión de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.



AUTO N° URF1- 0008

FECHA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023

CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 1
DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Página 43 de 43

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE UN FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL AL
INTERIOR DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 88112-2017-002**

SÉPTIMO: En firme la presente providencia, **ENVÍESE** el expediente al archivo físico de esta dependencia de conformidad con las normas de gestión documental vigentes.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

GINA CATHERINE AMAYA HUERTAS
Contralora Delegada Intersectorial No. 1
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Proyectó Byron Damián Erazo Mendoza SV
Profesional Universitario 02