

	Proceso: GE Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 01
--	-------------------------------------	-------------------	----------------

SECRETARIA COMUN - SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	NUEVO HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112 – 051 - 2018
PERSONAS A NOTIFICAR	CESAR HERRERA DIAZ Cédula No. 79.688.495 y otros; así como a las Compañías Aseguradora Solidaria de Colombia y S.A. y La Previsora S.A. a través de sus apoderados.
TIPO DE AUTO	AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.017 ARTÍCULO TERCERO (3): ARCHIVAR POR NO MERITO LA ACCIÓN FISCAL
FECHA DEL AUTO	27 DE JULIO DE 2022
RECURSOS QUE PROCEDEN	CONTRA EL ARTÍCULO TERCERO DEL AUTO DE IMPUTACIÓN No.017 NO PROCEDE RECURSO ALGUNO

Se fija el presente ESTADO en un lugar público y visible de la Cartelera de la Secretaría Común – Secretaria General de la Contraloría Departamental del Tolima, a las 07:00 a.m., del día 29 de julio de 2022.



ESPERANZA MONROY CARRILLO
 Secretaria General

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente ESTADO permaneció fijado en un lugar público y visible de la Secretaría Común – Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el día 29 de julio de 2022 a las 06:00 p.m.

ESPERANZA MONROY CARRILLO

Secretaria General

Elaboró: Consuelo Quintero

ASUNTO:

Proceso 12 de noviembre de 2014

AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 017

En la ciudad de Ibagué, a los veintisiete (27) días del mes de julio de dos mil veintidós (2022), los suscritos funcionarios de conocimiento y sustanciador de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, proceden a proferir Auto de Imputación dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con radicado número 112-051-018, que se tramita ante el Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima., con NIT. 890701353-2, con fundamento en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 y teniendo en cuenta lo siguiente:

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para adelantar el Proceso de Responsabilidad Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 268 y siguientes, 271 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, la Ordenanza No. 008 de 2001, el Auto de Asignación No. 032 del 4 de marzo de 2022, para sustanciar el proceso de responsabilidad fiscal y demás normas concordantes.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Motiva la apertura del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal el memorando No. 0132-2018-111 del 28 de febrero de 2018, remitido desde la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, dando traslado al hallazgo 012 del 08 de febrero de 2018, donde se indica lo siguiente:

"Descripción del hallazgo:

El Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima registra en la información de cartera con corte a 31 de diciembre de 2016, la suma de Novecientos Cuarenta y Ocho mil Ciento Once Pesos (\$948.111), a cargo de la Secretaría de Salud de Caldas, por concepto de venta de servicios de salud, según factura 351806 del 31 de mayo de 2012, por valor de \$1.053.456) de los cuales existe un valor pendiente de pago de (\$948.111)

De acuerdo con lo manifestado por la Secretaría de Salud Departamental de Caldas, mediante correo electrónico de fecha 27 de junio de 2017 en el que textualmente manifiesta "... Cabe aclarar que la facturación que posea una vigencia superior a los tres (03) años, está prescrita, según el artículo 789 del Código de Comercio"

En ese orden de ideas, se tiene que por falta de gestión y diligencia de parte de quien obra como Gestor Fiscal, responsable de adelantar el cobro de la cartera, el patrimonio del Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, sufre una disminución, menoscabo, estimado en Novecientos Cuarenta y Ocho Mil ciento Once Pesos (\$948.111) por concepto de servicios de salud, sobre los cuales no se realizó gestión de cobro oportunamente, de forma tal que se interrumpiera los términos para la prescripción conforme lo establece el artículo 789 del código de comercio.

Controversia del auditado.

En atención a Dictamen de Auditoría Modalidad Regular de la vigencia 2016, realizado en el Nuevo Hospital La Candelaria de Purificación Tolima, notificado a nuestra institución hospitalaria mediante oficio No. DCD-0752-2017-100 del 25 de septiembre de 2017, recepcionando en esa Gerencia el día 27 de septiembre de 2017 y actuando dentro de los términos otorgados por la normatividad vigente, aplicable a la modalidad de Auditoría realizada, me permito presentar descargo a las observaciones del Informe.

El Nuevo hospital la Candelaria de Purificación Tolima dentro de su proceso de gestión de cobro y recuperación de cartera ha hecho uso de diferentes mecanismos administrativos que conducen a obtener un adecuado flujo de efectivo, dentro de los cuales se cuenta la circularización de cartera y

	REGISTRO AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-018	Versión: 01

cobros persuasivos a las diferentes entidades encargadas del aseguramiento de la población sin desconocer la asistencia a mesas de trabajo convocadas para dar aplicabilidad a lo preceptuado en la circular 030 de 2013, la cual procura establecer un procedimiento de saneamiento y aclaración de cuentas del sector salud a través del cruce de información entre entidades del sistema de seguridad social en salud.

Para el caso que nos atañe en particular, el Nuevo Hospital la Candelaria de Purificación Tolima emitió carta de cobro a la Secretaría de Salud Departamental de Caldas, en la cual se determinaban los conceptos y valores adeudados”

Por lo anteriormente expuesto, no se puede aseverar que no existido gestión de cobro por parte del Representante Legal de Hospital, toda vez que si no se ha obtenido un recado efectivo de los valores generados por concepto de veta de servicios de salud, no obedece a aspectos propios de la institución, sino que responde a situaciones de dilación en el tiempo por parte de cada asegurador, desconociendo los conceptos y normatividad establecidos sobre los tiempos para la generación de objeciones y pago de las facturas de debidamente radicada ante las mismas

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Entidad	Nuevo Hospital la Candelaria ESE., de Purificación Tolima.
Lugar	Purificación Tolima
NIT.	890701353-2

IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Nombre	Cesar Herrera Diaz
Cédula de ciudadanía	79.688.495
Cargo	Gerente del 30/03/2012 al 02/01/2013.
Nombre	Milver Rojas
Cédula de ciudadanía	79.297.797
Cargo	Gerente del 03/01/2013 al 31/03/2016.
Nombre	José Teatino Ávila
Cédula de ciudadanía	93.371.298
Cargo	Profesional Universitario Área Financiera del 01/02/2012 al 20/01/2013
Nombre	Nohora Beatriz Barrios Gómez
Cédula de ciudadanía	65.764.608
Cargo	Profesional Universitaria Área Financiera del 21/01/2013 al 28/02/2015
Nombre	Yhilma Grimaldo Álvarez
Cédula de ciudadanía	65.797.160
Cargo	Profesional Universitaria Área Financiera del 01/03/2015 al 04/05/2015

TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

En el auto de apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal fueron vinculados como garantes en su calidad de terceros civilmente responsables las compañías:

Aseguradora Solidaria de Colombia SA., y La Previsora SA., con ocasión a la expedición de las pólizas que se relacionan a continuación:

RELACION DE POLIZAS VINCULADAS EN EL PROCESO 112-051-018							
Aseguradora	NIT.	No. Póliza	Expedición	Vigencia	Tipo póliza	Monto amparado	Tomador
Aseguradora Solidaria de Colombia SA.	860524654-6	480-73-994000000325	12/07/2012	22/07/2012 al 22/07/2013	Multirriesgo Responsabilidad Civil Extracontractual	\$ 100.000.000	Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación tolima.
Seguros La Previsora SA.	860002400-2	1001193	23/07/2013	17/07/2013 al 12/07/2015	Previhospital Póliza Multirriesgo	\$ 100.000.000	

INSTANCIA.

En atención a las disposiciones previstas en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011 y en lo que tiene que ver con las cuantías, la funcionaria Nancy Alexandra Vásquez Veloza, en su condición de Asesora Jurídica del Nuevo Hospital la Candelaria ESE., de Purificación Tolima, mediante oficio fechado el 15 de febrero de 2018, certifica que la menor cuantía prevista para el año 2015, estaba comprendida entre \$180.418.001 y \$322.175.000

Así las cosas y bajo el entendido que el presunto daño patrimonial asciende a la suma de Novecientos Cuarenta y Ocho Mil Ciento Once Pesos (\$948.111) el presente proceso se tramitará de única instancia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Constitución Política de Colombia consagró la función pública del control fiscal, la cual ejercen las Contralorías, con el fin de vigilar la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes de las entidades estatales, por ello cuando sus conductas en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, compete al órgano de control adelantar el proceso de Responsabilidad Fiscal con el fin de alcanzar el resarcimiento del perjuicio sufrido por la respectiva entidad.

Así mismo la Ley 610 de 2000 en su artículo 48, contempla que se debe proferir Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier otro medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.

Siendo este Despacho competente para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 268 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de agosto de 2000, Ley 1474 de 2011, la Ordenanza No. 008 de 2001, Resolución Interna 257 de 2001, el Auto de Asignación No. 027 del 03 de marzo de 2022 y demás normas concordantes que sirven de fundamento legal para que se adelanten las diligencias pertinentes.

NORMAS SUPERIORES

Artículos 6, 123, 124, 209 y las facultades otorgadas en el Título X Capítulo 1 artículos 267 inciso 3, 268 numeral 5 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia.

NORMAS LEGALES

✓ Ley 610 de 2000

	REGISTRO AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-018	Versión: 01

- ✓ Ley 1474 de 2011
- ✓ Ley 1437 de 2011 CPACA
- ✓ Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso

ACERVO PROBATORIO

El presente proceso de responsabilidad fiscal se fundamenta en el siguiente material probatorio:

Pruebas:

1. Auto de asignación 074 del 23 de marzo de 2018 (Folio 1)
2. Memorando 0132-2018-111 del 22/02/2018 (Folios 2 y 3)
3. Hallazgo fiscal 012 del 08/02/2017 (Folios 4 al 20)
4. Disco compacto que contiene los soportes del hallazgo (Folio 21)
5. Oficio dirigido a la DIAN solicitando información (Folios 22 y 23)
6. Tramita de notificación y comunicación del auto de apertura (Folios 32 al 45 y 47 al 52)
7. Oficio a la Gerencia del Nuevo hospital La Candelaria solicitando información: (Folio46)
8. Versión libre y espontánea que rinde Milver Rojas (Folio 53)
9. Solicitud de aplazamiento de diligencia de versión libre suscrita por Cesar Herrera Diaz (Folio 55)
10. Versión libre y espontánea que rinde Yhilma Grimaldo (Folio 56 al 60)
11. Versión libre y espontánea de José Teatino Ávila (folio 61)
12. Versión libre y espontánea de Nohora Beatriz Barrios Gómez (Folio 63 al 74)
13. Oficio que atiende solicitud de información (Folios 75 al 108. Incluye disco compacto)
14. Solicitud de aplazamiento diligencia de versión libre y espontánea de Cesar Herrera Diaz (folio 109
15. Versión libre y espontánea de Cesar Herrera Diaz (folio 112 al 117)
16. Poder que otorga el señor Cesar Herrera Diaz a la abogada Valeria María Gómez Gaitán (Folio 118)
17. Constancia de envío de copia proceso por el sistema Wetransfer (Folio 120)
18. Notificación de auto que reconoce personería jurídica a la abogada Valeria María Gómez Gaitán (Folio 122 al 129)
19. Auto asignación del proceso al señor Herminson Avendaño Bocanegra (Folio 130)
20. Auto avoca conocimiento (Folio 131)
21. Diligencias de notificación del auto de pruebas 010 (Folios 134 al 138)

Actuaciones procesales:

1. Auto de apertura (folios 24 al 31)
2. Auto de pruebas 010 del 14/03/2022 (Folios 132 y 133)

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

La responsabilidad fiscal encuentra fundamento constitucional en los artículos 6º, 124 y específicamente en el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política, que confiere al Contralor General de la República la atribución de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal.

El artículo 124 de la Carta, contentivo del precepto superior denominado Reserva Legal, defiende a la Ley la forma de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, al efecto, en materia de responsabilidad fiscal, dicha prerrogativa legal se ha materializado en la Ley 42 de 1993 y posteriormente en la Ley

610 de 2000, la cual en su articulado determina el procedimiento para establecerla y hacerla efectiva.

En vigencia de la Ley 42 de 1993, el proceso de responsabilidad fiscal contaba con dos etapas claramente definidas: Investigación y Juicio Fiscal respectivamente, adelantadas por dependencias diferentes. Con la Ley 610 de 2000, el proceso de responsabilidad fiscal se tramita bajo una sola actuación y por una sola dependencia.

1.1. DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es una actuación eminentemente administrativa. La Ley 610 de 2000, en su artículo 1º define el proceso de responsabilidad fiscal *"como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en 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"*.

Esta definición y el desarrollo jurisprudencial destacan la esencia administrativa del proceso de responsabilidad fiscal y su carácter patrimonial y resarcitorio, y dentro del contexto de la gestión fiscal, cuyo ejercicio, como marco de la conducta dañina, determina el alcance del estatuto de responsabilidad fiscal (Sentencia SU 620-96; C-189-98, C-840-01).

La misma Ley 610 de 2000, en su artículo 4º *"La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal."*

Agrega además, que para el establecimiento de la responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. De la misma manera, advierte que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

La norma reitera el carácter patrimonial y resarcitorio de la acción fiscal, en el sentido de que mediante la misma se obtenga la reparación patrimonial efectiva que indemnice el daño o deterioro, producido sobre el patrimonio público dentro del ámbito de la gestión fiscal. (Sentencias C-374/1995, C-540/1997, C-127/2002).

1.1.1. Características del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

El proceso de responsabilidad fiscal se orienta por una serie de principios materiales, que devienen del marco constitucional, y de los postulados esenciales del derecho administrativo, procesal penal y procesal civil. A su vez existe remisión normativa autorizada en el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, que impone que ante los aspectos no previstos se aplicará en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, del Código de Procedimiento Civil (ahora Código General del Proceso) y el Código de Procedimiento Penal.

Lo anterior de conformidad con los artículos 2º y 4º de la Ley 610, artículos 29 y 209 de la Carta Política, y 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso

	REGISTRO AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-018	Versión: 01

Administrativo. Las características del Proceso de Responsabilidad Fiscal son: autónoma, de naturaleza administrativa, patrimonial y resarcitoria.

Ahora bien, por tratarse de una actuación administrativa, el proceso de responsabilidad fiscal, está sujeto al control judicial de legalidad de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, según prescripción del artículo 59 Ibidem.

1.1.2. Elementos de la Responsabilidad Fiscal.

De conformidad con el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal está integrada por los siguientes elementos:

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

Para efectos de la estructuración de la responsabilidad fiscal, se requiere de la existencia de una conducta, activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, por parte de un servidor público o un particular, según el caso, que en el ejercicio de la Gestión Fiscal, produzca un daño sobre fondos o bienes públicos, y que entre una y otro exista una relación de causalidad.

Es necesario enfatizar, que la nueva regulación contiene definiciones de los conceptos de gestión fiscal, como marco natural de la responsabilidad fiscal y de daño, como elemento objetivo de la misma. Ahora no sólo se concibe el daño, como aquel detrimento que un servidor público le pueda causar al patrimonio público por actos u omisiones, sino de igual forma la afectación producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa o en general, que no se aplique al cumplimiento de los cometidos estatales.

La Conducta.

La conducta activa u omisiva, imputable al autor del daño, dolosa o gravemente culposa, se refiere a la actuación de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

Bien lo establece la Ley 610 de 2000 que la conducta, para efectos de la Responsabilidad Fiscal debe establecerse a título de dolo o culpa grave, la cual se demuestra dentro del proceso. Al respecto, la Corte en la Sentencia C-512/13 señala: *"observa la Corte que, en términos generales, los hechos en los que se fundamentan las presunciones de dolo y de culpa grave consagradas en las normas que se impugnan, se refieren a probabilidades fundadas en la experiencia que por ser razonables o verosímiles permiten deducir la existencia del hecho presumido. Así mismo, aprecia que dichas presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas pues al facilitar el ejercicio de la acción de repetición en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública (Artículos 123 y 209 de la C.P.)"*

Y posteriormente indica la Corte: *"La circunstancia de que la Ley prevea presunciones no vulnera per se el debido proceso, pues se trata de dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y de proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a las reglas de la lógica y de la experiencia. Las presunciones deben obedecer a la realidad empírica y perseguir un fin constitucionalmente valioso. Y deben hacerlo de manera razonable y proporcionada. En la medida*

en que es posible desvirtuarlas, por medio de pruebas idóneas, las presunciones no vulneran el debido proceso, ni el derecho de defensa, ni menoscaban las garantías mínimas de las personas afectadas por ellas"

Y agrega la Corte: *"Presunciones simplemente legales que la Corte encuentra razonables, en la medida que ha sido la propia Ley la que le fija a los administradores el marco general de su actuación, obrar de buena fe, de manera leal y con la diligencia de "un buen hombre de negocios", lo cual no puede más que denotar la profesionalidad, diligencia y rectitud con la que deben actuar los administradores en bienestar de los intereses de la sociedad y de sus asociados, atendiendo la importancia y relevancia del papel que cumplen en el desarrollo de sus funciones y el alto grado de responsabilidad que asumen por la gestión profesional que se les encomienda."*

En los procesos administrativos de responsabilidad patrimonial el legislador puede prever que, a partir de ciertos antecedentes o circunstancias ciertas y conocidas, es posible deducir un hecho, a modo de presunción. La mera existencia de una presunción en el contexto de estos procesos no vulnera per se el debido proceso, ya que de una parte su existencia busca dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y, de otra, busca proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a la lógica y a la experiencia. Además, las presunciones pueden desvirtuarse por medio de pruebas idóneas, al controvertir los antecedentes o circunstancias que dan soporte a la presunción.

La conducta activa u omisiva, imputable al autor del daño, dolosa o gravemente culposa, se refiere a la actuación de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

En este mismo sentido, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 determinó que el grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal, será el dolo o la culpa grave e instauró unas presunciones para ambas modalidades de conducta.

Acerca del concepto de culpa grave, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República ha expuesto lo siguiente: *"Para efectos de definir el dolo o la culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, al señalar que "la culpa grave señalan los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. "Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño".*

De acuerdo con la jurisprudencia citada por estos autores, incurre en culpa grave aquel que ha: **"...obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves..."** (Derecho Civil, Parte II, Vol. II, pág. 110) y agregan que *"...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente..."* (Mazeaud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág. 384)."

La anterior noción de culpa grave derivada del régimen civil, debe ser acompasada con la órbita funcional del servidor público, de manera tal que los aspectos subjetivos de su actuar puedan ser analizados y valorados conforme al principio de legalidad, debido a que en consonancia con lo preceptuado en el artículo 6° de la Constitución Política, los particulares responden por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos responden por eso mismo y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Partiendo de la misma Constitución, es posible ubicar la existencia de normas específicas que orientan la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos. Es así como en los artículos 122, 123 y 124 de la Carta, se estableció que no habrá empleo

público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento; que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y que ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; y que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Por otra parte, específicamente en materia de sistemas de control fiscal, el artículo 11 de la Ley 42 de 1993 determina que el control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Aunado a lo anterior, el artículo 9º de Código Civil consagra que la ignorancia de la ley no sirve de excusa. Esta disposición fue revisada y encontrada ajustada a la Carta, por la Honorable Corte Constitucional, quien acerca del desconocimiento de la ley expuso: *"...la convivencia ordenada (propósito justificativo del Estado), no es dable si los deberes jurídicos no son exigibles con independencia de las representaciones cognitivas y de los deseos de quienes conforman la comunidad política. En otros términos: la obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita."*

En consecuencia, tanto los particulares como los servidores públicos se encuentran en la obligación de respetar la Constitución y la ley, entendida esta última en su sentido amplio, es decir como toda norma que haga parte del ordenamiento jurídico y no sólo las que emanan de la rama legislativa del poder público.

La Gestión Fiscal.

Para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, se requiere que la conducta desplegada por parte del servidor público o el particular, funcional o contractualmente, se encuentre en el ámbito de la gestión fiscal, pues es en consecuencia un elemento sustancial de dicha responsabilidad.

En efecto, la Carta Política señala como atribución del Contralor General de la República, y por extensión normativa del mismo Estatuto Superior a los contralores territoriales, en su artículo 268, numeral 5º, la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal.

Por su parte, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3º, determina que, para los efectos de dicha 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.

Acerca de este concepto la Corte Constitucional ha manifestado: *"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 disposición."*

En otras palabras, para adquirir la calidad de gestor fiscal, se necesita no solo recibir fondos o bienes públicos, sino además tener la facultad o potestad jurídica de administrarlos, por lo que de conformidad con las funciones legales y reglamentarias establecidas para el cargo de Gerente del Nuevo Hospital la Candelaria ESE., de

Purificación Tolima, resulta lógico establecer que el señor Milver Rojas, quien se desempeñó en este cargo durante el periodo de tiempo comprendido del 03/01/2013 al 31/03/2016, junto con la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez, quien se desempeñó como Profesional Universitaria en el Área Financiera desde el 21/01/2013 al 28/02/2015 en la anterior institución hospitalaria, tenían entonces la obligación legal y reglamentaria de velar por los recursos y el buen funcionamiento de la institución hospitalaria a su cargo.

De otra parte el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, establece que para determinar la responsabilidad fiscal, se debe tener en cuenta los elementos integradores, tales como una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, es decir de una persona que maneja o administra recursos públicos como en este caso particular y que con ocasión a su conducta contribuya a la materialización del daño.

El Daño.

El daño, es la lesión al patrimonio público, del cual se deriva el perjuicio y la consecuente obligación de resarcirlo y al respecto la Ley 610 señala lo siguiente: **"ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** *El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado 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 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"*

En consecuencia, habrá que decir que en la cuantificación del daño se debe considerar los perjuicios, y así mismo se debe producir su actualización, es decir traer el daño al valor presente en el momento que se produzca la decisión de responsabilidad, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes, según prescripción del artículo 52 de la Ley 610 de 2000, Sentencia Consejo de Estado de 7 de marzo de 2001, expediente 820 y Concepto 732 de 3 de octubre de 1995.

La Relación de Causalidad.

La relación de causalidad, implica que entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de tal manera que el daño sea resultado de una conducta activa u omisiva. El nexa causal se rompe cuando aparecen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

En las providencias donde se edifique la imputación de responsabilidad fiscal y Fallo con responsabilidad fiscal, deberá determinarse en forma precisa la acreditación de los elementos integrantes de responsabilidad, entre ellos el nexa causal entre la conducta del agente y el daño ocasionado, entendiendo el nexa causal como la relación directa que existe entre la conducta desplegada por el gestor fiscal y el daño que se produce al erario público

DE LOS HECHOS INVESTIGADOS Y EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal profirió el 3 de mayo de 2018 el Auto 040 de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal con radicado 11-051-018, vinculando como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas: **Cesar Herrera Diaz**, identificado con la cédula 79.688.495 y **Milver Rojas**, identificado con la cédula de

ciudadanía 79.297.797 quienes ostentaron la condición de gerentes del Nuevo Hospital la Candelaria ESE., de Purificación Tolima para la época de los hechos. Así mismo fueron vinculados como profesionales universitarios del Área Financiera para la época de los hechos a las siguientes personas: **José Teatino Ávila**, identificado con la cédula de ciudadanía 93.371.298, **Nohora Beatriz Barrios Gómez**, identificada con la cédula de ciudadanía 65.764.608 y **Yhilma Grimaldo Álvarez**, identificada con la cédula de ciudadanía 65.797.160.

Así mismo fueron vinculadas como garantes, en su calidad de terceros civilmente responsables las compañías: Aseguradora Solidaria de Colombia SA., y La Previsora SA., con ocasión a la expedición de las pólizas que se relacionan a continuación:

RELACION DE POLIZAS VINCULADAS EN EL PROCESO 112-051-018							
Aseguradora	NIT.	No. Póliza	Expedición	Vigencia	Tipo póliza	Monto amparado	Tomador
Aseguradora Solidaria de Colombia SA.	860524654-6	480-73-994000000325	12/07/2012	22/07/2012 al 22/07/2013	Multirriesgo Responsabilidad Civil Extracontractual	\$ 100.000.000	Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación tolíma.
Seguros La Previsora SA.	860002400-2	1001193	23/07/2013	17/07/2013 al 12/07/2015	Previhospital Póliza Multirriesgo	\$ 100.000.000	

Ahora bien, una vez notificado el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, todos los presuntos responsables rindieron su versión libre y espontánea. Al folio 53 del expediente obra la versión que rinde el señor **Milver Rojas** quien manifiesta: *"Fui gerente, después de generado el servicio al que hace referencia la Contraloría, entre el 03 de enero de 2013 y 31 de marzo de 2016, periodo durante el cual asistí a todas las mesas de conciliación programadas por la superintendencia Nacional de Salud, la Procuraduría General de la Nación en colaboración con la Secretaría de Salud del departamento, para lo cual era requisito previo que se enviara la cartera a cada uno de los administradores o responsables de pago, para que a su vez fueran convocados por esas autoridades. La gran mayoría de estas convocatorias no presentaron ningún resultado porque los únicos que asistimos fuimos los gerentes de hospitales y uno que otro delgado de las administradoras de planes de beneficios (Dueño de la cuenta) sin autorización para negocias. Además, de lo anterior el Hospital durante cada vigencia, realizó la circularización (envío de estado de cartera a la entidad deudora) del estado de cartera con cada uno de sus deudores, todo ello, bajo la responsabilidad y tutela del profesional del área financiera de turno (Responsables del seguimiento de la cartera del Hospital), quienes tenía a su vez el apoyo de la una persona de planta encargada de la cartera, específicamente y con el control del revisor fiscal de la ESE., quien refrendaba los estados financieros presentados tanto a la Junta Directiva como a los organismos de control del Estado. En muchas ocasiones oficié a la Contraloría Departamental, Contraloría General, a la Procuraduría Regional y Nacional sobre los incumplimientos reiterativos en el pago por parte de los responsables del pago, sin que siquiera existiera una respuesta de dichos organismos.*

Así las cosas, considero que en mi condición de gerente para la época, cumplí con mis funciones y también es necesario que todo el grupo y funcionarios del área financiera, así como los organismos de control cumplan lo suyo, dado que si yo recibí la información de las personas que son técnicas y responsables, avaladas por la revisoría fiscal, que es el órgano interno de control por excelencia, no podía menos que darles la credibilidad correspondiente.

Y agrega posteriormente: Como gerente tenía la responsabilidad de ejercer la representación legal de la entidad, velar por el correcto funcionamiento de la misma, contratar el talento humano y los servicios e insumos requeridos para el correcto funcionamiento, cobrar y pagar los diferentes compromisos de la ESE., en general responder ante los organismos de control por el cumplimiento de la misión de la entidad."

Por otra parte, la señora Yhilma Grimaldo Álvarez, el 5 de junio de 2018 rinde su versión libre y espontánea, donde advierte lo siguiente: *"Quiero primero que todo aclarar que el cargo*

por el cual fui nombrada en el Hospital, es Profesional Universitaria de Recursos Humanos y Físicos del Nuevo Hospital La Candelaria y de manera adicional en algunas ocasiones en periodos muy cortos, he sido encargada adicionalmente del área financiera, mientras se nombraban funcionarios titulares para el cargo de Profesional Universitario del Área Financiera. También hace claridad, que dentro del área financiera, se encuentra subordinada a esta el área de cartera, la cual está integrada generalmente por dos personas, quienes tienen la responsabilidad directa de registrar facturación, depurar y realizar cobros, hacer circularización y re circularización de cartera, igualmente, la institución siempre ha tenido asesores jurídicos quienes tienen la responsabilidad de realizar cobros pre jurídicos y jurídicos sobre la cartera de la institución, por venta de servicios.” (Folio 56)

Así mismo el señor José Teatino Ávila rinde su versión libre y espontánea el 5 de junio de 2018 y sobre el caso particular que nos ocupa señaló: “Para la época de los hechos, me desempeñe como Jefe Financiero, allí tenía a cargo el área de cartera y facturación, por lo cual para el caso en comento quiero aclarar lo siguiente: El servicio prestado a la Secretaría de Salud de Caldas se facturó y esta fue remitida a la Secretaría de Salud de Caldas el 03 de diciembre de 2012, lo cual se evidencia en el folio que adjunto a la presente diligencia, el cual corresponde a la guía de la empresa 472 de Servicios Postales Nacionales, identificada con el número YY40175555Z6G00JE55. Yo presenté renuncia al cargo que desempeñaba en el Nuevo Hospital La Candelaria de Purificación, el día 20 de enero de 2013.

Y agrega posteriormente: No se cuál sería la gestión que se realizó por parte del Hospital, con respecto a la factura 351806 del 31 de mayo de 2012 para su cobro y sobre el cual quiero manifestar que para ese momento no había riesgo de prescripción. Por lo anterior solicito se me desvincule del proceso de responsabilidad fiscal en mención, según lo expuesto anteriormente

Concluye su versión libre y espontánea indicando lo siguiente: El procedimiento para el cobro era el siguiente: Una vez se prestaba el servicio, se facturaba y se verificaba que cumpliera con todos los soportes requeridos para presentar la cuenta y luego una vez revisada ésta se enviaba por parte de la gerencia todos los cobros de facturas de otros municipios y departamentos. Es importante complementar que en muchos casos se presentaba demoras en la presentación de las cuentas, debido a que, había dificultades para obtener los soportes respectivos.” (folio 61)

De otra parte la señora Nohora Beatriz Barrios el 7 de junio de 2018 rinde su versión libre y espontánea y manifiesta lo siguiente: “Dentro de las actividades que se desarrollaron como profesional del área financiera y con el apoyo del encargado del área de cartera (Margot Pacheco, para la época de los hechos), con quien se circularizó las diferentes carteras, se realizaban las notas créditos y débitos correspondientes, descargues de pago, actualización de las mismas y conciliación de cartera, por lo anterior y a la fecha es difícil aportar evidencias concretas de la gestión realizada, toda vez que me encuentro fuera de la institución y a pesar de haber realizado la solicitud de los soportes solo puedo adjuntar a la presente diligencia 10 folios relacionados con:1. Guía de radicación de envío (Servicios Postales Nacionales-472) de factura a la Secretaría de Salud de Caldas el día 03 de diciembre de 2012. 2. Oficio del 8 de abril de 2015, enviado por la Gerencia del hospital a la Secretaria de Salud de Caldas, mediante el cual se solicita el pago de la factura por valor de \$948.111. 3. Tres oficios (Derechos de petición) del 2016, 2017 y 2018, mediante los cuales se solicita el pago de cartera adeudada por valor de \$948.111. 4. 5 Folios con reportes de envío de cartera los cuales son subidos a la plataforma PISCIS (Entró en funcionamiento en el año 2016), mediante la circular 030. Fechados en el 2016 y 2017. Importante mencionar que no existe en el hospital la nueva Candelaria de Purificación, un sistema de información con aplicativo de cartera que permita hacer trazabilidad a la misma por el contrario, se manejan archivos en Excel lo cual genera margen de error y confiabilidad de la información, así mismo cuando solicité información al respecto, me informan que el archivo físico no es el mejor y se encuentran trabajando en el archivo de talento humano y hojas de vida, lo que impidió una búsqueda mas detallada en el tema de archivo de cartera. Igualmente vale la pena resaltar que la factura prescribió el 3 de diciembre de 2015, fecha en la cual no me encontraba laborando para el hospital” (Folio 63)

Luego de solicitar el aplazamiento de la diligencia de versión libre y espontánea el señor Cesar Herrera Diaz, se acerca al Despacho el 3 de julio de 2018 para agotar dicho trámite,

destacando lo siguiente:

"Me permito hacer referencia primero que todo, a la estructura con la cual fungí como Gerente encargado del Nuevo Hospital de Purificación. Tome posesión con fecha primero de abril del año 2012 y estuve hasta el 02 de enero de 2013, cuando tomó nueva posesión el gerente en propiedad, después de haber agotado su proceso de elección. Al momento de asumir el cargo, encuentro una planta global, la cual tiene la Dirección del Área Financiera, la cual fue provista desde el día primero de febrero del 2012 hasta el 20 de enero de 2013, por parte del profesional universitario José Teatino Ávila, el cual dentro de una de sus tantas funciones, acorde al manual adoptado por el hospital, tenía como objeto o finalidad la recuperación de cartera, su seguimiento y a su vez, supervisar los procedimientos de glosas u objeciones existentes en la prestación del servicio, coordinar el oportuno recaudo de los servicios facturados por la empresa y a su vez asesor al gerente en el desarrollo de políticas financieras y económicas del Hospital. De igual manera debido a la situación económica y financiera, establecía que el hospital de acuerdo al criterio el Ministerio de Protección Social, se encontraba en nivel de riesgo alto debido a su difícil situación financiera.

Recibí la administración del hospital, con dos contratos que se encontraban en ejecución. El uno con la empresa COOPSEGIR, cuya representante lega era la señora María Elvira Nieto Samper. Este contrato tenía como objeto contractual, operar el área de facturación y para ello debía presentar las facturas por venta de servicios, contestación de glosas y objeciones a las diferentes entidades y además de ello la recuperación de cartera. De igual manera se encontró una orden de prestación de servicios a nombre de la profesional Nohora Beatriz Barrios Gómez (Contratista del Hospital, la cual tiempo después fue nombrada Jefe Financiera del Hostal, año 2013) Esta persona en desarrollo de su contrato tenía como objeto pactado, la recuperación de cartera. La supervisión de ambos contratos se encontraba en cabeza del profesional universitario José Teatino Ávila, quien para la época de los hechos fungía en el área financiera, de planta, como se expreso anteriormente.

Quiero hacer salvedad que la factura en mención (No. 351806), correspondiente al servicio prestado al paciente Pedro Nel Osorio Gómez, de fecha 31 de mayo de 2012 por un valor total de \$1.053.456, con una cuota moderadora de \$105.345 y un saldo de \$948.111. Según referenció el profesional José Teatino Ávila, en diligencia de versión libre, el proceso de facturación se radicó ante la Secretaria de Salud de Caldas en la última semana del mes de noviembre del año 2012, haciendo claridad que dicha factura, de acuerdo al decreto ley 1281 de 2002, artículo séptimo, preceptúa: "Las cuentas de cobro facturas o reclamaciones ante las entidades promotoras, administradores, entidades territoriales y el FOSYGA, deberán presentarse a mas tardar dentro de los seis meses siguientes a la fecha de prestación del servicio o de la ocurrencia del hecho generador de las mismas, es decir que el término de presentación de facturas es de seis meses contados a partir del momento de la prestación del servicio."

Y Agrega posteriormente: "Para la aceptación de las facturas se debe aplicar lo dispuesto en los artículos 13 de la ley 1122 de 2007 y 57 de la ley 1438 de 2011, en cuanto a que, las empresas prestadoras de servicios cuentan con 20 días a partir de la presentación de las facturas para informar las glosas o devoluciones a que haya lugar, transcurridos los 20 días, sin que se presenten objeciones, se entienden aceptadas y deben ser pagadas. Lo anterior en aplicación del artículo 3 de la ley 153 de 1887, el cual enuncia la prevalencia de la norma especial, artículo 13 de la ley 122 de 2007 y el artículo 57 de la ley 1438 de 2011." (Folios 112 y 113)

Y concluye su versión libre y espontánea manifestando lo siguiente: "Quiero pedir muy respetosamente se me desvincule del presente proceso de responsabilidad fiscal, soportando en todas las actuaciones antes mencionadas y a su vez, se proceda a valorar el periodo en el cual fungí como Gerente encargado del Hospital, donde constitucionalmente como legalmente cumplí con mis funciones de ofrecer servicios de salud a la población en general y más específicamente cobrar los servicios prestados por el hospital y velar por la estabilidad financiera de la entidad."

Ahora bien, mediante el oficio GH-085-2018 del 6 de junio de 2018, el señor José Nùmar Ramírez Valderrama, en su condición de Gerente del Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, atiende la solicitud del Despacho y en consecuencia aporta el Manual de Funciones para los cargos de Gerente y Profesional Universitario del Área

Financiera y unas certificaciones laborales. (Folios 75 al 108)

Una vez consignadas las versiones libres y espontáneas rendidas por cada uno de los presuntos responsables fiscales el Despacho realizará el análisis de la prescripción de la factura 351806, la cual corresponde a servicios prestados al señor Pedro Nel Osorio Gómez, identificado con la cédula de ciudadanía 15.988.141 por el Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, durante los días 24 y 25 de mayo de 2012. Así pues, la facturada es generada por la institución hospitalaria el 25 de mayo de 2012 a las 11:44 de la mañana, cuando se genera el egreso del paciente.

Así las cosas, contamos con una factura cambiaria que constituye un título valor, bajo el entendido de contiene una obligación clara, expresa y exigible, con una prescripción de la acción cambiaria de tres años, de conformidad con el artículo 789 del Código de Comercio.

Al observar los periodos de tiempo de cada uno de los presuntos responsables fiscales encuentra el Despacho que la responsabilidad fiscal recae básicamente en el señor Milver Rojas quien se desempeñó como gerente del Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación, desde el 3 de enero de 2013 hasta el 31 de marzo de 2016 y en la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez, quien se desempeñó como Profesional Universitaria del Área Financiera desde el 21 de enero de 2013 al 28 de febrero de 2015, tratándose de una dependencia que tenía bajo su responsabilidad el área de cartera.

En consecuencia el presente proceso de responsabilidad fiscal continuará teniendo como vinculados al señor Milver Rojas y la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez, por lo que frente a las demás personas el Despacho ordenará el archivo de las diligencias seguidas en su contra.

En lo que tiene que ver con la vinculación de las compañías aseguradoras, con ocasión a la expedición de las pólizas que han sido relacionadas anteriormente, el Despacho al observar la carátula de cada una de ellas, observa que se ha pactado un deducible del 20% del valor de la pérdida y dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo que siendo el daño definitivo tasado en la suma de Novecientos Cuarenta y Ocho Mil Ciento Once Pesos (\$948.111), no resulta coherente ni necesario continuar con su vinculación y así se tendrá en cuenta en la parte resolutive del presente proveído.

Conducta

Las conductas que se evalúan, por la cual se continua el proceso de responsabilidad fiscal No. 112-051-018, se encuentran soportadas en el hallazgo fiscal 012 del 8 de febrero de 2018, remitido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, a través del memorando 0132-2018-111 del 22 de febrero de 2018

Según el anterior hallazgo, mediante una auditoría regular realizada por este órgano de control al Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, se logró establecer que esta institución hospitalaria sufrió un presunto detrimento patrimonial, con ocasión a la falta de gestión de cobro efectiva, de la factura 351806 del 25 de mayo de 2012.

Frente a este caso particular el Despacho no es ajeno a la gestión de cobro realizada por la institución hospitalaria, pues lo que observa es que ésta no fue efectiva en procura que el deudor hubiera realizado el pago, inclusive se observan algunos requerimientos que se hicieron cuando ya el título valor estaba prescrito y así lo advierte el deudor en los documentos que obran en el proceso.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con una conducta dolosa o culposa atribuible de una persona que realiza gestión fiscal, encontramos que el objeto del proceso de

	REGISTRO AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-018	Versión: 01

responsabilidad fiscal en lo que respecta al análisis de la conducta de un “gestor fiscal”, se orienta a demostrar que la actuación desplegada, ya sea del funcionario público o del particular que desarrolla una actividad donde hay inversión de recursos públicos y que tal conducta es determinante en la causación del daño al patrimonio público, bien sea porque se está actuando en cumplimiento de una función atribuida a éste de forma directa, o por cuanto su actuación se surtió con ocasión o por contribución de la gestión fiscal.

Ahora bien, para que la conducta del gestor fiscal sea reprochable jurídicamente, debe ser ejecutada a título de dolo o culpa grave. *“La culpabilidad es una categoría jurídica en la cual se analiza la conducta de un agente, quien estando obligado a actuar conforme a derecho, se comporta en forma contraria; de esta manera, en materia de responsabilidad fiscal, debe entenderse que el juicio de reproche recae sobre el actuar de la persona que a título de dolo o culpa grave realiza el acto de gestión fiscal que termina por ocasionar un daño al patrimonio público, pudiendo evitar con su accionar la consumación del mismo. En principio podría afirmarse que los jefes máximos o directivos de las entidades públicas o de las empresas que administren o ejecuten recursos públicos, podrán ser vinculados a los procesos de responsabilidad fiscal cuando se compruebe que han omitido su deber de vigilancia y control respecto de los actos de sus subalternos, toda vez que la investidura propia del cargo les impone la obligación de exigir, instruir, ordenar y controlar los actos y en general, las decisiones que los mismos adoptan en nombre de la persona jurídica que representan; en otras palabras, el jefe de la entidad debe activar todos los controles a su alcance para asegurar que las actuaciones de sus subalternos se enmarquen dentro de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, el manual específico de funciones de la entidad, etc.*

No obstante, en cada proceso habrá que realizarse el respectivo estudio de la responsabilidad fiscal, en el cual será imprescindible analizar si aun habiéndose ejercido la dirección, vigilancia y control por parte del jefe de la entidad o superior jerárquico, el resultado dañino se presentó. En este caso, el daño pudo haber tenido lugar en razón a que el subalterno tomó decisiones contrarias a la constitución, la ley o los reglamentos, o se abstuvo de acatar las recomendaciones u órdenes emitidas, ocultó información o no comunicó a su superior determinada situación o decisión, estando obligado a hacerlo, casos en los cuales no podría predicarse responsabilidad alguna al superior. (El control fiscal y la responsabilidad fiscal, Duque Botero Luz Jimena, Céspedes Villa Fredy– Editorial Ibañez-2018).

Así las cosas, el hallazgo da cuenta que la Gerencia del Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, junto con la Profesional Universitaria del Área Financiera, desatendieron las obligaciones propias del cargo, especialmente las que tienen que ver con coordinar y conocer el oportuno recaudo de los servicios facturados por la institución hospitalaria, razón por la cual el Despacho considera que el señor Milver Rojas y la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez, presuntamente incurrieron en una conducta omisiva y una gestión fiscal ineficiente y antieconómica, por demás contraria a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, que señala: *Artículo 3º. “Gestión 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”.*

De otra parte, la Contraloría General de la Republica, en concepto número 2014 EE0173363 del 5 de noviembre de 2014, en relación con la culpa grave indicó: *“Para efectos de definir el dolo o culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, en este caso la definida por los hermanos Mazeaud, al indicar: “Los autores que incurrn en culpa grave son aquellos que han obrado con negligencia, despreocupación, o temeridad*

o la incuria de la gente especialmente graves, que reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal que no podía explicarse sino por la necesidad o la temeridad”.

De acuerdo con la anterior definición, la culpa grave se concreta bien por la omisión al deber de cuidado o la extralimitación en el ejercicio de las funciones a cargo del presunto responsable fiscal, desarrollada por la imprudencia, impericia, negligencia, infracción directa de la constitución o la ley, entre otros, que terminan produciendo un daño, el cual se ve reflejado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado.

La Gestión Fiscal

Para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, se requiere que la conducta desplegada por parte del servidor público o el particular, funcional o contractualmente, se encuentre en el ámbito de la gestión fiscal, pues es en consecuencia un elemento sustancial de dicha responsabilidad. En efecto, la Carta Política señala como atribución del Contralor General de la República, y por extensión normativa del mismo Estatuto Superior a los Contralores Territoriales, en su artículo 268, numeral 5º, la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal. Por su parte, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3º, determina que, para los efectos de dicha 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.

No obstante la amplitud del concepto de la gestión fiscal, se requiere a más de la simple disponibilidad material que tienen los servidores públicos sobre el patrimonio público para el cumplimiento de sus funciones, tener una disponibilidad o titularidad jurídica sobre los mismos, esto es, que el sujeto tenga la capacidad funcional o contractual de ejercer actos de gestión fiscal sobre ese patrimonio.

Es claro que el presente proceso se ocupa de la vigilancia de los recursos públicos; es decir, de los recursos que corresponden al Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, debiéndose tener en cuenta que siempre que esté involucrado en cualquier actividad el patrimonio público del Estado, así sea en una proporción mínima, dichos recursos serán sujetos de control fiscal y quienes hayan intervenido en su administración, disposición, ejecución, custodia, cobro entre otras, teniendo la titularidad jurídica para hacerlo, ya sea contractual o legal, estarán inmersos en la categoría de gestores fiscales.

En este sentido la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001, concluyó la necesidad de que los actos que materialicen las actividades desplegadas *"comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal"*. También el Consejo de Estado se remitió a esta Sentencia, indicando que la gestión fiscal realizada por los presuntos responsables fiscales, es el elemento vinculante y determinante de la responsabilidad fiscal, advirtiendo lo siguiente: *"La esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata"*

Sobre este particular, los autores Luz Jimena Duque Botero y Fredy Céspedes Villa, en el libro El Control Fiscal y la Responsabilidad Fiscal, han manifestado lo siguiente: *"Lo anterior implica que la intervención de los funcionarios públicos o particulares con capacidad para administrar recursos públicos debe ser necesaria y determinante en la toma de la decisión respectiva. Es decir, si la intervención comportó un nivel de necesidad tal, que sin la misma no se hubiera producido el resultado en las condiciones en que se dio, y que tal intervención resultó determinante a la hora de ejecutar los recursos públicos"* (Página. 390)

Hechas las anteriores precisiones de orden jurídico resulta claro que la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez, en su condición de Profesional Universitaria del Área Financiera, tenía bajo su responsabilidad el Área de Facturación y Cartera y en consecuencia tenía misionalmente la obligación de velar por la recuperación del costo de los servicios de salud prestados al señor Pedro Nel Osorio Gómez, hecho relevante para establecer que para la época de los hechos ostentaba la calidad de gestora fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000.

Así mismo, es claro que el señor Milver Rojas, quien se desempeñó como Gerente de la institución hospitalaria para la época de los hechos, según el Manual de Funciones y conforme a la naturaleza del cargo, tenía entre otras obligaciones, las de ejecutar las labores de dirección general, formulación de políticas institucionales, adopción de planes, programas y proyectos, organizar el sistema contable y de costos de los servicios y propender por la eficiente utilización del recurso financiero, representar legalmente la institución y ser ordenador del gasto, connotación que le da la calidad de gestor fiscal.

Así mismo no obra en el proceso ningún hecho relevante que nos permita establecer una exoneración de responsabilidad fiscal, especialmente porque ante la falta de pago del deudor no se insistió oportunamente, y tal gestión quedó documentada cuando ya había operado el fenómeno de la prescripción de la factura.

En este sentido el juicio de reproche frente a la conducta del señor Gerente y la Profesional Universitaria del Área Financiera de la institución hospitalaria es contundente, pues desatendieron ostensiblemente las funciones propias de cada cargo y el compromiso institucional de velar por la recuperación del costo de los servicios de salud prestados por la institución hospitalaria, de tal suerte que sus conducta siendo gestores fiscales responde a título de culpa grave de conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000

El Daño

De otra parte y en lo que tiene que ver con el daño, la Ley 610 de 2000 establece lo siguiente: *"Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado 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 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".* El daño patrimonial al Estado, como su nombre lo indica, es un fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico; consiste en la pérdida de recursos por parte del Estado. Es el empobrecimiento del erario. De esta forma, dentro de la tipología de los perjuicios podemos establecer que el daño

patrimonial al Estado es un perjuicio material - quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial-.

El Consejo de Estado, según fallo con radicación número 68001-23-31-000-2010-00706-01 de fecha 16 de marzo de 2017, en uno de sus apartes señaló: *"(...) Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona.*

Se trae a colación en dicho fallo, la sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, para indicar: *"La misma Corporación, frente a la estimación del daño, sostuvo lo siguiente: "... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. (...)"*. Así las cosas, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener 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 por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa".

Y se precisa también que frente al daño esta Corporación ha sostenido 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"*.

La Ley 610 del 2000, en su artículo 48, ha sido muy clara al establecer que será requisito sine qua non, para proferir Imputación de Responsabilidad Fiscal, que el daño esté demostrado objetivamente y además que existan pruebas que ofrezcan serios motivos de credibilidad y que comprometan la responsabilidad del presunto responsables fiscal.

En este caso particular es claro que el hecho fundante en el hallazgo es la falta de cobro de la factura 351806, por un valor de \$948.111, la cual tenía como deudor la Secretaria Departamental de Salud de Caldas, así que con el acervo probatorio que obra en el proceso se puede predicar con absoluta certeza la consolidación del daño, por la suma antes indicada, el cual fue presuntamente ocasionado por la falta de una gestión de cobro oportuno, tratándose del cobro de la prestación de un servicio de salud.

Así las cosas y siendo que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 y en concordancia con el fallo del Consejo de Estado 68001-23-31-000-2010-00706-01 del 16 de marzo de 2017, antes enunciado, el Despacho cuenta con material probatorio para establecer un daño determinado o determinable, verificable y además que se puede atribuir al señor Milver Rojas, en su calidad de Gerente de la institución hospitalaria para la época de los hechos y a la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez en su condición de

Profesional Universitaria del Área Financiera de la misma institución, por la suma de Novecientos Cuarenta y Ocho Mil Ciento Once Pesos (\$948.111)

La Relación de Causalidad

La relación de causalidad, implica que entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de tal manera que el daño sea resultado de una conducta activa u omisiva. El nexo causal se rompe cuando aparecen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

En las providencias donde se edifique la imputación de responsabilidad fiscal y Fallo con responsabilidad fiscal, deberá determinarse en forma precisa la acreditación de los elementos integrantes de la responsabilidad, entre ellos el nexo causal entre la conducta del agente y el daño ocasionado.

Es así que el señor Milver Rojas y la señora Nohora Beatriz Barrios Gómez, al desatender el propósito principal del cargo de Gerente y de Profesional Universitaria del Área Financiera del Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, lo mismo que las obligaciones contenidas en el Manual de Funciones, contribuyeron directamente a la materialización del daño en el valor antes mencionado.

De tal suerte que existe fehacientemente un nexo de causalidad entre la conducta desplegada por la presunta responsable fiscal con el daño generado, habida cuenta que éste se había podido evitar en la medida que se hubiera actuado conforme a la ley y al Manual Específico de Funciones para el cargo que desempeñaban.

Al determinar este ente de control que entre la conducta y el daño existe una relación determinante y condicionante de causa-efecto, el daño entonces se tendrá como el resultado de una conducta omisiva, respecto de las obligaciones propias para cada cargo.

Concluyéndose de tal manera que se encuentran plenamente demostrados los elementos integrantes de la Responsabilidad Fiscal contemplados en el Art. 5° de la Ley 610 de 2000, es decir, una conducta, omisiva y culposa, por parte de los aquí investigados que produce daño sobre el patrimonio público, y una relación de causalidad, es decir una afectación producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, bajo las consideraciones hechas por esta dirección, sustentadas en el examen probatorio que versa dentro del proceso, por lo que están dadas las condiciones para dar aplicación al artículo 48 de la Ley 610 de 2000, imputando responsabilidad a los presuntos responsables fiscales.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, en uso de sus atribuciones legales:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Imputar responsabilidad fiscal en forma solidaria por el daño patrimonial producido al erario público con ocasión a los hechos que son objeto del proceso de responsabilidad fiscal con radicado 112-051-018, adelantado ante el Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima con NIT. 890701353-2, contra el señor **Milver Rojas**, identificado con cédula de ciudadanía 79.297.797, en su calidad Gerente y en contra de la señora **Nohora Beatriz Barrios Gómez**, identificada con la cédula de ciudadanía 65.764.608, en su condición de Profesional Universitaria del Área Financiera para la época de los hechos, por la suma de Novecientos Cuarenta y Ocho Mil Ciento Once Pesos (\$948.111) y por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.



REGISTRO
AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal

Código: RRF-018

Versión: 01

ARTÍCULO SEGUNDO. Desvincular como garantes en su calidad de terceros civilmente responsables a las compañías: Aseguradora Solidaria de Colombia SA., y La Previsora SA., con ocasión a la expedición de las pólizas que se relacionan a continuación:

RELACION DE POLIZAS VINCULADAS EN EL PROCESO 112-051-018							
Aseguradora	NIT.	No. Póliza	Expedición	Vigencia	Tipo póliza	Monto amparado	Tomador
Aseguradora Solidaria de Colombia SA.	860524654-6	480-73-994000000325	12/07/2012	22/07/2012 al 22/07/2013	Multirriesgo Responsabilidad Civil Extracontractual	\$ 100.000.000	Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación tolima.
Seguros La Previsora SA.	860002400-2	1001193	23/07/2013	17/07/2013 al 12/07/2015	Previhospital Póliza Multirriesgo	\$ 100.000.000	

ARTICULO TERCERO. Archivar por no merito, dentro del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal 112-051-018, adelantado ante el Nuevo Hospital La Candelaria ESE., de Purificación Tolima, las diligencias dentro de la acción fiscal, seguidas en contra de las siguientes personas: **Cesar Herrera Díaz**, identificado con la cédula de ciudadanía 79.688.495, quien ostentó el cargo de Gerente del 30/03/2012 al 02/01/2013, **José Teatino Ávila**, identificado con la cédula de ciudadanía 93.371.298 Profesional Universitario Área Financiera del 01/02/2012 al 20/01/2013 y **Yhilma Grimaldo Álvarez**, identificada con la cédula de ciudadanía 65.797.160 en su condición de Profesional Universitaria Área Financiera del 01/03/2015 al 04/05/2015 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y por las razones expuestas en el presente proveído.

Parágrafo Primero: Conforme al Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, notificar por estado la presente decisión a las siguientes personas tanto naturales como jurídicas: **Cesar Herrera Díaz**, identificado con la cédula de ciudadanía 79.688.495, **José Teatino Ávila**, identificado con la cédula de ciudadanía 93.371.298, **Yhilma Grimaldo Álvarez**, identificada con la cédula de ciudadanía 65.797.160, Aseguradora Solidaria de Colombia SA., con NIT. 860524654-6 y La Previsora SA., con NIT. 860002400-2

Parágrafo Segundo: En el evento de que con posterioridad aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el Artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO CUARTO. Una vez surtida la notificación por Estado, remitir el expediente dentro de los tres (3) días siguientes al Superior Jerárquico o funcional, a fin de que se surta el Grado de Consulta, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTICULO QUINTO. Una vez surtido el Grado de Consulta, se notificará por Secretaría General la presente decisión de Imputación de Responsabilidad Fiscal al señor **Milver Rojas**, identificado con la cédula de ciudadanía 79.297.797, con residencia en la Casa 34 del Condominio Campestre Los Lagos, de la ciudad de Ibagué, celular 3153194142, correo electrónico milverrojas@hotmail.com, y a la señora **Nohora Beatriz Barrios Gómez**, identificada con la cédula de ciudadanía 65.764.608, en la Manzana 18, Casa 17, Barrio Topacio de la ciudad de Ibagué, celular 3178948094, correo electrónico nobago74@gmail.com, haciéndole saber que cuenta con un término de diez (10) días hábiles, para presentar argumentos de defensa conforme lo establece el artículo 50 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SEXTO. Nómbrase apoderado de oficio al imputado que no sea posible su notificación, con quien se continuará el trámite del proceso; para estos efectos, se aplicará lo dispuesto en los artículos 43 y 49 de la Ley 610 de 2000.

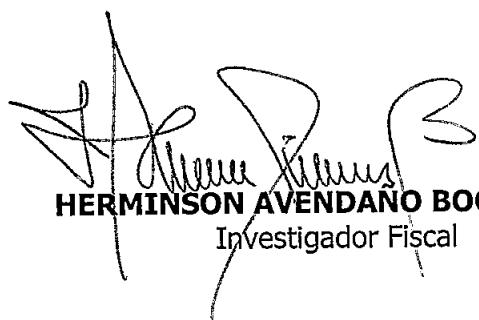
ARTICULO SEPTIMO. Contra la presente decisión de Imputación de Responsabilidad Fiscal no procede recurso alguno.

ARTÍCULO OCTAVO. Remítase a la Secretaría General y Común para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CRISTHIAN RICARDO ABELLO ZAPATA,
Director Técnico de Responsabilidad Fiscal



HERMINSON AVENDAÑO BOCANEGRA
Investigador Fiscal