



Radicación: 25000234100020130256601
Demandante: Nohora Marín de Ruiz

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000 23 41 000 2013 02566 01
Actores: NOHORA MARÍN DE RUIZ
Demandados: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tesis: Incurre en nulidad el fallo que declaró fiscalmente responsable a la demandante por omitir el cumplimiento de sus funciones como directora de presupuesto de una entidad territorial, bajo el supuesto de permitir la inversión de los recursos de tesorería provenientes de los excedentes de liquidez de regalías en un patrimonio autónomo cuyo fideicomitente era un particular, cuando no se comprobó que aquella haya autorizado o suscrito el respectivo negocio.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la señora NOHORA MARÍN DE RUIZ, en contra de la sentencia proferida el 21 de mayo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

La actora actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho previsto por



el artículo 138 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011¹, presentó demanda² en contra de la Contraloría General de la República, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

"[...]

PRIMERA. Que se declare la nulidad de la Resolución número 00072 del 30 de enero de 2013, del señor Contralor Delegado Intersectorial N° 2 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, por la cual se falla con responsabilidad el proceso N° CD 000152 a la doctora NOHORA MARÍN DE RUIZ.

SEGUNDO: Que se declare la nulidad de la Resolución número 000343 del 19 de marzo de 2013 del Contralor Intersectorial N° 2 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, por el cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución N° 00072 del 30 de enero de 2013.

TERCERO: Que se declare la nulidad de la Resolución número 0018 del 1 de abril de 2013 proferida por la señora Contralora General de la República que resolvió el recurso de apelación en contra de la decisión de la Intersectorial N° 2 de la Unidad de Investigaciones Especiales.

CUARTO: Como consecuencia de las anteriores se declare la existencia de fallo sin responsabilidad fiscal de la doctora NOHORA MARÍN DE RUIZ.

QUINTO: Que se repare al daño causado y se reconozca la suma equivalente a CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES a título de daño moral

[...]”

1.2. Normas invocadas como infringidas y concepto de violación

La demandante considera que con la expedición de las resoluciones acusadas se vulneraron los artículos 29 y 209 de la Constitución Política; 36, 37, 38, 48 y 53 de la Ley 610 del 15 de agosto de 2000³, lo que sustentó así⁴:

Señaló que la Contraloría General de la República desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa toda vez que después de proferir el auto de imputación, el cual no cumplía con los

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Folios 1 a 11 del cuaderno principal de la primera instancia.

³ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

⁴ Folios 9 y 10 del cuaderno 1 de la primera instancia.



requisitos establecidos por la Ley 610 de 2000, profirió el fallo con responsabilidad fiscal variando sustancialmente la descripción de la conducta que le sirvió de fundamento para soportar los elementos de la responsabilidad, esto es, el daño fiscal, la conducta y la relación de causalidad, toda vez que en la imputación se examinó su conducta como miembro del Comité Técnico Financiero del Departamento del Meta, mientras que en el fallo se le atribuyó además su responsabilidad como Directora Administrativa de Presupuesto y tampoco determinó si la conducta atribuida fue a título de dolo o de culpa grave.

Agregó que ante dicha situación solicitó la nulidad dentro del proceso; sin embargo, la misma le fue negada con el argumento que la oportunidad para solicitarla era hasta antes del fallo acorde con lo dispuesto por el artículo 38 *ibídem*, cuando la misma norma establece que puede proponerse por hechos posteriores como ocurrió en su caso.

Adujo que no se encuentran acreditados los requisitos del artículo 48 de la norma *ejusdem*, especialmente los relativos a la responsabilidad fiscal de que trata el artículo 5 de la Ley 610; añadió que el artículo 209 de la Carta Política estableció que el cometido de la función administrativa hace parte de los fines esenciales del Estado contenidos en el artículo 2 *ejusdem*, dado que está dirigida al servicio de la comunidad, a promover la prosperidad general y a garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos previstos que el texto constitucional prevé, puesto que de esa manera se puede lograr la convivencia pacífica y la defensa de un orden justo.

Adicionalmente en el acápite de hechos de la demanda se remitió a los argumentos con los que sustentó los recursos de reposición y de apelación dentro del juicio de responsabilidad fiscal:

(i) *La señora Marín no ejerció gestión fiscal directa*

Afirmó que en su otrora calidad de Directora administrativa de Presupuesto del Departamento del Meta no ejercía gestión fiscal y menos



directa respecto de las inversiones transitorias de liquidez como lo concluyó el fallo de responsabilidad fiscal, función que estaba atribuida al Tesorero Departamental del Meta conforme lo definido por el artículo 121 de la Ordenanza nro. 467 de 2001, Estatuto del Presupuesto del Departamento del Meta.

Explicó que la función presupuestal dista de la tesoral habida cuenta que ésta última “[h]ace referencia a la disposición del recurso, una vez se encuentra afectado presupuestalmente mientras se cumple el objeto de la apropiación presupuestal [...]”; en el presente asunto las directrices presupuestales fueron implementadas por la Directora Administrativa de Presupuesto, con sujeción a lo dispuesto por el ordenador del gasto al quedar afectados presupuestalmente los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo del Departamento del Meta, sin que le correspondiera colocar los recursos de liquidez.

Aseguró que no es ajustada la posición de la Contraloría General de la República cuando en el fallo de responsabilidad fiscal señaló que la gestión incluye todas las conductas que respaldaron, apoyaron, permitieron o sustentaron la decisión de colocación, con base en el reparto de funciones, sin entrar en el detalle de sus competencias como directora de presupuesto.

(ii) *“En el auto de imputación y en el fallo de la Contraloría no se hace una precisión rigurosa del grado de competencia o capacidad en torno a la definición específica de la gestión fiscal, por parte de Nohora Marín de Ruiz en su calidad de Directora Administrativa de Presupuesto, ni al interior del Comité Técnico Financiero”*

Explicó que dicha exigencia la dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001⁵, al estudiar la expresión “o con ocasión de la gestión fiscal” contenida en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, la cual echa de menos en el presente asunto toda vez que tanto en

⁵ M.P. Jaime Araujo Rentería.



el auto de imputación como en el fallo no se indicó la norma que desatendió en el ejercicio de su cargo y tampoco hizo una valoración de dicho aspecto, puesto que sólo mencionó la Ordenanza 467 de 2001 que establece el deber objetivo de cuidado que le incumbe a quienes sean ordenadores del gasto y demás funcionarios que intervengan en la elaboración y ejecución del presupuesto.

Aludió que en su calidad de Directora Administrativa de Presupuesto integraba el Comité Técnico Financiero, pero que por ese hecho no tenía la titularidad jurídica de realizar gestión fiscal como se desprende del Manual Específico de Funciones y Competencias contenido en la Resolución nro. 0036 de 2006 ni la habilitaba jurídicamente para colocar excedentes de liquidez al interior de dicho comité, dado que es el Tesorero del departamento quien tiene la competencia administrativa para ejercer gestión fiscal y realizar dicha actividad según lo dispuesto por el artículo 121 de la Ordenanza 467 de 2001 y el numeral 9 del título III. Descripción de Funciones Esenciales del precitado manual.

Aseveró que, como Directora de Presupuesto del Departamento del Meta, no tenía competencias relativas al deber de guardar la vigilancia de la gestión fiscal en las colocaciones de excedentes, la de hacer colocaciones de excedentes de liquidez, ni la de pertenecer al precitado comité, por lo que concluyó que *"(...) sus funciones no estaban adscritas dentro del marco de la tipicidad administrativa para ejecutar gestión fiscal y no estaba habilitada jurídicamente (...) para disponer de los bienes, como elementos estructurales de la responsabilidad fiscal (...)"*.

(iii) *"No existe prueba de la certeza de la relación de causalidad entre la conducta de la Directora Administrativa de Presupuesto y el daño"*

Señaló que si por el hecho de pertenecer al Comité Técnico Financiero automáticamente se convertía en gestora fiscal y por haber fungido como Directora Administrativa de Presupuesto en hacedora o colocadora de patrimonios autónomos, en el auto de imputación no existe ninguna mención al respecto en relación con su conducta.



Consideró que aunque se reúnan los elementos constitutivos de la responsabilidad, no necesariamente está acreditada la imputación jurisdiccional que en esencia es la que determina la responsabilidad fiscal, toda vez que *"[n]o firmó el contrato, no avaló el negocio jurídico conforme se deduce de su misma versión, desde siempre tuvo claro conforme a su dicho en la versión libre que su ámbito de acción se limitó a verificar la calificación financiera de la fiduciaria, como también tuvo claro y así lo manifestó que ese tipo de colocaciones eran de carácter tesoral, es decir, del manejo de tesorería y no de tipo presupuestal [...]"*.

Concluyó que como consecuencia del proceso adelantado por la Contraloría General de la República, se ha visto disminuida en su persona en razón a la preocupación y la angustia; también ha tenido dificultad para obtener empleo.

II. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

2.1. La demanda⁶ correspondió por reparto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, magistrada de conocimiento Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, quien por auto del 27 de enero de 2014 la admitió⁷, la cual fue notificada personalmente a través de correo electrónico remitido el 13 de marzo del mismo año⁸.

2.2. La **Contraloría General de la República**, a través de apoderado judicial, mediante escrito radicado el 5 de junio de 2014, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, para lo cual expuso los siguientes argumentos⁹:

Afirmó que los actos administrativos constitutivos del fallo de responsabilidad fiscal fueron expedidos dentro del marco de las competencias y atribuciones de la entidad, respetando el debido, los

⁶ La demanda fue radicada el 8 de noviembre de 2013 como se observa del sello de radicación visible a folio 11 del cuaderno principal de primera instancia.

⁷ Folios 339 a 344 del cuaderno principal de primera instancia.

⁸ Folios 347 a 355 del cuaderno principal de primera instancia.

⁹ Folios 360 a 371 del cuaderno principal de la primera instancia.



derechos de defensa y de audiencia de los implicados y con observancia de las normas en que debían fundarse especialmente las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, sin que exista el mínimo indicio de falta de competencia, violación de normas superiores, falsa motivación o desviación de poder que conduzca a su nulidad; añadió que la actora no probó el perjuicio y menos el daño moral alegado, por lo que su pretensión se trataba de un proceso de Nulidad.

Arguyó que los actos administrativos demandados contienen de manera clara y expresa los elementos de la responsabilidad fiscal de que trata el artículo 5 de la Ley 610 de 2000; quedó probado el detrimento patrimonial causado por la colocación de excedentes de liquidez de la tesorería por concepto de regalías por la Gobernación del Departamento del Meta en un patrimonio autónomo constituido y desarrollado por el Consorcio Proyectar.

Expuso que el gestor fiscal y quienes apoyaron, permitieron o sustentaron la decisión de colocación de esos recursos e intervinieron de manera activa u omisiva, debieron fundamentarse en lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 y en la Ordenanza Departamental nro. 467 de 2001 que señala de manera expresa el deber de cuidado extremo que corresponde a quienes intervienen en la elaboración y ejecución del presupuesto departamental, que para el caso del Departamento del Meta, eran los señores Juan Manuel González torres, en calidad de Gobernador del Departamento; Néstor Samuel Gutiérrez, Secretario Financiero; Nohora Cecilia Marín de Ruiz, Directora de Presupuesto; y los directores de Tesorería Álvaro de Jesús Niño Morales y Germán Gutiérrez Gutiérrez.

Adujo que dichos funcionarios tenían pleno conocimiento de la operación estructurada fue un *"mutuo camuflado mediante una oferta de cesión de derechos para entregarle recursos públicos a particulares, quedando claro que la finalidad del contrato de fiducia no se cumplió"*, puesto que dicha figura fue empleada para entregar recursos públicos a particulares como se evidencia de una lectura sistemática e integral del acto administrativo demandado.



Aseguró que la actora se notificó del fallo de responsabilidad fiscal el 30 de enero de 2013 y no presentó solicitud de nulidad dentro del término que tenía para hacerlo, por cuanto el plazo era hasta antes de que se proferiera decisión en primera o única instancia, como lo dispone el artículo 38 de la Ley 610 de 2000.

En cuanto a la infracción de las normas en las que debía fundarse, afirmó que la parte actora "(...) *no señala la causal específica (...)*", por lo que el cargo carece de prosperidad; además, la Contraloría dio cumplimiento al ordenamiento jurídico constitucional y legal al declarar la responsabilidad fiscal en los términos definidos en los actos administrativos acusados, en desarrollo de su labor misional consistente en el ejercicio de la función pública del control fiscal.

En lo atinente a la violación de los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, manifestó que en el fallo de responsabilidad fiscal se hicieron las respectivas consideraciones acerca de la conducta de cada uno de los responsables fiscales, mientras que los empleados de Fiduagraria S. A. con su conducta omisiva permitieron que por intermedio del patrimonio autónomo se trasladaran recursos públicos a manos de particulares.

De esta manera, tanto el fideicomitente como la fiduciaria incumplieron con lo estipulado en el fideicomiso, los empleados de la administración departamental fallaron de manera inexplicable en sus deberes de custodia, cuidado y uso de los recursos públicos al destinar recursos a operaciones prohibidas, con carencia de estudios mínimos de factibilidad jurídica y desidia total en su destinación; mientras que los empleados de Fiduagraria S.A. omitieron dirigir su actuación buscando el objeto de procurar obtener la mejor rentabilidad posible y con la mayor diligencia.

Indicó que a la actora se le imputó responsabilidad a título de culpa grave toda vez que en su calidad de Directora de Presupuesto del Departamento del Meta y como miembro del Comité Financiero de la entidad territorial,



tenía conocimiento de la prohibición de destinación de excedentes de liquidez como lo dispone el artículo 17 de la Ley 819 de 2003.

Aseveró que la pertenencia al Comité Financiero hace que se cumplan varios de los verbos rectores del concepto de gestión fiscal de que trata la Ley 610 de 2000, por lo siguiente:

(i) Una de las funciones de la Dirección de Presupuesto consiste en la implementación de las directrices presupuestales atendiendo al ordenamiento jurídico como son las actividades de planeación, conservación, administración y custodia; (ii) por sus calidades tenía conocimiento de las limitaciones y prohibiciones en el manejo de los excedentes de tesorería por concepto de regalías, como lo disponen la Ley 819 de 2003 y el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, de manera que debía actuar con estricta sujeción al principio de legalidad; y (iii) la pertenencia y participación en el mentado comité, le daban poder decisorio para autorizar las diferentes inversiones y gastos del departamento, sin que exista prueba de algún salvamento de voto o de recomendación.

Arguyó que en razón a las cuantiosas sumas de dinero que la entidad territorial invertiría, ello exigía extremar la diligencia en la investigación y análisis de las ofertas para la inversión de los recursos, lo que en el presente caso no ocurrió, situación que conllevó a calificar la conducta como gravemente culposa.

Aludió que al estudiarse el recurso de apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal nro. 0018 de abril de 2018 se negó la solicitud de nulidad promovida por el apoderado de la hoy demandante, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 610 de 2000, por lo que el cargo de violación al debido proceso debía desestimarse.

Respecto a la vulneración a normas de orden legal, adujo que la actora no explicó en qué consistió su transgresión así como tampoco allegó ninguna prueba.



Expuso que al no haberse configurado la violación al debido proceso tampoco puede hablarse de ninguna causal de nulidad y la oportunidad para proponerlas es hasta antes de proferir el fallo definitivo acorde con lo establecido por el artículo 38 *ejusdem*, por lo que en caso que se haga por fuera de dicho término se aplica el principio de preclusión que impide que culminada una etapa procesal se retrotraiga la actuación.

Señaló que tampoco tiene asidero el cargo relacionado con la incongruencia entre el auto de imputación y el fallo de responsabilidad fiscal, puesto que no se varió la conducta endilgada a la demandante, para lo cual se apoyó en la sentencia proferida por esta Corporación el 16 de agosto de 2002¹⁰ y lo que se hizo fue incorporar como prueba la Ordenanza Departamental nro. 467 de 2001, mediante el auto nro. 396 del 18 de diciembre de 2012, que estableció de manera expresa el deber de cuidado extremo que debe de tenerse para quienes intervienen en la elaboración y ejecución del presupuesto departamental.

Finalmente, formuló las excepciones denominadas ineptitud sustancial de la demanda, ausencia de vulneración del principio de congruencia, improcedencia de la pretensión por falta de causal de nulidad de los actos e inexistencia del derecho a restituir o reparar.

2.5. De las excepciones planteadas por el apoderado de la entidad demandada no hubo pronunciamiento, según consta en la certificación secretarial del 25 de junio de 2014¹¹.

2.6. El 1 de julio de 2014, el despacho sustanciador llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la cual declaró no probada la excepción previa de inepta demanda, indicando que las demás serían analizadas en la sentencia; fijó el litigio; indagó la

¹⁰ En cita del actor: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 16 de agosto de 2002, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, radicado nro. 12668.

¹¹ Folio 378 del cuaderno principal de la primera instancia.



posibilidad de conciliación la cual se declaró fallida; abrió a pruebas el proceso y convocó a audiencia de pruebas¹².

2.7. La audiencia de pruebas se realizó el 9 de marzo de 2015 y finalizada ésta se consideró innecesario celebrar la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y rindiera el concepto respectivamente¹³; el apoderado de la actora y el señor Procurador Delegado presentaron sus escritos en oportunidad¹⁴, mientras que la entidad demandada guardó silencio¹⁵.

III. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 21 de mayo de 2015 negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora, para lo cual señaló en síntesis¹⁶:

Que el hecho dañoso sobre el cual se fundamentó el fallo de responsabilidad fiscal no fue objeto de reproche por la demandante ni hizo parte de la fijación del litigio, puesto que el debate se circunscribe a su participación en razón del ejercicio de su cargo de Directora de Presupuesto de la Gobernación del Meta en la colocación de los excedentes de liquidez en el patrimonio autónomo administrado por el Consorcio Proyectar, lo cual es constitutivo de gestión fiscal.

Luego de hacer alusión a la manera en que se configuró el daño patrimonial, aseguró que los funcionarios de la Gobernación del Meta que suscribieron las ofertas con el representante legal del Consorcio

¹² Folios 383 a 397 obra el acta de la audiencia y el cd de la misma, del cuaderno de primera instancia.

¹³ Folios 223 a 228 obra el acta de la audiencia y a folio 230 el CD de la misma, del cuaderno principal de la primera instancia.

¹⁴ Folios 420 a 428 del cuaderno de primera instancia.

¹⁵ Folio 429 ibídem.

¹⁶ Folios 430 a 465 del cuaderno principal de la primera instancia.



Proyectar, lo hicieron en calidad de directores del tesoro de la entidad territorial, en desarrollo de sus funciones previstas por el artículo 121 de la Ordenanza nro. 467 de 2001; asimismo, la gestión de los excedentes de liquidez no fue la debida, lo que implicó el detrimento como consecuencia de los recursos invertidos en el patrimonio autónomo del Consorcio Proyectar.

Afirmó que en el contrato de fiducia mercantil suscrito el 6 de abril de 2006, entre el mencionado consorcio y Fiduagraria S.A., habilitó al fideicomitente para que realizara operaciones con recursos de naturaleza privada o pública dentro de los cuales se encontraban los provenientes de las regalías, sin estar legitimado para ello, toda vez que la destinación de estos últimos está dada por la ley; además, en sus cláusulas se estableció que la fiduciaria no tenía participación en el manejo de los dineros aportados ni en la ejecución de los contratos celebrados entre Proyectar y el Invías.

Aseguró que el contrato presentaba grandes riesgos para el inversionista beneficiario, como era el caso del Departamento del Meta, puesto que el patrimonio autónomo estaba sujeto a la realización de los contratos de obra, al manejo que de ellos hiciera el fideicomitente y la fuente de pago no contaba con un elemento que le permitiera asegurar la disposición del dinero cuando se necesitara, dado que la misma solo era garantía suplementaria por el incumplimiento del fideicomitente a la readquisición de sus derechos; los valores colocados fueron dispuestos sin control del fideicomitente y el inversionista carecía de participación en torno a las decisiones adoptadas entre el fideicomitente y la fiduciaria, y el contrato no establecía la debida reserva para la recuperación, por lo menos, del capital transferido.

Anotó que fue acertado el análisis que hizo el ente de control fiscal que estableció el detrimento patrimonial causado como consecuencia de la falta de previsión y de cuidado en el cumplimiento de las normas legales, teniendo en cuenta el riesgo que representaba la inversión de esos



recursos en el patrimonio autónomo, por lo que debían responder quienes fungieron como directores del Departamento de Tesorería, sin que sean los únicos responsables ya que el manejo de los excedentes de liquidez requería del control de otros funcionarios que lo asesoraron y autorizaron en su ejecución, situación que es propia de las entidades públicas frente a este tipo de operaciones.

Indicó que la Gobernación del Meta contaba con el Comité Técnico Financiero el cual estaba conformado por el Secretario Financiero, la Directora de Presupuesto y el Director de Tesorería, que se encargaba de autorizar a éste último a realizar los respectivos trámites tendientes a la ejecución de estos recursos; por lo que el mentado comité autorizó la inversión en el patrimonio autónomo de Proyectar "*verbigracia en la oferta comercial de cesión de derechos de beneficio suscrita el 18 de diciembre de 2006 entre el fideicomitente y el inversionista beneficiario*", dejando constancia de ello en la respectiva acta que fue suscrita por sus miembros dentro de los cuales se hallaba la demandante como Directora de Presupuesto, sin que hubiera expresado su oposición.

Añadió que su participación en el comité exigía el cumplimiento de las funciones a su cargo previstas por la Resolución nro. 0036 de 2006 "*por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y de Competencias para los niveles Directivo y Asesor de la Planta de Personal de la Gobernación del Meta, de acuerdo al Decreto nro. 2539 de 2005*", especialmente las relativas al área de presupuesto, de manera que debía actuar garantizando el cumplimiento de dicha normativa así como de sus facultades de dirección y asesoría advirtiendo los riesgos ante la destinación indebida de los recursos del departamento; sin embargo, ello no fue así dado que avaló la inversión que derivó en el detrimento patrimonial.

Explicó que por ello no existió la alegada violación al derecho fundamental al debido proceso de la actora y que en el auto de imputación se le endilgó responsabilidad como Directora de Presupuesto del Departamento del Meta desde el 11 de julio de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2007, ante



la falta de cuidado en el destino de los recursos públicos entregados a un particular que no ofrecía ninguna garantía de su retorno; aspecto que fue precisado en el fallo de responsabilidad fiscal así como en el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación; por lo tanto, concluyó que tampoco se presentaba incongruencia entre la imputación y la decisión de responsabilidad fiscal.

Alegó con fundamento en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 y la sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001¹⁷, que la demandante tenía responsabilidades inherentes al manejo de los recursos, dadas las funciones esenciales de su cargo y como integrante del Comité Técnico Financiero del Departamento tenía capacidad decisoria para avalar o aprobar la ejecución de los trámites del Director de Tesorería para la inversión de los mencionados recursos en el patrimonio autónomo, de tal forma que ejerció control fiscal en la medida que su aprobación fue determinante para que se llevaran a cabo las operaciones que culminaron en el detrimento patrimonial; situación que conduce al nexo causal entre el daño y la conducta.

Por lo anterior, sostuvo que en el presente asunto la señora Nohora Marín de Ruiz incurrió en responsabilidad fiscal y en consecuencia desestimó los cargos de la demanda y los perjuicios reclamados.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con lo decidido por el *a quo*, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación y como sustento del mismo manifestó¹⁸:

Adujo que el Tribunal de instancia no analizó si la conducta descrita en el auto de imputación varió con respecto a la determinada en el fallo de

¹⁷ M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁸ Folios 469 a 474 del cuaderno principal de la primera instancia.



responsabilidad fiscal, situación que le impidió que pudiera pronunciarse frente a ese cargo; agregó que el ente de control dejó de valorar si la conducta fue dolosa o culposa y su relación con la materialización del daño y el nexo causal, por lo que erró esa Corporación en señalar que la participación de la actora en el Comité Técnico Financiero del Departamento del Meta implicó inescindiblemente el ejercicio de su cargo público, toda vez que se debe especificar y probar la actuación al igual que precisar el grado de competencia en torno al elemento de la gestión fiscal, como lo prevé la sentencia C-840 de 2001¹⁹.

Aseveró que por el hecho de integrar el Comité Técnico Financiero del Departamento en virtud de su calidad de Directora de Presupuesto, no tenía la titularidad jurídica para que pudiera considerarse como gestora fiscal, por lo que insistió en el argumento de la demanda, según el cual, de acuerdo con la Resolución nro. 0036 de 2006 dentro de sus funciones no estaba la de colocar excedentes de liquidez, como si la tiene el Tesorero Departamental según lo establece el artículo 121 *ibídem*.

Finalmente señaló que el Tribunal de instancia no se pronunció respecto a la nulidad procesal del juicio de responsabilidad fiscal, que en su criterio se configuró en razón a la variación de la conducta por la violación de su derecho fundamental al debido proceso.

El recurso fue concedido por auto del 3 de julio de 2015²⁰.

V. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

5.1. El recurso de apelación fue asignado mediante Acta Individual de Reparto del 10 de septiembre de 2015²¹ y admitido en proveído del 9 de

¹⁹ Corte Constitucional, ídem.

²⁰ Folios 478 y 479 del cuaderno principal de la primera instancia.

²¹ Folio 2 del cuaderno principal de segunda instancia.



noviembre del mismo año²² y se corrió traslado para alegar de conclusión por auto del 4 de mayo de 2016²³.

5.1.1. El recurrente presentó escrito descorriendo el traslado, en oportunidad, en el que reiteró los planteamientos expuestos al sustentar el recurso de apelación²⁴.

5.1.2. Por su parte, el apoderado de la Contraloría General de la República en su escrito radicado en tiempo insistió en los argumentos que expuso en la primera instancia²⁵ y allegó copia simple de dos sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, de fecha 28 de mayo de 2015²⁶ y 18 de febrero de 2016²⁷, que según adujo se trataron de procesos fallados a su favor en donde se discutieron hechos análogos a los del presente asunto.

5.1.3. El señor Agente del Ministerio Público en el concepto que rindió solicitó confirmar la sentencia proferida por el *a quo*, con sustento en lo siguiente²⁸:

Luego de referirse a los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, así como a los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, sostuvo que no hubo incongruencia entre el auto de imputación y el fallo que se controvierte respecto de las conductas endilgadas, por cuanto la participación de la actora en el Comité Técnico Financiero lo hizo en ejercicio y cumplimiento de sus funciones como Directora de Presupuesto, de manera que estas dos actividades no se excluyen, sino que por el contrario, la última es causa de la primera; por lo que existe una correlación entre los hechos y las conductas endilgadas en dichos actos administrativos.

²² Folio 4 del cuaderno principal de segunda instancia.

²³ Folio 9 del cuaderno principal de segunda instancia.

²⁴ Folios 14 a 19 del cuaderno principal de segunda instancia.

²⁵ Folios 20 a 29 del cuaderno principal de segunda instancia.

²⁶ Radicado nro. 20140005800.

²⁷ Radicado nro. 20140070300.

²⁸ Folios 54 a 68 del cuaderno principal de la segunda instancia.



Añadió que el marco funcional de la demandante no fue modificado y se ciñó a la gestión fiscal de su labor; además, siempre tuvo conocimiento dentro del trámite del juicio de responsabilidad que las actuaciones procesales adelantadas por la Contraloría General de la República se hicieron con ocasión del cargo que desempeñó como “[D]irectora de Planeación’ (sic), lo que a su vez, por ostentar dicho cargo tenía que hacerse parte del referido Comité (...)”.

Señaló que comparte el criterio del *a quo* consistente en que la gestión fiscal puede determinarse a través de conductas que se relacionen con funciones de ordenación, dirección, control, coordinación y disposición de los recursos patrimoniales del Estado, y por ende, puede enmarcarse dentro de las decisiones que se tomen o consientan dentro de los cargos directivos y de confianza, para lo cual se apoyó en la sentencia de esta Corporación del 15 de noviembre de 2012²⁹ y afirmó que el cargo que ocupaba la señora Nohora Marín de Ruiz para el momento de la ocurrencia de los hechos estaba dentro del ámbito de las acciones que comportan gestión fiscal, al tener como obligación implementar las directrices presupuestales con sujeción a lo dispuesto por el ordenador del gasto.

Agregó que, como lo determinó el Tribunal de instancia, el daño se concretó en el momento en que la Gobernación del Departamento del Meta no recibió el pago acordado por el fideicomitente, ni los intereses pactados en las ofertas comerciales de cesión de derechos de beneficio con pacto de readquisición.

Consideró que la conducta de la demandante fue omisiva y negligente lo que se evidencia en la ausencia de estudios previos para la aprobación de la colocación de excedentes de liquidez, la falta de examen de riesgos; además, aunque no haya suscrito el negocio jurídico, su aporte fue relevante para su perfeccionamiento a través del aval que dio en la operación de inversión al patrimonio autónomo de Proyectar y que el

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de noviembre de 2012, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicado nro. 85001233100020090004101.



Director de Tesorería de la entidad territorial pudiera llevar a cabo los trámites necesarios para ello, sin que pudiera evadir su responsabilidad bajo el argumento que no fue quien ejecutó tales recursos; lo que a su vez concretó el elemento del nexo causal entre el aludido daño y su falta de previsión en manifestar dichos riesgos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia-Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 150 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, y 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019³⁰ expedido por la Sala Plena de la Corporación, esta Sección es competente para conocer de la presente demanda.

6.2. Hechos probados

En el proceso se encuentra acreditado lo siguiente:

6.2.1. Acorde con certificación expedida por la dirección de recursos humanos del departamento del Meta, la señora Nohora Cecilia Marín de Ruiz se desempeñó como Directora de Presupuesto del Departamento del Meta desde el 11 de julio de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2007.

6.2.2. A través del Fallo con responsabilidad fiscal nro. PRF N° CD000152 del 30 de enero de 2013, el Contralor Delegado nro. 2 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República dispuso³¹:

"[...] PRIMERO: Fallar con responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en cuantía de QUINCE MIL CUATROCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y

³⁰ Que compiló y actualizó el Reglamento del Consejo de Estado.

³¹ Folios 15 a 129 del cuaderno principal de la primera instancia.



NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$15.425.289.575.71), en contra de:

PEDRO ALEJANDRO MARTÍNEZ GÓMEZ; Vicepresidente Comercial de FIDUAGRARIA S. A. (...).

CESAR AUGUSTO TORRES SUESCÚN; Vicepresidente Jurídico y Secretario General de FIDUAGRARIA S. A. (...).

LUCERO JIMÉNEZ JIMÉNEZ; Vicepresidente de negocios fiduciarios de FIDUAGRARIA S. A. (...).

JUAN MANUEL GONZÁLEZ TORRES, Gobernador del Departamento del Meta (...).

NÉSTOR SAMUEL GUTIÉRREZ; Secretario Financiero del Departamento del Meta (...)

NOHORA CECILIA MARÍN DE RUIZ; Directora de Presupuesto del Departamento del Meta, portadora de la cédula de [ciudadanía] No. 21.234.862.

ÁLVARO DE JESÚS NIÑO MORALES; Director de Tesorería de la Gobernación del Meta (...).

GERMÁN GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ; Director de Tesorería de la Gobernación del Meta (...)

INCONAL S.A. identificada con NIT (...), representada legalmente por FABIOLA BARRETO CAJIGAS (...) y el señor ORLANDO BARRETO CAJIGAS (...), en calidad de miembro del CONSORCIO PROYECTAR.

BEC INGENIERÍA S. A. (...), representada legalmente por SONIA PATRICIA BARRETO CAJIGAS (...), en calidad de miembro del CONSORCIO PROYECTAR.

D&P S.A. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL (...) representada por el señor RENÉ ARTURO RAMÍREZ (...)

Quienes deberán responder solidariamente por el daño patrimonial causado al erario público del Departamento del Meta, con ocasión de los hechos que son objeto del proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número de expediente CD000152. [...]” (negrillas de la Sala)

6.2.3. Por Auto nro. 000343 del 19 de marzo de 2013, el Contralor Delegado nro. 2 resolvió el recurso de reposición, modificando parcialmente el precitado fallo, en el sentido de exonerar de responsabilidad fiscal al señor Cesar Augusto Torres Suescún; en todo lo demás, confirmó la decisión³².

³² Folios 205 a 261 del cuaderno principal de la primera instancia.



6.2.4. Mediante Fallo de Apelación nro. 0018 del 1 de abril de 2013, la Contralora General de la República desató la alzada, confirmando integralmente las anteriores decisiones³³.

6.3. Análisis de la Sala

La Sala procederá a resolver el presente asunto, teniendo en cuenta que en sesión celebrada el 1 de agosto de 2019, según Acta nro. 36 de la misma fecha, decidió dar prelación a los fallos de responsabilidad fiscal que ingresaron a despacho hasta el 31 de diciembre de 2016.

La Sala examinará los argumentos expuestos por la recurrente los cuales se concretan en determinar si: (i) en razón del cargo que ocupó como Directora de Presupuesto del Departamento del Meta e integrante del Comité Técnico Financiero de la entidad territorial implicaban el ejercicio de control fiscal y su responsabilidad en las inversiones cuestionadas; (ii) si existió una variación de la conducta endilgada en el auto de imputación frente al fallo de responsabilidad fiscal que impidiera ejercer su derecho de defensa y causara transgresión al debido proceso; y (iii) si la Contraloría General de la República hizo una valoración adecuada de la conducta de la demandante y su relación con la materialización del daño.

Para ello, la Sala estima que, comoquiera que los anteriores cuestionamientos están relacionados, es posible analizarlos en uno solo, y de manera previa, estudiará: (i) los elementos que deben concurrir para que se configure la responsabilidad fiscal y (ii) el nexo causal como elemento determinante de la responsabilidad fiscal y la teoría de la causalidad adecuada, así:

6.3.1. Elementos que deben concurrir para que se configure la responsabilidad fiscal

³³ Folios 262 a 326 ibídem.



El artículo 1 de la Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como “[e]l 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 [...]”³⁴.

A su vez, debe tenerse en cuenta el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo nro. 04 del 18 de septiembre de 2019³⁵, ilustra acerca del propósito que se persigue con el control fiscal³⁶:

“[...] ARTÍCULO 10. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así: Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. [...]” (se destaca)

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 610 previó que la gestión fiscal es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado “[q]ue 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. [...]”.

³⁴ Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, “bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal”.

³⁵ “por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”,

³⁶ Aunque para la fecha de los hechos no estaba vigente la modificación introducida en el Acto Legislativo 04 de 2019, mantuvo incólume el propósito del control fiscal y es que se trata de una función pública ejercida por la Contraloría General de la República para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.



Mientras que el artículo 5 señala los elementos que deben concurrir para acreditar la existencia de la responsabilidad fiscal, a saber: -) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; -) un daño patrimonial causado al Estado y -) el nexo causal entre los dos elementos anteriores. Al respecto, esta Sección ha dicho³⁷:

*"[...] De lo anterior se coligen tres elementos de la responsabilidad fiscal: i) **elemento objetivo**, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) **elemento subjetivo**, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) **elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. [...]"* (Negrita de la providencia)

En cuanto al daño patrimonial, el artículo 6 precisa que debe tratarse de una lesión al patrimonio público que se representa en el menoscabo, disminución, **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; **este puede provenir de la acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.**

En tal sentido, no sólo son sujetos de responsabilidad fiscal los servidores públicos y los particulares **que de manera directa administren o manejen recursos o fondos públicos sino también quienes encontrándose bajo esa misma circunstancia por su acción u omisión hayan incidido de manera determinante en causar un daño patrimonial**; consideración que se reafirma en la sentencia C-840 de 2001, a la cual hizo alusión el recurrente, en donde la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad de la expresión "*contribuyan*", precisó:

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicado nro. 17001-23-31-000-2010-00313-01.



"[...] En efecto, el talante descriptivo de la norma censurada no provoca duda alguna en cuanto al fin primordial de su contenido: definir el daño patrimonial al Estado. **Aclarando que dicho daño puede ser ocasionado por los servidores públicos o los particulares que causen una lesión a los bienes o recursos públicos en forma directa, o contribuyendo a su realización.** Se trata entonces de una simple definición del daño, que es complementada por la forma como éste puede producirse. Donde además, no se hace referencia alguna a las autoridades competentes para conocer y decidir sobre las responsabilidades que puedan dimanar de unas tales conductas.

(...)

La definición del daño patrimonial al Estado no invalida ni distorsiona el bloque de competencias administrativas o judiciales que la Constitución y la ley han previsto taxativamente en desarrollo de los principios de legalidad y debido proceso. **Por lo mismo, cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución.** En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal.

Y la Sala reitera: **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. Advirtiéndose 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 prescritos 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.** [...]" (Se resalta)

6.3.2. El nexos causal como elemento determinante de la responsabilidad fiscal y la teoría de la causalidad adecuada

En el derecho colombiano se ha identificado como fuentes de las obligaciones: (i) el acto jurídico, que se expresa a través del contrato y



del acto unipersonal o la manifestación unilateral de la voluntad; y (ii) el hecho jurídico, que se denota a través del hecho ilícito y del enriquecimiento sin causa. A su vez, las especies del hecho ilícito son el delito y la culpa³⁸.

El fundamento de la responsabilidad, en cuanto a la obligación de reparar el daño causado por los delitos o la culpa, está previsto en el artículo 2341 del Código Civil, que preceptúa³⁹:

"ARTICULO 2341. RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido". (Se destaca)

De la precitada disposición se colige que sólo será responsable del daño quien lo haya cometido; bajo ese contexto, para atribuirle la responsabilidad a una persona es necesario que entre la conducta y el daño exista una relación de causalidad o nexo causal; dicho elemento ha sido definido "(...) como la relación necesaria y eficiente entre la conducta imputada y probada o presumida, según el caso, con el daño demostrado o presumido. La jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona como producto de su acción o de su omisión, es indispensable definir si aquel aparece ligado a ésta por una relación de causa a efecto, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino del jurídico (...)"⁴⁰.

Dicho de otra manera, la relación entre el perjuicio "y un hecho por el cual debe responder (...) un vínculo de causa a efecto de modo tal que ese hecho sea el real generador del daño"⁴¹.

³⁸ Ospina Fernández Guillermo. Régimen general de las obligaciones. Octava edición. Editorial Temis. Página 39.

³⁹ En el título XXXI denominado de la "responsabilidad común por los delitos y las culpas".

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2002, M.P.: María Elena Giraldo Gómez, expediente nro. 05001-23-24-000-1993-00288-01 (13818).

⁴¹ Paillet, Michel. La Responsabilidad Administrativa. Universidad Externado de Colombia. Traductor Jesús María Carrillo Ballesteros. Pág. 85.



Para analizar la existencia del nexo causal, la doctrina y la jurisprudencia han propuesto diferentes teorías, entre las cuales se encuentran la equivalencia de condiciones y la de causalidad adecuada, ésta última acogida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para resolver los asuntos relativos a la responsabilidad extracontractual civil y del Estado, respectivamente.

Al respecto, esta Corporación se ha pronunciado así⁴²:

"[...] Sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: la equivalencia de las condiciones que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo la primera teoría refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tienen la misma incidencia en su producción y, en consecuencia, todas son jurídicamente relevantes, pues "partiendo de un concepto de causalidad natural, todas las condiciones del resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal"⁴³. Y sobre la teoría de la causalidad adecuada la acción o la omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la de causalidad adecuada, porque surge como un correctivo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito⁴⁴[...]".

En otra oportunidad indicó⁴⁵:

"[...] En orden a establecer el nexo de causalidad entre la falla del servicio y el daño, la jurisprudencia de esta Corporación acoge la teoría de la causa adecuada, según la cual la conducta u omisión de la administración debe ser relevante y eficaz para producir el resultado dañino, siendo este último una consecuencia normal y previsible⁴⁶. Por tanto, no es suficiente que un evento haya sumado en la producción del daño, sino que debe tratarse de un hecho determinante y adecuado para causarlo [...]".

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2002, M.P.: María Elena Giraldo Gómez, expediente nro. 05001-23-24-000-1993-00288-01 (13818).

⁴³ Sentencia proferida el día 23 de agosto de 2001. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente No. 13.133. Actor: Rafael Ángel Quiroz Herrera y otros.

⁴⁴ Sentencia proferida el día 25 de julio de 2002. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente 13.680. Actor: Alfonso Roa Yáñez.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de agosto de 2011, M.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo, expediente nro. 17001-23-31-000-1997-06024-01(20769).

⁴⁶ Sección Tercera, Sentencia del 25 de junio de 2002, magistrada ponente María Elena Giraldo, radicación 13811.



Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha dicho⁴⁷:

"[...] De todos los antecedentes y condiciones que confluyen a la producción de un resultado, tiene la categoría de causa aquél que de acuerdo con la experiencia (las reglas de la vida, el sentido común, la lógica de lo razonable) sea el más "adecuado", el más idóneo para producir el resultado, atendidas por lo demás, las específicas circunstancias que rodearon la producción del daño y sin que se puedan menospreciar de un tajo aquellas circunstancias azarosas que pudieron decidir la producción del resultado, a pesar de que normalmente no hubieran sido adecuadas para generarlo [...]"

En tal sentido, la teoría de la causalidad adecuada apunta a que será el hecho eficiente y determinante para la producción del daño el que habrá de tenerse en cuenta para imputar la responsabilidad, esto es, el que resulte idóneo para su configuración.

A lo señalado cabe agregar que puede presentarse una ruptura del nexo cuando en el curso de los acontecimientos interviene una causa extraña, de modo que el daño no es imputable a la conducta desplegada por el agente sino a un suceso que es externo a él, por lo que la responsabilidad podría ser atenuada o incluso suprimida si la causa extraña rompe completamente el vínculo de causalidad.

Al efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado⁴⁸:

"[...] Las tradicionalmente denominadas causales eximentes de responsabilidad —fuerza mayor, caso fortuito, hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima— constituyen diversos eventos que dan lugar a que devenga imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, a la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo. En relación con todas ellas, tres son los elementos cuya concurrencia tradicionalmente se ha señalado como necesaria para que sea procedente admitir su configuración: (i) su irresistibilidad; (ii) su imprevisibilidad y (iii) su exterioridad respecto del demandado [...]"

⁴⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 26 de septiembre de 2002, M.P.: Jorge Santos Ballesteros, expediente nro. 6878.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de marzo de 2011, M.P.: Mauricio Fajardo Gómez, expediente nro. 66001-23-31-000-1998-00409-01(19067).



A su turno, la Corte Suprema de Justicia anotó⁴⁹:

"[...] Esta caracterización del nexo causal supone, además, la interrupción de una cadena de circunstancias cuando en ella intervienen elementos extraños tales como los casos fortuitos o los actos de terceros que tienen la virtualidad suficiente para erigirse en el hecho generador del daño y, por tanto, excluyente de todos los demás.

También se rompe ese nexo de causalidad cuando el daño es imputable a la víctima, pues en muchas circunstancias es ella misma quien da origen a la consecuencia lesiva, bien voluntaria ora involuntariamente, como cuando concurren en ella ciertas particularidades que son obra del infortunio [...]".

En conclusión, comoquiera que la causalidad implica una función de corrección, solo es posible atribuir un resultado dañoso a quien ha desplegado una conducta inequívoca, esto es, a quien ha ejecutado una acción u omisión que se erige como la causa idónea y eficiente para la producción del daño.

En materia de responsabilidad fiscal la Sala estima necesario acudir a los fundamentos que se han ocupado del estudio de la causalidad, por tratarse de una responsabilidad de carácter subjetivo, siendo uno de los elementos constitutivos, como líneas atrás se dijo, el nexo causal, que se entiende como la relación entre el daño al patrimonio público y la conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, de un agente que realiza gestión fiscal⁵⁰.

Lo anterior dada la naturaleza de este proceso que es de carácter administrativo, subjetivo, patrimonial y resarcitorio, exigencia que tiene que ver con la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes

⁴⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de diciembre de 2012, M.P.: Ariel Salazar Ramírez, expediente nro. 11001-31-03-028-2002-00188-01.

⁵⁰ ARTICULO 16. CESACION DE LA ACCION FISCAL. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.



materia del detrimento en grado de intervención directa o a guisa de contribución.

6.3.3. El caso concreto

Descendiendo al caso bajo examen, se observa lo siguiente:

Para determinar si el cargo ejercido por la demandante comportaba gestión fiscal y si se demostró que haya tenido una injerencia directa o indirecta en la inversión de los recursos de tesorería provenientes de los excedentes de liquidez de regalías en el negocio fiduciario, se tiene lo siguiente:

En la Resolución nro. 0036 de 2006, *"Por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y de Competencias para los Niveles Directivo y Asesor de la Planta de Personal de la Gobernación del Meta, de acuerdo al Decreto nro. 2539 de 2005"*, expedida por la Secretaría de Recurso Humano y Desarrollo Organizacional del departamento del Meta, se dispuso que correspondía al director del área de presupuesto⁵¹:

- "[...] 1. Dirigir la ejecución del presupuesto de la administración central del departamento.*
- 2. Asesorar en materia presupuestal las diferentes entidades de la administración departamental.*
- 3. Velar por el incumplimiento de la ley orgánica de presupuesto y su reglamentación.*
- (...)*
- 9. Consolidar las ejecuciones presupuestales de los organismos de control, las entidades descentralizadas que dependan presupuestalmente el departamento y la de la administración central, de tal forma que permita determinar la situación financiera y patrimonial del departamento.*
- (...)*
- 11. Presentar oportunamente los estados de las ejecuciones presupuestales a las instancias competentes [...]"*.

A través de la Resolución nro. 0224 del 17 de julio de 2006, expedida por el Secretario Financiero del departamento del Meta, se estableció la conformación del Comité Técnico Financiero para la constitución, renovación, cancelación de títulos, CDT's del departamento, así: el

⁵¹ Archivo "Caja 3 carpetas/Carpeta 24 folios 4587 al 4691, págs. 142 a 144.



Secretario Financiero (quien lo presidía) y el Director de Tesorería (quien ejercía la secretaría técnica)⁵²; dicho acto fue modificado por la Resolución nro. 0283 del 29 de agosto del mismo año, en el sentido de agregar que también estaría conformado por el Director Administrativo de Presupuesto⁵³.

El 6 de abril de 2006, el Consorcio Proyectar, integrado por las sociedades Contratistas Asociados S.A, Inconal, S.A., Bec Ingeniería S.A. e Incocivil Ltda., suscribió un contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y fuente de pago con la FIDUAGRARIA S.A.⁵⁴, cuyo objeto consistió en administrar y servir de fuente de pago de las obligaciones que adquiriera el mencionado consorcio en su calidad de fideicomitente⁵⁵; el patrimonio se constituyó con los recursos provenientes de los contratos de obra números 1657, 1661, 1664 y 1668, adjudicados por el INVIAS⁵⁶, de los inversionistas beneficiarios, quienes a su vez se vincularían a través de ofertas de cesión de derechos de beneficio con pacto de readquisición, entre otros⁵⁷.

Así mismo, el contrato determinó que las obligaciones adquiridas por el fideicomitente con los inversionistas beneficiarios se señalarían dentro de las ofertas de cesión de derechos y en las mismas se establecerían las declaraciones y requisitos para ser vinculadas al fideicomiso, de las cuales se destaca: (i) conocer y aceptar el estado del fideicomiso y de sus bienes; (ii) la fiduciaria no se hacía responsable del cumplimiento de los contratos y tampoco se subrogaba en la obligación de cumplir con los términos y cláusulas de la oferta de cesión; (iii) conocer y aceptar que no es función de la fiduciaria verificar el destino de las sumas entregadas al fideicomitente en desarrollo de las instrucciones de giro que aquel

⁵² Archivo "Carpeta principal 16/Folios 2971-3201", pág. 227.

⁵³ *Ibidem*, pág. 225.

⁵⁴ Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A.

⁵⁵ El contrato obra en el archivo "*carpeta principales (sic)/Folios 2175 - 2397*" del cd visible a folios 177 a 190 del cuaderno de la primera instancia, contentivo de los antecedentes del proceso de responsabilidad fiscal.

⁵⁶ Derivados del proceso de licitación pública nro. DG-164-2004.

⁵⁷ El contrato fue modificado mediante el otrosí nro. 1 del 21 de diciembre de 2006, en relación con el pago de la remuneración de la fiduciaria.



impartiera, y (iv) conocer y aceptar que en caso de incumplimiento de la obligación de readquisición de derechos cedidos por parte del fideicomitente, la fiduciaria gestionaría el pago de lo pactado siempre que existieran bienes suficientes dentro del fideicomiso.

En desarrollo del contrato fiduciario, el departamento del Meta se vinculó como inversionista beneficiario mediante la suscripción de las siguientes ofertas comerciales de cesión de derechos con pacto de readquisición:

- El 17 de octubre de 2006, por valor de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000), los cuales fueron girados a FIDUAGRARIA S. A. con destino al patrimonio autónomo de Proyectar, para ser readquiridos el 17 de abril de 2007, por valor de diez mil millones quinientos veinticinco mil pesos (\$10.525.000.000)⁵⁸, documento suscrito por el Gobernador del Meta y el representante del consorcio.

- El 18 de diciembre de 2006, el Gobernador del Meta y el representante del consorcio suscribieron una oferta por valor de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000), para ser readquirida el 21 de diciembre de 2007, por un precio de seis mil millones seiscientos treinta mil pesos (\$6.630.000.000)⁵⁹.

- El 11 de abril de 2007, las mismas partes firmaron las siguientes ofertas:

(i) En la primera, se indicó que: "*[e]sta oferta se origina en la oferta firmada el 17 de octubre de 2006 por un valor de (...) (\$10.000.000.000) y se acepta la reinversión por la suma de SEIS MIL MILLONES DE PESOS (\$6.000.000.000) [...]; en cuanto al monto y el plazo de readquisición, se estableció que el inversionista beneficiario readquiría el 29 de diciembre de 2007, los derechos de beneficio por un precio de seis mil millones cuatrocientos treinta y siete mil quinientos pesos (\$6.437.500.000)⁶⁰.*

⁵⁸ Archivo "Anexo 5 carpeta 4/ Folios 601 a 800)", ídem, páginas 185 a 188.

⁵⁹ Ibídem, págs. 148 a 152.

⁶⁰ Archivo "Anexo 5 carpeta 5/ Folios 801 a 1000)", ídem, págs. 14 a 17.



(ii) En la segunda, se estableció que se reinvertían cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000) de la oferta inicial, para readquirir los derechos por un precio de cuatro mil doscientos veintiún millones seiscientos sesenta y seis mil sesenta y siete pesos (\$4.221.666.667), el 29 de octubre de 2007⁶¹.

- El 26 de octubre de 2007, el Tesorero de la Gobernación y un representante del consorcio, suscribieron una oferta por cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000) para ser readquiridos el 26 de octubre de 2008, en cuatro mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos (\$4.440.000.000)⁶².

- El 22 de diciembre de 2007, por valor de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000), con un precio de readquisición de seis mil ciento cincuenta y ocho millones quinientos noventa y nueve mil novecientos sesenta y tres pesos (\$6.158.599.963)⁶³; al igual que el anterior, dicho documento fue suscrito por el Tesorero del Departamento del Meta y el representante del consorcio.

Vencidos los plazos definidos en cada una de las ofertas comerciales relacionadas, el fideicomitente no cumplió con el pago así como tampoco lo hizo la fiduciaria en calidad de administradora y fuente de pago del patrimonio autónomo⁶⁴.

Ahora bien, frente a las actas suscritas por el Comité Financiero del departamento en las que supuestamente se autorizaron dichas inversiones en el Consorcio Proyectar, en el material probatorio legible obrante en un CD, solo consta el Acta nro. 13 del 3 de diciembre de 2007 en la que se indicó⁶⁵:

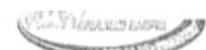
⁶¹ Ibídem, págs. 20 a 23.

⁶² Ibídem, pág. 28 a 31.

⁶³ Visible en el archivo "Carpeta 13 – folios 2402 – 2061", ídem, págs. 144 a 137.

⁶⁴ Fallo de responsabilidad fiscal nro. CD0001522 del 30 de enero de 2013, pág. 11.

⁶⁵ Archivo "Carpetas principales nro. 15/Folios 2799 .2970)", págs. 27 a 30.



TESORERÍA DEPARTAMENTAL

15
2007

GOBERNACIÓN DEL META
NIT:892.000.148-8
VILLAVICENCIO-META

COMITÉ TÉCNICO FINANCIERO

ACTA 13

FECHA: Villavicencio, 03 de diciembre de 2007
LUGAR: Sala de Juntas Secretaría Financiera
HORA: 08:00 Horas

PARTICIPANTES: NESTOR SAMUEL GUTIERREZ, Srto. Financiero
GERMAN GUTIERREZ G., Director (e) de Tesorería
NOHORA MARIN DE RUIZ, Directora de Presupuesto

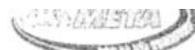
DESARROLLO:

Los funcionarios anteriormente nombrados se reunieron con el propósito de realizar el Comité Técnico Financiero para CONSTITUIR, RENOVAR O CANCELAR durante el mes de diciembre, Títulos en diferentes Entidades Financieras, para la vigencia 2007, sobre los recursos provenientes de diferentes rentas del Departamento.

El doctor, GERMAN GUTIERREZ GUTIERREZ informó que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, " las Entidades Territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en Títulos que cuenten con alta calificación de riesgo crediticio ".

Una vez escuchado al Director (e) de Tesorería, el Presidente ordena CONSTITUIR, RENOVAR y CANCELAR los siguientes Títulos:

Carrera 33 38 45 PISO 1 TEL:871-59-26 Línea gratuita PQR.018000918699
Email:
Dávinia Wehr



TESORERÍA DEPARTAMENTAL

26

GOBERNACIÓN DEL META
NIT:892.000.148-8
VILLAVICENCIO-META

Acta comité Técnico diciembre 03/07 -3

CONSTITUIR:

BANCAFE CENTRO \$1.000.000.000,00 RENTAS CEDIDAS CUENTA 7191003041
BANCO COLPATRIA
COLPATRIA \$1.000.000.000,00 RENTAS CEDIDAS CUENTA 700-05418-1 BANCO DE OCCIDENTE
BANCO DE BOGOTA \$1.000.000.000,00 9411002307 IMPUESTO DE VEHICULO-
BANCO SANTANDER
COOMEVA \$1.000.000.000,00 CUENTA 27200375-9 BANCO SANTANDER
CONGENTE \$1.000.000.000,00 CUENTA 593420-8 BANCO SUPERIOR-ESTAMPILLA
PRODESARROLLO y BANCO SANTANDER IMPUESTO DE VEHICULOS

RENOVAR:

COSACOL \$2.500.000.000,00 REGALIAS
RENTACAFE \$1.000.000.000,00 REGALIAS
FIDUVALLE OPERACIÓN 136 \$2.500.000.000,00 REGALIAS
FIDUVALLE OPERACIÓN 102 \$5.000.000.000,00 REGALIAS
CONGENTE \$973 POR \$200.000.000,00 REGALIAS
COSACOL \$7.000.000.000,00 REGALIAS
COSACOL \$500.000.000,00 REGALIAS
FIDUVALLE OPERACIÓN 100 \$2.135.737.072,00 FONDOS COMUNES
FIDUVALLE OPERACIÓN 101 \$2.500.000.000,00 FONDOS COMUNES
PROYECTAR \$4.000.000.000,00 REGALIAS
PROYECTAR \$1.500.000.000,00 PRODESARROLLO
PROYECTAR \$1.500.000.000,00 RENTAS CEDIDAS
PROYECTAR \$2.000.000.000,00 FONDOS COMUNES
PROYECTAR \$1.000.000.000,00 REGALIAS
FIDUVALLE OPERACIÓN 129 \$2.000.000.000,00 REGALIAS
CHACON BERNAL \$6.000.000.000,00 REGALIAS
REDES CUCUTA \$4.000.000.000,00 REGALIAS
BOGOTA FUSA -\$2.097.617.697,00 PRODESARROLLO FONPET

Carrera 33 38 45 PISO 1 TEL:871-59-26 Línea gratuita PQR.018000918699
Email:
Dávinia Wehr



TESORERÍA DEPARTAMENTAL

116
2324

GOBERNACIÓN DEL META
NIT: 892.000.148-8
VILLAVICENCIO-META

Acta comité Técnico

diciembre 03/07 -4

De acuerdo a lo anterior, el Presidente autoriza al Director (e) de Tesorería, para realizar los trámites respectivos y recibir los dineros de los Títulos Valores.

Para constancia se firma por los funcionarios que intervinieron:


NESTOR SAMUEL GUTIERREZ G.
Presidente


GERARDO GUTIERREZ G.
Secretario

Luz Marina M

A su vez, en la versión libre rendida por la actora en el proceso de responsabilidad fiscal explicó: "*[e]l estudio de las inversiones se fundó en la calificación AAA que las fiducias (sic) tenían y que no era de su competencia el llevar a cabo la recuperación de los dineros objeto de esta investigación. Que la colocación de los recursos aprobada por el Comité consistía en la inversión que a través de la fiducia hizo el Departamento del Meta en las empresas que FIDUAGRARIA S. A. indicó al momento de plantear la oferta al ente territorial (...). En relación con las renovaciones afirmó que el comité las había efectuado por la misma tasa representativa que tenía el mercado para la época de su realización [...]*"⁶⁶.

De esta manera, la Sala puede arribar a las siguientes conclusiones:

(i) Pese a que la actora admite que participó en el Comité Técnico Financiero del departamento del Meta, lo que explicó fue que allí se aprobó la colocación de recursos a través de la fiducia y que el estudio de las operaciones estaba respaldado en la calificación de éstas.

(ii) No se demostró la existencia de un acto que de manera expresa haya determinado cuáles eran las funciones a cargo del Comité Técnico

⁶⁶ Así lo reprodujo el fallo de responsabilidad fiscal acusado, pág. 80 del cuaderno principal de la primera instancia.



Financiero para la constitución, renovación, cancelación de títulos, cdts del departamento del Meta.

(iii) Según el acta que se trae a colación, lo que se observa es que se escuchaba el criterio del director de tesorería y la inversión la autorizaba el presidente del Comité que era el director financiero.

(iv) Es claro que las funciones de la demandante señaladas en la Resolución nro. 036 de 2006, dentro de las cuales se destacan, la de dirigir la ejecución del presupuesto de la administración central y consolidar las ejecuciones presupuestales, comportaban gestión fiscal, lo que le exigía actuar con diligencia y con pleno conocimiento del marco normativo que rige la ejecución de recursos públicos, por lo que se esperaba que ante cualquier irregularidad que pudiera presentarse por parte de un área administrativa o técnica del Departamento del Meta y/o en sus entidades descentralizadas lo advirtiera de manera oportuna, impidiendo que se configurara un eventual daño en las finanzas de la entidad territorial, siendo el mencionado Comité Técnico Financiero del cual hacía parte, una de las instancias en donde debía hacerlo.

(v) Sin embargo, lo que no está comprobado ni podía desprenderse del solo ejercicio del cargo de directora de presupuesto del departamento y miembro del Comité Técnico Financiero del ente territorial, es que las operaciones que se hicieron para el traslado de los recursos, que concluyeron en el detrimento patrimonial, hubiesen estado precedidas de decisiones en las cuales la actora haya tenido una participación directa o determinante, de tal forma que pudiera endilgársele responsabilidad, al menos por no manifestar su inconveniencia frente a la inclusión de cláusulas que no ofrecían respaldo al departamento en las transacciones ejecutadas.

En suma, para que pudiera establecerse una responsabilidad fiscal en cabeza de la demandante debía demostrarse que en ejercicio de la gestión fiscal a su cargo o con ocasión de ésta se hubiese causado por su acción



u omisión en forma dolosa o gravemente culposa el daño al patrimonio del departamento o contribuido en el mismo, de forma que se constituyera en la causa eficiente e idónea del detrimento.

En el caso bajo análisis, lo que se demostró es que las ofertas comerciales fueron suscritas por el gobernador o por el tesorero del departamento y autorizadas por el presidente del Comité Técnico Financiero.

Así las cosas, no se desprende que la actora, como Jefe de Presupuesto del ente territorial y miembro del citado Comité, haya tomado la decisión de hacer las inversiones, o que su participación en aquel fuera determinante para la causación del daño; esto es, para que se llevaran a cabo las operaciones que culminaron en el detrimento patrimonial.

En ese orden de análisis, para la Sala no está acreditado de manera fehaciente que la actora, en el ejercicio de la gestión fiscal que le correspondía como Directora de Presupuesto del Departamento del Meta, haya dado su aval para que se hicieran tales inversiones y se materializara el daño patrimonial a raíz del cual el ente de control la halló fiscalmente responsable, junto con otros funcionarios de la administración departamental.

Ahora bien, en el Auto nro. 00137 del 31 de agosto de 2012, el Contralor Delegado Intersectorial nro. 2 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, señaló lo siguiente frente a la actora:

"[...] Siendo partícipe del comité técnico al que igualmente se le puede enrostrar la falta de cuidado y diligencia en el manejo de la inversión de los recursos de los recursos de tesorería. En su contra la falta de evaluación y comprensión de las dimensiones propias del negocio fiduciario y de la denominada OFERTA DE CESIÓN DE DERECHOS DE BENEFICIO.

En el marco de sus funciones estaba la de realizar el estudio y aprobación de la colocación de excedentes de liquidez del Departamento; sin embargo, por las condiciones en que ocurrieron los hechos, se puede concluir que la encartada desconoció todo examen de riesgos y dirigió recursos públicos en préstamo a un particular que no ofrecía derecho alguno distinto al de acreedor del Fideicomitente y una débil y deficiente



fuelle de pago. Su falta de diligencia ocasionó el daño patrimonial que hoy soporta el Departamento del Meta.

La falta de conocimiento y el descuido proceder la hacen responsable de los daños causados al Departamento del Meta, en el grado de **culpa grave** pues avaló un procedimiento de colocación de recursos en un consorcio no habilitado para ello [...]".

(Mayúsculas y negrita del texto, resaltado por la Sala)

Mientras que en el Fallo de Responsabilidad Fiscal PRF Nro. CD 000152, se afirmó:

"[...] La responsabilidad que le atañe a la señora NOHORA CECILIA MARÍN DE RUIZ como directora de presupuesto por la colocación de excedentes de liquidez en un patrimonio autónomo con la finalidad de ser entregados a particulares, está más que demostrada. Del marco funcional como empleada pública para la época de los hechos se demarca claramente su obligación de dirección y control de recursos y formas de inversión acorde con el deber objetivo de cuidado que le incumbe a quienes sean ordenadores del gasto y demás funcionarios que intervengan en la elaboración y ejecución de presupuesto, estableciendo tanto la responsabilidad penal como la fiscal en cabeza de quienes intervienen en el gasto presupuestal, en consecuencia también es responsable por las colocaciones de recursos de excedentes de liquidez provenientes de regalías del Departamento del Meta.

Así mismo no puede pretender el abogado defensor que su prohijada no realizaba gestión fiscal alguna, por cuanto el solo pertenecer al comité técnico financiero no la investía del poder decisorio suficiente para invertir dineros públicos, porque ello no es cierto. Dentro de los elementos constitutivos de la gestión fiscal se establece que los funcionarios públicos, en esta caso, que desplieguen actividades económicas, jurídicas y tecnológicas dirigidas a la adecuada y correcta adquisición, publicación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, inversión, entre otros, de bienes públicos serán considerados como gestores fiscales, por ende, la directora de presupuesto del Departamento del Meta está más que llamada a responder por el manejo y la disposición de los dineros públicos del mencionado ente territorial, por cuanto en esencia, en ella recae la obligación de implementar las directrices presupuestales con sujeción a lo dispuesto por el ordenador del gasto.

Pero más allá de responsabilizarse como directora de presupuesto, la señora NOHORA CECILIA MARÍN DE RUIZ tenía conocimiento directo de la forma como se colocaban los dineros de excedentes de tesorería provenientes de regalías del Departamento en los patrimonios autónomos en comento. Dentro del comité técnico financiero, la señora en mención conoció de las ofertas de cesión de derechos de beneficio suscrito entre la Gobernación y el consorcio Proyectar, y de la relación jurídica que se estableció con el contrato de fiducia mercantil con FIDUAGRARIA S. A. No son aceptables para esta delegada los argumentos expuestos por el jurista en defensa de la señora exdirectora de presupuesto de la Gobernación, por cuanto más allá de tener o no "poder decisorio", que en la realidad sí lo tenía, su mismo marco funcional y práctico demanda un conocimiento pleno de los rubros y/o conceptos contables-financieros que se utilizan



para una entidad territorial, es por eso que la señora Marín de Ruiz conocía de la destinación específica que de los excedentes de tesorería provenientes de regalías disponía la Ley 819 de 2003. [...]”. (Se resalta)

Sin embargo, para la Sala no son de recibo dichas conclusiones, puesto que no está probado que la conducta de la actora haya sido descuidada y negligente, o que tuviera poder decisorio sobre dichas operaciones, máxime cuando las respectivas ofertas de cesión de derechos de beneficio fueron suscritas algunas por el gobernador del departamento del Meta y otras por el Tesorero del mismo ente territorial, no por ella.

Por las razones explicadas, la Sala declarará parcialmente nulos los actos acusados que declararon fiscalmente responsable a la demandante y queda relevada del análisis de los demás cargos expuestos por la actora.

En cuanto a los perjuicios morales reclamados:

En relación con estos perjuicios la Corporación ha señalado que constituyen el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, etc, que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico⁶⁷.

La actora solicita, en este caso, que se le reconozcan perjuicios morales en el equivalente a cien (100) salarios mínimos mensuales legales y para demostrar su configuración se recibieron en este proceso dos declaraciones, las cuales dan cuenta de lo siguiente⁶⁸:

La señora Claudia Milena Ruíz Marín, manifestó que la demandante es su madre y le consta que tanto la Fiscalía como la Procuraduría la exoneraron de las investigaciones que por este asunto adelantaban; explicó que su mamá trabajó año y medio para la gobernación del Meta como directora

⁶⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 2 de diciembre de 2019. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente radicación nro. 25 000 23 26 000 2010 00788 01.

⁶⁸ Folio 414 a 419 cuaderno principal. CD audiencia de pruebas.



de presupuesto, que llevan en este proceso siete años, esto es, desde el 2007 que se iniciaron las investigaciones y ello ha originado complicaciones a nivel familiar, porque su mamá se ha visto sometida a mucho estrés y angustias, ya que toda su vida trabajó y después de esto ha estado inhabilitada para hacerlo lo que le ha producido tristeza y angustia. Adujo que le consta que su mamá siempre ha tenido una vida intachable⁶⁹.

El señor Medardo Anibal Valencia, informó que es primo de la actora y le consta de la buena conducta que ésta siempre ha tenido como persona, señaló que conoce que a raíz de la investigación que se le adelantó ello afectó su vida, su tranquilidad, pues se volvió nerviosa y ha sufrido mucha angustia, máxime cuando lleva más de seis años con esta situación y siempre ha sido una persona honesta⁷⁰.

No obstante que los declarantes son familiares de la actora y cabría calificar sus testimonios como sospechosos, la Sala no los desestimaré habida cuenta que es posible concluir que esta clase de sanciones causan en los encartados sentimientos de angustia, congoja y preocupación, siendo precisamente su núcleo más cercano el que puede dar cuenta de dicha situación, máxime cuando se trata de una sanción que se le impuso desde el año 2013, lo que conllevó a que sus proyecciones laborales se vieran truncadas, que se adelantara en su contra un proceso de cobro coactivo, que fuera reportada en el boletín de responsables fiscales y que se compulsaran copias por estos hechos a la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, la Sala en ejercicio de su *arbitrio iuris* tasaré los perjuicios morales atendiendo la naturaleza del hecho y por ello no los reconoceré en el quantum máximo solicitado, que se aplica en los eventos en que el dolor alcanza su mayor intensidad, verbigracia, cuando está comprometido el bien superior de la vida y por ello, ordenaré el pago por

⁶⁹ Minuto 11:40 a 19:30.

⁷⁰ Minuto 23:00 a 31:50.



este concepto en el equivalente a treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes⁷¹.

En conclusión, la Sala accederá a declarar la nulidad de los actos acusados en cuanto declararon fiscalmente responsable a la actora y accederá al reconocimiento de los perjuicios morales.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 21 de mayo de 2015 por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; en consecuencia, **DECLARAR** parcialmente nulos los actos administrativos acusados en cuanto declararon fiscalmente responsable a la señora NOHORA CECILIA MARÍN DE RUÍZ, según las razones analizadas en la parte considerativa.

SEGUNDO: CONDENAR a la Contraloría General de la República a título de restablecimiento del derecho a pagar en favor de la parte actora el equivalente a treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes por concepto de perjuicios morales.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

⁷¹ Esta Corporación ha dicho respecto del quantum al cual deben ascender esta clase de perjuicios, que el juez debe tener como fundamento el arbitrio judicial y valorar según su prudente juicio las circunstancias propias del caso concreto. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2020. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E). Expediente radicación nro. 76001-23-31-000-2006-00478- 01.



Radicación: 25000234100020130256601
Demandante: Nohora Marín de Ruiz

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado
(Ausente con excusa)