RESOLUCIÓN NÚMERO 000643 DE 2023

- 2 NOV 2023

Por la cual se Resuelve una Investigación Administrativa Sancionatoria No. 2022-178

LA SUBCONTRALORA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales.

VISTOS

La Sub-Contraloría de responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santander en ejercicio de la competencia establecida en la Constitución Política de Colombia en los articulos 271, 272, Ley 1437 de 2011, y teniendo en cuenta la Resolución 814 de 2013- Manual Interno y la Ley 42 de 1993; procede a resolver el Proceso Administrativo Sancionatorio, previo a lo siguiente:

FUNDAMENTOS DE HECHO

Que mediante traslado 0038 de 22 de noviembre de 2022 la Sub-Contraloría Delegada para el Control Fiscal, informa que **E.S.E. HOSPITAL JUAN PABLO SEGUNDO DE ARATOCA - SANTANDER,** representada para la época de los hechos por **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO,** en calidad de GERENTE, no cumplió con las actividades de mejora, obteniendo un porcentaje de cumplimiento del 70%.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Que la **Constitución Política de Colombia,** en su **artículo 29°** extendió las garantias del debido proceso a todas las actuaciones administrativas, entre las que se encuentra el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

El **artículo 272** de la Constitución Nacional establece que los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el **artículo 268**, dentro de las que se encuentran la imposición de sanciones pecuniarias determinadas para el efecto en el numeral 5 de este último.

La **Resolución interna No 000778 de 22 de noviembre de 2021** "*Por la que se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría Departamental de Santander*" que en su artículo 3 establece la competencia así:

> *ARTICULO 3. COMPETENCIA. El conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y su trámite por instancias de la Contraloría General de Santander, de acuerdo con la estructura orgánica y funcional, otorgada por la Resolución Interna* ***No 000814 del 07 de octubre de 2013*** *"por medio de la cual se modifica el Manual de Funciones y*

Competencias laborales de la Contraloría General de Santander" será ejercido en primera instancia por la Subcontralora para la Responsabilidad Fiscal quien tiene competencia para "Dirigir desde el inicio hasta su terminación en primera instancia, los procesos de responsabilidad fiscal, de jurisdicción coactiva y administrativos sancionatorios a que haya lugar". La segunda instancia será llevada a cabo por el Contralor Auxiliar quien tiene la facultad de "Conocer y resolver en segunda instancia los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y procesos administrativos sancionatorios y emitir los respectivos fallos.

La **Resolución 000232 de 2021,** vigente al momento de los hechos, expedida por la Contraloría General de Santander *"Por medio de la cual se adopta el instructivo para la estructuración verificación y evaluación de los planes de mejoramiento que suscriben los sujetos y puntos de vigilancia y control de la Contraloría General de Santander".*

La anterior, adicionada por la **Resolución 00074 de 2022,** *"Por medio de la cual modifica la resolución 000232 de 2021, que adopta el instructivo para la estructuración verificación y evaluación del plan de mejoramiento que suscriben los sujetos y puntos de vigilancia y control de la Contraloría General de Santander".*

En el ***literal g*** del **artículo 81** del **Decreto 403 del 2020,** se encontraba estipulada la conducta sancionatoria, en concordancia igualmente con el **artículo 6** de la **Resolución 778 de 2021**:

c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.

Se aclara que para el momento de los hechos y de la apertura de este Proceso Administrativo Sancionatorio se encontraba vigente lo establecido por el Decreto 403 de 2020, pero por disposición de la Sentencia Constitucional C-209 de 2023 se derogan los artículos 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87 y 88. Motivo por el cual la decisión se fundamentará en la Ley 42 de 1993 y la Resolución 778 de 2021.

Que la **Ley 1437 de 2011** establece en el Capítulo III del Título III el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, el cual se aplicará en concordancia con la **Resolución Interna 778 de 2021**, vigente al momento de los hechos, en concordancia con la **Ley 42 de 1993**.

*"ARTÍCULO 101. **Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado** a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita las hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; **no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías**; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello".*

Que de conformidad con el artículo 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las normas sobre procedimientos administrativos previstas en su parte primera, son de obligatorio cumplimiento para las Contralorías.

Que en consecuencia dichas normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son aplicables para la imposición de las sanciones a que haya lugar, frente al

incumplimiento de las obligaciones de los entes públicos o particulares que administren bienes o recursos públicos, para con el órgano de vigilancia y control fiscal.

Que la Corte Constitucional en Sentencia **C-167 del 20 de abril de 1995,** determinó que "... la función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República es una función pública que abarca; incluso, a todos los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación".[1]

Que la potestad sancionadora de la Subcontralora de Responsabilidad Fiscal, como se manifestó antes es administrativa y emana del poder que tiene de imponer las sanciones a que hubiere lugar, tal como lo afirmó la Honorable Corte Constitucional en sentencia **C-484 de 4 de mayo de 2000:** "*El constituyente diseñó el marco general de conducta para cada uno de los órganos fiscalizadores, encomendó funciones y atribuciones expresas para garantizar la efectividad del control, la moralidad y la transparencia de la función pública y del manejo de los recursos públicos.*"[2] Conforme a lo expuesto, la facultad sancionadora otorgada a la Sub Contralora de Responsabilidad Fiscal, no posee un carácter resarcitorio sino conminatorio de la conducta; juzga la violación de un deber del sujeto pasivo de control fiscal y se constituye en un acto típico de la Administración, esta asegura el cumplimiento de las decisiones del organismo fiscalizador y está regida por el específico concepto de que tal facultad es reglada y no discrecional.

Que es competencia para el desarrollo del proceso administrativo sancionatorio adelantado por la Subcontraloría de Responsabilidad Fiscal de acuerdo la **Resolución Interna No 000814 del 07 de octubre de 2013** *"Por medio de la cual se modifica el Manual de Funciones y Competencias laborales de la Contraloría General de Santander".*

ACTUACIONES PROCESALES

1. Que el día 19 de diciembre de 2022, el Despacho profiere Auto de Apertura en contra de **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO,** notificado el 22 de agosto de 2023. Folio 12 al 38.
2. Que el día 03 de octubre de 2023, este Despacho profiere Auto de Alegatos de Conclusión, notificado el 04 de octubre de 2023. Folio 39-40.

ACERVO PROBATORIO

Por parte de la Subcontraloría de Responsabilidad Fiscal, se tiene como pruebas para la sustentación de la decisión las siguientes:

- POR PARTE DE ESTE DESPACHO:

1. Traslado 0038 de 22 de noviembre de 2022. Folio 02-05CD.
2. Fotocopia del documento de identidad de **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO**. Folio 05 y 06 CD.
3. Hoja de vida de **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO.** Folio 05 y 10 CD.
4. Declaración de bienes y renta del señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO.** Folio 05 y 10 cd.

---

[1]Sentencia No. C-167/95, Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ, Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares.

[2]Referencia: expediente D-2633, Actor: Arleys Cuesta Si manca Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

5. Certificado laboral y salarial de **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO**. Folio 05 y 09CD.

- POR PARTE DEL INVESTIGADO:

6. No Presentó Descargos.
7. Se deja constancia de que el señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO** no presentó Alegatos finales.

CONSIDERACIONES

"La Contraloría como organismo de Control Fiscal en todos los niveles del Estado, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación." (Artículo 267, Inciso 1, constitucional).

Esa Gestión Fiscal estatal que "...incluye el ejercicio de un control, financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración, de los costos ambientales. En casos excepcionales, podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial..." (Artículo 267, Inciso 3, Constitución Política).

Se tiene entonces, y de conformidad con los vistos de este Auto que la Constitución Política en su artículo 268 numeral 5, establece dentro de las atribuciones del Contralor General de República, la de "... Establecer la responsabilidad que se derive de la Gestión Fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma...", teniendo de presente que la Contraloría General de Santander es un Órgano de Control (C.P, arts. 117, 118 y 119).

Es así que le corresponde a este Órgano de Control, por orden Constitucional y Legal, realizar las investigaciones pertinentes con el fin de esclarecer los hechos que dieron lugar al inicio del presente proceso administrativo sancionatorio, donde concretamente se relaciona la presunta falta Administrativa Sancionatoria cometida por **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO,** en calidad de GERENTE de **E.S.E. HOSPITAL JUAN PABLO SEGUNDO DE ARATOCA - SANTANDER**, quien para la época de los hechos, no cumplió con las actividades de mejora, obteniendo un porcentaje de cumplimiento del 70%.

- DEL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DEL INVESTIGADO:

La ley establece una obligación a las personas o entidades sujetas a control, esta tiene por objeto el de colaborar en la facultad o potestad que ha sido atribuida a la Contraloría, de ejercer Vigilancia Fiscal, por lo que no pueden realizar actos que impidan o constriñan el recto cumplimiento de esta atribución, lo que se genera por esa acción u omisión es una sanción o multa cuya finalidad es la de ser una medida correctiva, para evitar que se presenten obstáculos dentro del Control Fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe observar que la acción Sancionatoria Administrativa está encaminada a castigar pecuniariamente la actuación del representante legal o funcionario público, que con su accionar contribuya a no crear las condiciones necesarias para un mejoramiento de la entidad por el administrado, o que con su actuar no permita un eficaz accionar de los entes de control, o como lo ha expresado la H. Corte Constitucional,

"... busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el adecuado, transparente y eficiente control fiscal..." (Sent. C-484, mayo 4/2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Ahora bien, la facultad sancionadora es una atribución de la administración que se traduce en la posibilidad de imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que administren fondos, bienes o recursos públicos, cuando por causa injustificada incurren en los eventos señalados en la norma, que para el caso es la Ley 42 de 1993.

Esta sanción, en el derecho administrativo, se aplica como medio de autoprotección del orden jurídico, por lo tanto, son sanciones que se deben asumir con carácter correctivo. Con lo anterior, se deja en claro que este tipo de procedimientos siempre busca el oportuno y correcto manejo de los servidores públicos y/o particulares que administren fondos, bienes o recursos del Estado, por ello para hacer aplicación de la facultad Sancionatoria, se debe hacer un estudio de la responsabilidad del presunto responsable, estableciendo si con su conducta incurrió en las causales dispuestas para imponer la multa, para luego determinar si el implicado obró con culpabilidad a título de dolo o culpa.

En el traslado 0038 de 22 de noviembre de 2022 se describe que:

> *"En la auditoria Gubernamental con enfoque integral modalidad Regular No. 00139 del 22 de diciembre de 2020, correspondiente a la vigencia 2019, se suscribió plan de mejoramiento, con 40 acciones por cumplir; que el equipo auditor compilo en el formato de evaluación de plan de mejoramiento, el cual dio como resultado un porcentaje de cumplimiento del 70.0%: NO CUMPLE al estar por debajo del 80% de cumplimiento".*

Con lo anterior, queda plenamente corroborado lo informado por la Subcontraloría Delegada para Control Fiscal mediante el traslado 0038 de 22 de noviembre de 2022.

Situación que fue expuesta desde el Auto de Apertura de 19 de diciembre de 2022, en el acápite de *Descripción de los Hechos,* donde se manifestó que la entidad no cumplió con doce de las cuarenta acciones se consideraron inefectivas por el equipo auditor, y frente a la cual, el Sr. GERENTE no presento descargos ni alegatos de conclusión; siendo estos los momentos idóneos para ejercer su derecho a la defensa. Así mismo en la respuesta emitida al sujeto de control, el sujeto sancionable aceptó la conducta endilgada, y se manifestó buscar acciones de mejora, con el fin de subsanar la observación y la incorporará en el plan de mejoramiento que se suscriba con la Contraloría General de Santander.

Hace mención este Despacho que, a pesar de las continuas oportunidades en las que se llamó a notificar al señor RUEDA APARICIO, no compareció ante esta Subcontraloría, haciéndose necesario notificar por medio de la página web de la Contraloría General de Santander, lo cual obra dentro del expediente 2022-178.

Ante esta situación, el día 18 de octubre de 2023, se recibe correo electrónico del EXGERENTE, quien solicita "*plazo prudencial para poder asistir a la diligencia*" y manifiesta el deseo de ser representado por su abogado de confianza. Frente a esto, el Despacho niega la solicitud por los siguientes:

1. Ante el deseo de ser representado por un abogado de confianza, debió allegar el poder, con el fin de reconocer personería jurídica y así, las facultades de representación.

2. El día 04 de octubre de 2023, se notifica por estados el auto de traslado de alegatos de conclusión de fecha 03 de octubre de 2023. De acuerdo con lo establecido por la Ley 1437 de 2011, el investigado

tiene (10) días hábiles para presentar alegatos frente al auto de apertura y la etapa probatoria. Sin embargo, el señor RUEDA APARICIO no ejerció su derecho a contradicción dentro del término, por lo que no es procedente la solicitud.

De tal manera se efectúa que el señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO,** en calidad de GERENTE de E.S.E. HOSPITAL **JUAN PABLO SEGUNDO DE ARATOCA - SANTANDER**, no cumplió a cabalidad lo establecido en el plan de mejoramiento de la vigencia 2019, por lo cual incumple con lo establecido en la **Resolución 232 de 2021**, vigente al momento de los hechos "*Por medio de la cual se adopta el instructivo para la estructuración verificación y evaluación de los planes de mejoramiento que suscriben los sujetos y puntos de vigilancia y control de la Contraloría General de Santander*". Incurriendo en la conducta sancionatoria establecida en el **artículo 101** de la **Ley 42 de 1993,** originando así la sanción pecuniaria correspondiente.

Por los argumentos expuestos y en consonancia con el principio de legalidad, y debido proceso, se hará referencia a los tres elementos que deben concurrir para la aplicación del principio de tipicidad de conformidad con la Sentencia C-242 de 2010 emitida por la Corte Constitucional, que en algunos de sus apartes señala que:

Lo anterior de acuerdo a los elementos que deben concurrir para la aplicación del principio de tipicidad, de conformidad con la **Sentencia C-242/10** emitida por la Corte Constitucional, que en algunos de sus apartes señala que:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Elementos que concurren para la aplicación del principio de tipicidad

> *Ha reiterado la Corte Constitucional que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) "Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) "Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley"; (iii) "Que exista correlación entre la conducta y la sanción". De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que "las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica".*

Ahora bien, en el campo administrativo sancionador deben concurrir tres elementos, con el único fin que opere la tipicidad:

1. *Que la conducta sancionable sea descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas.*
2. *Que la sanción prevista en la ley tenga un contenido material definido en la ley.*
3. *Que exista correlación entre la conducta y la sanción.*

Según los argumentos esbozados en esta parte considerativa, el despacho concluye que la conducta omisiva del señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO** de no cumplir a cabalidad lo establecido en el plan de mejoramiento de la vigencia 2019, como establece la Resolución 232 de 2021, guarda

correlación con el tipo endilgado en el auto de apertura y cargos, y a su vez se tiene que este despacho a través del acervo probatorio y la sana crítica llegó al convencimiento del quebrantamiento normativo por parte de la implicada, por lo cual procederá a sancionar dicha infracción.

En cuanto a la conducta subjetiva, es necesario citar algunos del aparte de la Sentencia C-099/03 de la Corte Constitucional así:

> *"Carece de respaldo constitucional la imposición de sanciones administrativas de plano con fundamento en la comprobación objetiva de una conducta ilegal, en razón del desconocimiento que ello implica de los principios de contradicción y de presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso".*
>
> *"Si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc., en tales casos, la pérdida de la situación jurídico administrativa de ventaja debe ser consecuencia de una conducta legal y culposa..."*

En relación a la conducta endilgada el señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO**, este Despacho encuentra que se realizó a **título de culpa**, toda vez que, en su calidad de **GERENTE** de **E.S.E. HOSPITAL JUAN PABLO SEGUNDO DE ARATOCA - SANTANDER**, para la época de los hechos, infringió su deber de cumplir lo establecido en el plan de mejoramiento de la vigencia 2019 y 2020, a cabalidad, este descuido de su deber que le es exigible y reprochable **configura la culpa como modalidad subjetiva del tipo endilgado**.

La culpa se ha definido por la doctrina entre otras, como la infracción del deber de cuidado que impone el respectivo ordenamiento y la reprochable actitud consciente de la voluntad que determina la verificación de un hecho típico y antijurídico por omisión del deber de cuidado que le era exigible de acuerdo con sus condiciones personales y las circunstancias en que él actuó con su conducta omisiva y negligente obstruyó la labor misional de este órgano de control fiscal.

Finalmente teniendo como probada la conducta sancionable realizada por el señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO**; se procede a realizar la tasación de la sanción económica a imponer de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011; se tiene que el investigado no ha reincidido en la conducta investigada, así como no ha obstruido a la entidad investigadora, por lo anterior y teniendo como base el salario devengado para la época de los hechos, este Despacho impondrá sanción de diez (10) días de salario, es decir la suma de **MILLÓN CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS PESOS (1.457.623)**, así como el diez por ciento (10%) del valor de la sanción en estampillas pro Electrificación Rural, es decir, **CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y DOS (145.762)**

Por lo anteriormente expuesto, la Subcontralora de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santander.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR al señor **FEISAL DAVID RUEDA APARICIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.749.836, en calidad de GERENTE de **E.S.E. HOSPITAL JUAN PABLO SEGUNDO DE ARATOCA - SANTANDER**, para la época de los hechos, infringió su deber de cumplir lo establecido en el plan de mejoramiento de la vigencia 2019, a cabalidad, tal como lo demuestra la evidencia aportada por el equipo auditor, dentro del proceso de radicado No. 2022-178, con multa equivalente a diez (10) días de salario devengados así: la suma **MILLÓN CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS PESOS ($1.457.623)**, así como el diez por ciento (10%) del valor de la sanción en estampillas pro Electrificación Rural, es decir, **CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y DOS ($145.762)**, según lo expuesto en la parte motiva.

ARTICULO SEGUNDO: El valor de la sanción deberá dirigirse a la cuenta Banco Agrario-Cuenta Corriente No 06001-011065-2, y el valor de la estampilla Pro Electrificación deberá ser pagada en la casa del libro de la ciudad de Bucaramanga, una vez realizada la consignación se deberá allegar copia de ambos pagos a esta Subcontraloría de manera física o mediante correo electrónico sancionatorio@contraloriasantander.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese la presente Resolución al sancionado conforme a los artículos 66 a 69 de la Ley 1437 de 2011, y artículo 7 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, en la Secretaría Común de la Contraloría Delegada y se hará saber que contra la misma procede el Recurso de Reposición y en subsidio el de apelación que deberá interponerse por escrito dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez notificado, ejecutoriado y trasladado a cobro coactivo, ordénese el envío del expediente con sus anexos al archivo central.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Expedida en Bucaramanga, - 2 NOV 2023

CAROLINA ROJAS PABÓN
Subcontralora de Responsabilidad Fiscal

Proyectó: Edwar S. Valderrama P.
Abogado sustanciador.