

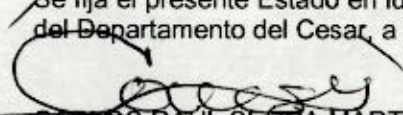


**Contraloría General del
Departamento del Cesar**
Compromiso con la verdad

REFERENCIA: Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 006 de 2023

Clase Proceso	Presuntos Responsables	Conoce	Fecha Auto	Cuaderno	Clase de Auto
PRF	STEFANÍA CASELLES NAVARRO	YENITH GÓMEZ	03-12-2025	PRINCIPAL	AUTO DE ARCHIVO

Se fija el presente Estado en lugar visible de la Secretaria de la Dirección Técnica del Área de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Departamento del Cesar, a los once (11) días del mes de diciembre de dos mil veinticinco (2025), a las siete y cuarenta y cinco de la mañana 7:45 A.M.


CARLOS RAÚL SERNA MARTÍNEZ
Secretaria DT RF y JC CGDC

Se desfija el presente Estado en lugar visible de la Secretaria de la Dirección Técnica del Área de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Departamento del Cesar a los once (11) días del mes de diciembre de dos mil veinticinco (2025), a las cinco y cuarenta y cinco 5:45 P.M.

CARLOS RAÚL SERNA MARTÍNEZ
Secretaria DT RF y JC CGDC

El presente Auto queda debidamente ejecutoriado en Valledupar, HOY doce (11) días del mes de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

CARLOS RAÚL SERNA MARTÍNEZ
Secretaria DT RF y JC CGDC



AUTO N° 362 DE FECHA DIEZ (10) DE DICIEMBRE DEL DOS MIL VEINTICINCO (2025) "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DEL PROCESO DE P.R.F N° 006 DE 2023

NÚMERO DE P.R.F:	<ul style="list-style-type: none">• 006 DE 2023
ENTIDAD AFECTADA:	<ul style="list-style-type: none">• FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar, identificado con el NIT n°824-000-468, Identificada con el NIT N°892301130-8.
PRESUNTOS RESPONSABLES:	<ul style="list-style-type: none">• STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificado con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar, identificado con el NIT N°824-000-468, para la época de ocurrencia de los hechos.
TERCERO CIVILMETE RESPONSABLE	<ul style="list-style-type: none">• No reposa en el expediente. POLIZA DE MANEJO CORRESPONDIENTE AL PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL Señora ETEFANIA CASELLES NAVARRO Identificada con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, (FONVISOCIAL), del municipio de Aguachica Cesar, identificado con el NIT N°824-000-468, para la época de ocurrencia de los hechos.
CUANTÍA PRESUNTO DAÑO:	<ul style="list-style-type: none">• (\$10.534678), DIEZ MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS M/L

ASUNTO A DECIDIR

La suscrita directora técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Departamento del Cesar, de conformidad con las facultades otorgadas por la Constitución Política y la ley, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, procede a tomar decisión de fondo en el proceso de responsabilidad fiscal referenciado, con fundamento en los siguientes:

HECHOS

En virtud del informe de Auditoria Gubernamental con Enfoque integral practicada en las Instalaciones administrativas y financieras del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar, identificado con el NIT N°824-000-468, para la época de ocurrencia de los hechos. el cual detallamos de la siguiente manera:

De acuerdo con lo expresado en el documento contentivo del hallazgo, el presunto detrimento patrimonial tiene su origen en el siguiente hecho:

"Para la vigencia 2021 el Fondo Vivienda Interés Social de Aguachica firmó la resolución 650 del 06 de agosto de 2021 con la organización sindical SINEMPUIA adoptando el acuerdo sindical celebrado de forma definitiva con el sindicato de



trabajadores activos en el municipio, la finalidad de dicho acuerdo era permitirle a los trabajadores afiliados y no afiliados al movimiento sindical obtener ciertos beneficios, entre los que se pueden destacar: un auxilio educativo para los funcionarios sindicalizados y sus hijos, consistente en tres salarios mínimos mensuales legales vigentes y para funcionarios no sindicalizados de 2 salarios mínimos, y un incentivo por el día del servidor público los cuales fueron entregados durante la vigencia.

Es de anotar, que la planta de personal del Fondo Vivienda Interés Social de Aguachica está conformada por un (1) técnico administrativo en provisionalidad y un (1) gerente, que según el manual de funciones corresponde a un cargo de libre nombramiento y remoción de nivel directivo. Al revisar los pagos realizados se evidencia que el Fondo de Vivienda de Interés Social de Aguachica reconoció y entregó un bono pecuniario a todos los funcionarios públicos del fondo consiste en un (1) salario mínimo legal vigente como incentivo por el día del servidor público y auxilios educativos. Al respecto el Decreto Ley 1567 de 1988 es claro en fijar en su Artículo 26, los programas de incentivos, como componentes tangibles del sistema de estímulos, deberán orientarse a: Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos.

En su numeral 2 busca reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia. Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de caridad de vida laboral, y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos.

Por su parte, el Artículo 30. Sobre los tipos de Planes, establece que para reconocer el desempeño en niveles de excelencia podrán organizarse planes de incentivos pecuniarios y planes de incentivos no pecuniarios.

Tendrá derecho a incentivos pecuniarios y no pecuniarios todos los empleados de carrera, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional; técnico, administrativo y operativo. La norma es clara en afirmar que solamente los empleados con derechos de carrera administrativa y los empleados de libre nombramiento y remoción, en los niveles previamente citados, podrán acceder al incentivo de auxilio para educación formal y a los incentivos o bonos pecuniarios.

Al revisar los pagos realizados por la entidad durante la vigencia 2021, se encontró que, en el marco de los acuerdos sindicales, se hicieron los siguientes desembolsos por conceptos de bonos pecuniarios y auxilios educativos a personal, que si bien están sindicalizados no están autorizados por la norma, los desembolsos, beneficiarios y cuantías se relacionan en la siguiente tabla

Beneficiarios	Detalle De Pago	Valor Comprobante De Pago
CRUZADO RAMOS JOSE DAVID	AUXILIO EDUCATIVO AL SECRETARIO SEGUN ACUERDO SINDICAL	\$ 200.000
VILLERES NAVARRO TERANIA	PAGO DE BONO PECUNIARIO COMO INCENTIVO DEL DIA NACIONAL DEL SERVIDOR PUBLICO DEL MUNICIPIO DE AGUACHICA CESAR FONDO DE VIVIENDA E INTERES SOCIAL	\$ 1.000.287



		FORTECUAL EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO SINDICAL DEL 0	
GERENTE DAVID	RAMOS JAVIER	PRESTO DE BONO PECUNIARIO COMO INCENTIVO DEL DIA NACIONAL DEL SERVIDOR PUBLICO DEL MUNICIPIO DE AGUACHICA CESAR FONDO DE VIVIENDA E INTERES SOCIAL FORTECUAL EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO SINDICAL DEL 0	\$ 1.000.000
GERENTE SINFANIA	RAMOS JAVIER	AUXILIO EDUCATIVO PARA EDUCACION SUPERIOR ACORDADA EN LA NEGOCIACION COLECTIVA SUSCRITA POR EL MUNICIPIO Y LOS SINDICATOS SINEMPIA Y ASINEMTRALMA SEGUN RESOLUCION N°465 DEL 21 DE JUNIO DE 2021 Y	\$ 1.817.052
GERENTE DAVID	RAMOS JAVIER	AUXILIO EDUCATIVO PARA EDUCACION SUPERIOR ACORDADA EN LA NEGOCIACION COLECTIVA SUSCRITA POR EL MUNICIPIO Y LOS SINDICATOS SINEMPIA Y ASINEMTRALMA SEGUN RESOLUCION N°465 DEL 21 DE JUNIO DE 2021 Y	\$ 1.817.052
GERENTE DAVID	RAMOS JAVIER	AUXILIO EDUCATIVO PARA EDUCACION SUPERIOR ACORDADA EN LA NEGOCIACION COLECTIVA SUSCRITA POR EL MUNICIPIO Y LOS SINDICATOS SINEMPIA Y ASINEMTRALMA SEGUN RESOLUCION N°465 DEL 21 DE JUNIO DE 2021 Y	\$ 1.700.000
		Total	\$ 7.034.678

"Como puede advertirse, los planes a los que se refiere el artículo 30 del Decreto Ley 1561, esto es, planes pecuniarios y no pecuniarios, no están dirigidos a todos los empleados del respectivo organismo o entidad, puesto que expresamente la norma señala a los empleados de carrera y de libre nombramiento y remoción, que se encuentran en los niveles jerárquicos indicados, con lo cual quedan excluidos los niveles asesor y directivo y los nombrados en provisionalidad.

A pesar de lo establecido en la norma, el Fondo de Vivienda Interés Social de Aguachica reconoció y entregó incentivos pecuniarios y auxilios educativos a un funcionario de grado técnico en provisionalidad y al gerente cuyo cargo es de libre nombramiento y remoción, pero pertenece al nivel directivo.

Como quiera que los incentivos pecuniarios y auxilios educativos están expresamente definidos para los funcionarios de carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional: técnico, administrativo y operativo, el reconocimiento y pago de estos, a funcionarios en condición de provisionalidad y libre nombramiento del nivel directivo, dio un destino diferente a los recursos asignados para dicha finalidad, causando un detrimento por cuantía de \$ 7,034,678.

De igual manera, la entidad celebró el contrato MC-003 para la compra de ELEMENTOS TECNOLOGICOS COMO ESTIMULO AL PERSONAL DE PLANTA DEL FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL MUNICIPAL DE AGUACHICA CESAR. EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION NO. 650 DEL 06 DE AGOSTO



DE 2021 SEGUN ACUERDO SINDICAL POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE BIENESTAR SOCIAL, ESTIMULOS E INCENTIVOS PARA LOS EMPLEADOS DEL FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL MUNICIPAL DE AGUACHICA CESAR.

La ejecución de dicho contrato, entrego dos computadores portátiles que fueron entregados como regalo al técnico administrativo y al gerente a título de incentivo en especie, sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Decreto Ley 1567 de 1998 y el artículo 16 de la Ley 2008 de 2019, los recursos destinados a programas de bienestar social e incentivos no pueden tener por objeto crear remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie. Por lo tanto, se infiere que no le era viable al Fondo Vivienda Interés Social de Aguachica entregar computadores portátiles como regalo o incentivo a sus funcionarios.

A la luz de lo antes anotado, la entrega de beneficios directos en especie, consistente en computadores portátiles, a personal técnico en condición de provisionalidad y el gerente perteneciente al nivel directivo, sin que estos tuviesen derecho o autorizados por la norma, causó un presunto menoscabo a los recursos públicos por cuantía de \$3,500.000

Las acciones adelantadas por la entidad pudieron generar un detrimento patrimonial por cuantía de \$10,534.678."

TRÁMITE PROCESAL

Como consecuencia del Hallazgo N°CF-THF-050-02022, se profirió Auto de apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal N°006 de 2023, seguidamente se surtieron las Citaciones a notificarse personalmente del Auto de la referencia, el cual después de sendas requerimientos hechos por el órgano de control para que se acercaran a notificarse del Auto de Apertura, la encartada fiscal solicitó al despacho de responsabilidad fiscal, se notificara dicho auto en referencia a través de su correo personal, a lo que el despacho procedió de manera inmediata a notificarlo a través de NOTIFICACION ELECTRONICA, diligencia realizada en fecha 05 de septiembre de 2023, seguidamente se procedió a citar nuevamente a la prenombrada señora, STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificada con la C.C.N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, (FONVISOCIAL), del municipio de Aguachica Cesar, a lo que la recurrente procedió a presentar versión libre de manera escrita, visible a folio N° 27 al 34 del expediente.

Seguidamente se solicitó ante las sedes administrativas y financieras de la alcaldía municipal de Bosconia Cesar, con el objeto de requerir una serie de elementos probatorios que servirían para dar con el esclarecimiento de los hechos materia de investigación.

Es importante poner en conocimiento, que el despacho de responsabilidad fiscal dentro del presente proceso realizó cabalmente la identificación de bienes al presunto responsable fiscal, el cual arrojó resultados negativos de bienes y cuentas a nombre del presunto responsable fiscal.



ACERVO PROBATORIO

Del proceso de responsabilidad fiscal, el cual obra dentro de las diligencias del presente proceso de responsabilidad fiscal, las siguientes pruebas:

1. FORMATO DE TRASLADO de hallazgo fiscal, CF-THF°050 de 2022 el cual contiene respuesta de la entidad afectada y la conclusión de la contraloría, donde se confirma todos los hallazgos materia de investigación. (07 folios).
2. OFICIO DE TRASLADO DE HALLAZGO materia de investigación de fecha 29 noviembre. (01 folio)
3. AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N°006 de 2023, seguidos en contra de la señora STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificado con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar, identificado con el NIT N°824-000-468, para la época de ocurrencia de los hechos. (08 folios).
4. CD, donde se encuentra plasmado una serie de pruebas documentales que ostensiblemente le van a dar el esclarecimiento a los hechos materia de investigación. (01 folio)
5. DECLARACION LIBRE Y ESPONTANEA, rendida de manera escrita por la investigada señora. STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificado con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar. (08 folios).
6. ACUERDO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA PLIEGO DE SOLICITUDES, de la organización sindical, SINEMPUEA; y el fondo de vivienda de interés social FONVISOCIAL. (03 folios).
7. RESOLUCION N°673 de fecha 13 de octubre de 2020, por medio del cual se acuerda la negociación colectiva suscrita por el municipio de Aguachica Cesar y los Sindicatos SINEMPUEA y ASINEMPUEA. (07 folios).
8. ACUERDO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA PLIEGO DE SOLICITUDES, de las organizaciones sindicales SINEMPUEA y ASINEMPUEA y SINEMTRALMA, del ente territorial de Aguachica Cesar. (06 folios).
9. INSTALACION MESA DE NEGOCIACION DEL PLIEGO DE SOLICITUDES, presentados por SINEMPUEA y ASINEMPUEA y SINEMTRALMA, del ente territorial de Aguachica Cesar. (02 folios).
10. ACTA DE NEGOCIACIONES N°02 de 2019, (03 folios).
11. ACTA DE NEGOCIACIONES N°03 de 2019, (03 folios).
12. ACTA DE NEGOCIACIONES N°04 de 2019, (03 folios).
13. RESOLUCION N°488 de fecha 21n de enero de 2021. (07 folios)

EXPOSICIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA

Una vez efectuadas la respectiva Citación a los presuntos responsables fiscales, a fin de escucharlos en declaración libre y espontánea dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal, la encartada señora STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificado con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar.

"PRIMERO.- Sera pertinente referir a su despacho que la suscrita asumió el cargo de GERENTE DEL FONDO DE VIVIENDA E INTERES SOCIAL Y REFORMA



URBANA - FONVISOCIAL en el Municipio de Aguachica, Cesar, en virtud del nombramiento efectuado mediante Decreto No. 096 del 09 de marzo de 2020 y Acta de posesión No. 015 de la misma fecha, desempeñando las funciones propias del cargo de conformidad a lo dispuesto en el Manual de Funciones de la Entidad Decreto No. 728 del 23 de diciembre de 2015, desde el 09 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2022.

SEGUNDO. - La entidad a la cual representé está conformada por dos (2) personas: el secretario y el gerente.

TERCERO: - Teniendo en cuenta, los desembolsos realizados por dicha entidad durante la vigencia del año 2021, según lo manifestado por la Contraloría Departamental del Cesar, es mi deber precisar lo siguiente:

- a) Las Organizaciones Sindicales, todos los años, presentan Pliegos de Peticiones a los Empleadores, donde se busca obtener unos beneficios por parte de la Empresa para sus empleados, siempre teniendo en cuenta las Disponibilidades Presupuestales las cuales no deben afectar los Presupuestos, en el sentido del cumplimiento de sus metas, teniendo en cuenta que lo que se busca es la base del mantenimiento de buenas relaciones laborales.
- b) Que el Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, en el artículo 2.2.2.4.3 define la negociación colectiva como el proceso adelantado entre los representantes de las organizaciones sindicales de Empleados Públicos y las Entidades empleadoras y las autoridades competentes, por medio del cual se fijan condiciones de Empleo y se regulan las relaciones de esta naturaleza entre la administración pública y sus Organizaciones Sindicales.
- c) Con relación a los incentivos pecuniarios y no pecuniarios y auxilios educativos donde establecen que los Empleados en Provisionalidad no pueden recibir beneficios de Bienestar Social y Capacitación, es preciso destacar que la Ley 1960 DE 2019. Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones, en su ARTÍCULO 3. El literal g) del artículo 6 del Decreto-Ley 1567 de 1998 quedará así: "g) Profesionalización del servicio Público. Los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y de bienestar que adelante la Entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa."

Por lo anterior, las centrales de Sindicatos solicitaron al Gobierno Nacional, la expedición de la norma donde los empleados en Provisionalidad, pudieran recibir estos beneficios.

- d) En el Tema de las Ayudas Tecnológicas, la norma establece, que, a través de los programas de Bienestar Social, se pueden entregar ayudas tecnológicas a los empleados como medida de incentivos, por una buena



prestación de Servicios, donde se debe incluir a todos los funcionarios de las Plantas de Personal.

- e) Se debe tener en cuenta, que un plan de bienestar laboral es un conjunto de decisiones empresariales que busca que cada integrante de la organización satisfaga sus necesidades personales, sociales, económicas y culturales, fomentar la productividad y la motivación mientras mejora constantemente el ambiente de trabajo.
- f) Teniendo en cuenta los hallazgos encontrados en relación a los planes pecuniarios y no pecuniarios me permito traer a colación el siguiente concepto de la Función Pública:

Concepto 2455 de 2020 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

"3.2. Programas de bienestar social de las entidades públicas, como parte del sistema de estímulos para los empleados del Estado"

El Decreto Ley 1567 de 1998* creó el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado. Los programas de bienestar social se diseñaron dentro del sistema de estímulos para los empleados del Estado.

* Sistema nacional de capacitación para los empleados del Estado. Título 1 del Decreto Ley 1567 de 1998
(...)

Además, como se explica más adelante, el artículo 6° original del Decreto Ley 1567 incluía como principio el de la «Prelación De Los Empleados De Carrera» para los programas de capacitación, con la exclusión expresa de los "empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación". Para quienes solo se contemplaban los programas de inducción para entrenamiento en el puesto de trabajo.

El mencionado principio fue sustituido por el de «Profesionalización Del Servidor Público», inicialmente mediante el Decreto 894 de 2017 como parte del desarrollo normativo del Acuerdo de Paz'; y luego, de manera general por la Ley 1960 de 2019, conforme a la cual * los destinatarios del mencionado principio son todos los servidores públicos sin consideración del tipo de vinculación.

(...)

* Sistema de estímulos para los empleados del Estado. Título 11 del Decreto Ley 1567 de 1998

El sistema de estímulos se definió como el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en desempeño de la labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales (artículo 13).



En efecto, los programas de bienestar social e incentivos constituyen uno de los componentes del sistema de estímulos, y se deben formular y ejecutar de forma anual³

Sobre los programas de bienestar social, el artículo 20 del referenciado Decreto Ley 1567 dispuso:

ARTÍCULO 20. Bienestar Social. Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

PARÁGRAFO. Tendrá derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias. (Subrayas añadidas).

Del artículo transcrito es claro que la regulación de los programas de bienestar configura:

i) el deber para el empleador público de organizar tales programas a partir de la iniciativa de sus servidores públicos, y ii) el derecho de «todos los empleados» y sus familias, sin hacer diferencia alguna por razón del tipo de vinculación.

(...)

3.3. Reseña normativa del principio de profesionalización del servidor público, como principio rector de la capacitación de los empleados públicos.

(...)

Finalmente, la Ley 1960 de 2019 (junio 27), «por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones», en su artículo 3°, modificó el principio de profesionalización del servidor público, así:

ARTÍCULO 3. El literal g) del artículo 6 del Decreto-Ley 1567 de 1998 quedará así:

g) Profesionalización del servicio Público. Los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y de bienestar que adelante la Entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado.

h) En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa. (Subrayas añadidas).

En la exposición de motivos de la Ley 1960 (Proyecto de Ley 006/2017. Cámara y 200/2018 Senado) 3, se fundamentó el cambio legal en el reconocimiento de «la ineficiencia histórica del Estado Colombiano en la realización de concursos» que mantiene sin proveer un importante número de empleos de carrera, especialmente en el nivel territorial, por lo que, «[de esta manera se busca garantizar la idoneidad de los servidores públicos en el entendido que la consecuencia lógica de que todos puedan acceder a capacitación y programas de bienestar, independientemente de su vinculación, asegura que las entidades destinatarias cuenten con servidores mejor capacitados que lograrán una función pública más eficaz en sus cometidos»²⁴ •



Por lo tanto, a partir de esta norma, todos los empleados, sin considerar el tipo de vínculo laboral, tienen derecho a los programas de capacitación y bienestar que adopte su respectivo empleador público. Solo la limitación de los recursos presupuestales dará lugar a que se priorice el derecho de los empleados de carrera administrativa.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la Sala hace notar que, si bien el principio de prelación de los empleados de carrera administrativa era uno de los principios del sistema de capacitación, la reforma de la Ley 1960 lo amplió al sistema de bienestar.

Corolario de tal ampliación es que, por mandato legal, todos los empleados, sin tener en cuenta el tipo de vinculación pueden acceder a los programas de capacitación y de bienestar, y entre estos, a la educación no formal y a los apoyos para la educación formal.

(...)

3.5. Conclusiones sobre la financiación de la educación formal como parte de los programas de bienestar social de las entidades públicas, que se rigen por el principio de profesionalización del servidor público

Del análisis abordado, puede concluirse que son beneficiarios de los programas de bienestar social todos los servidores públicos de la entidad, independientemente de su tipo de vinculación. Todos, por consiguiente, tienen acceso a la educación no formal y a los apoyos para la educación formal que como parte de los incentivos del sistema de bienestar deben regular internamente los organismos y entidades a las cuales se aplica el Decreto Ley 1567 de 1998, con las modificaciones de la Ley 1960 de 2019, en el tema de la consulta.

Las restricciones a los empleados con nombramiento provisional, dentro del sistema de bienestar, desaparecieron en tanto el principio de profesionalización consagrado en la Ley 1960 tiene como destinatarios a todos los servidores públicos de los organismos y entidades del sector público, en los sistemas de capacitación y de bienestar.

El cambio de principio rector del sistema nacional de capacitación denominado en el Decreto Ley 1567 de 1998, «prelación de los empleados de carrera», por el principio de «profesionalización del servidor público» extendido al sistema de bienestar, en virtud de la Ley 1960 de 2019, implica la ampliación de sus destinatarios, además de recoger una transformación en el espíritu de ambos sistemas, con base en los cuales deberán ser regulados e interpretados en adelante.

Esta Sala ha reiterado la necesidad de interpretar las normas en forma armónica y sistemática con el resto del ordenamiento jurídico:

Ninguna norma positiva, independientemente de su naturaleza o nivel, debe interpretada y aplicada en forma independiente y aislada del resto del ordenamiento, como si fuese un mandato absoluto y autosuficiente y tuviese, dentro de sí mismo, la totalidad de los principios en los cuales se basa y de los fines que persigue. Esta es la razón por la cual las disposiciones normativas deben ser interpretadas



sistemáticamente, es decir, teniendo en cuenta los demás preceptos del ordenamiento jurídico al que pertenecen. Empezando por aquellos contenidos en la Constitución Política, junto con los principios y valores que encierran, y siguiendo con las demás normas legales y de otro tipo. Esta forma de interpretación de las reglas de derecho no busca solamente establecer su sentido más adecuado, lógico y cercano a la realidad, sino también lograr la armonía con las demás normas, la aplicación y vigencia efectiva de todas ellas y la coherencia interna de ordenamiento jurídico (Subrayas añadidas).

Así las cosas, se concluye que el principio de profesionalización del servidor público permite extender el estímulo de financiación de la educación formal a empleados vinculados mediante nombramiento provisional. En todo caso, debe recordarse que nuestro Estado Social de Derecho tiene como uno de sus pilares el sistema de mérito para proveer los cargos públicos, en el entendido de que esa es la forma de desarrollar la función pública con base en los principios de igualdad, cobertura de estímulos y capacitaciones a empleados públicos, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por lo que está sin importar su tipo de vinculación, está condicionada a dar prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa, si el presupuesto es insuficiente, tal como quedó consagrado el principio de profesionalización del servidor público. *

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta la normatividad vigente, le manifiesto que di cumplimiento y acatamiento estricto a las normas vigentes a nivel Municipal y Nacional, como se venían ejecutando los acuerdos sindicales de los años 2019, 2020. Una vez dado los acuerdos entre la Alcaldía y las organizaciones sindicales, el ente que gerenció los acogió, como por ejemplo la Resolución 488 de 2021 *Por medio de la cual se adopta el acuerdo sindical entre la administración municipal y las organizaciones sindicales "SINEMPUA y ASINEMTRALMA", sin dejar de lado la Ley 1960 de 2019 que extendió que los planes de bienestar social también cobijan a los empleados en provisionalidad.

Doctora Ruth Nohemí, como es de su pleno conocimiento, el conducto regular a nivel municipal para cualquier emolumento, en este caso, los montos que se pactaban en acuerdos Sindicales (auxilios educativos, bono pecuniarios, incentivos tecnológicos) que percibían los empleados municipales, tenía que tener la revisión y el aval de la Dependencia de la Oficina Jurídica y al no haber ninguna objeción por dicha dependencia, el paso a seguir era la solicitud del certificado de disponibilidad presupuestal que estaba a cargo de la Oficina de Presupuesto y Contabilidad, dependencia encargada de aceptar o rechazar las solicitudes que se realizaban mes a mes por la entidad que estaba a mi cargo (FONVISOCIAL) sin olvidar, que dicha entidad dependía económicamente de los recursos del Municipio, puesto que no manejaba recursos propios. Es preciso recalcar, que en la Alcaldía Municipal hay diferentes filtros, para poder llegar a los traslados presupuestales que realizaba la Oficina de Tesorería a Fonvisocial mes a mes, no sin antes ser revisados y aprobados en su momento por la Secretaría de Hacienda y las dependencias que la conformaban y en ningún momento las solicitudes que se realizaron fueron objetadas o rechazadas.

Para finalizar, respecto a los auxilios educativos, estos montos si se podían pagar tanto para los empleados, sin importar el tipo de vinculación como para sus hijos. en este caso tal y como se pagó al secretario JAVIER DAVID OROZCO RAMOS y



a su hija, dando cumplimiento al principio de profesionalización del servicio público contemplado en la Ley 1960 de 2019, la cual modificó el artículo 3. el literal g) del artículo 6 del Decreto-Ley 1567 de 1998.

Así mismo, en cuanto a los bonos pecuniarios y las ayudas tecnológicas que se dieron en la vigencia 2021, fueron incentivos que se venían dando año a año, puesto que los acuerdos sindicales que se firmaron en anteriores administraciones como en la administración 2020-2023 por el Representante Legal del Municipio y los Representantes de los Sindicatos "SINEMPUA y ASINEMTRALMA", se presumían legales, teniendo en cuenta que hasta la fecha, no había ningún pronunciamiento por ningún ente de control. Por tal razón, los bonos pecuniarios, ayudas tecnológicas y los auxilios educativos fueron pagados en las Anteriores Administraciones, como en la administración en la cual laboré 2020-2023, a todos los empleados de la Alcaldía Municipal y a sus familiares que tenían derecho a recibir ese auxilio.

PRUEBAS

-Acuerdo sindical 2019 Alcaldía Municipal y las organizaciones sindicales "SINEMPUA y ASINEMTRALMA".

- Acuerdo sindical 2019 FONVISOCIAL - SINEMPUA.

- Resolución 673 de 2020 "Por medio de la cual se acuerda la negociación colectiva suscrita por el Municipio de Aguachica y las organizaciones sindicales "SINEMPUA y ASINEMTRALMA".

- Resolución 488 de 2021 "Por medio de la cual se adopta el acuerdo sindical entre la administración municipal y las organizaciones sindicales "SINEMPUA y ASINEMTRALMA".

SOLICITUD ESPECIAL

- Conforme a los argumentos expuestos a lo largo del presente escrito y a los documentos que se allegan como pruebas, respetuosamente me permito solicitar a su despacho, se sirva declarar la terminación y el archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 006-2023 que cursa en mi contra, teniendo en cuenta que los pagos realizados se dieron conforme a la Ley 1960 de 2019 y dando cumplimiento a los acuerdos sindicales avalados entre el Representante Legal de la Alcaldía Municipal y el Representante del Sindicato Sinempua".

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta el análisis integral del material probatorio que conforma el expediente, procede este Despacho a decidir de fondo el presente asunto, a la luz de lo contemplado en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, así:

ARTÍCULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.



Inicialmente, debemos señalar que conforme a lo establecido en el artículo 1 ibídem, "el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado". Siendo así, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal¹.

Ahora bien, el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 contempla los requisitos para proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal, entre ellos, la acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, y en ese sentido, para que se configure este tipo de responsabilidad en cabeza de un servidor público, por la afectación al patrimonio o intereses del Estado, es necesario que se estructuren sus elementos, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 5 de la Ley 610 del 2000, el cual en su tenor literal dispone:

"La Responsabilidad Fiscal Estará Integrada Por Los Siguietes Elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores"².

En aplicación del artículo 47 ibídem, es claro entonces que está permitido expedir auto de archivo en los siguientes eventos, corroborados a partir del material probatorio, que: 1) el hecho investigado no ocurrió, 2) que no es constitutivo de detrimento patrimonial, o 3) no comporta el ejercicio de gestión fiscal, 4) se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o 5) la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o 6) se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma"; teniendo en cuenta lo dicho se presenta un análisis frente al acervo probatorio allegado al sumario.

POSICIÓN DE LA CONTRALORÍA

Ante las controversias planteadas en su informe fiscalizador por el Aparato Auditor de la Contraloría General del Cesar, como consecuencia de la visita fiscal efectuada en las instalaciones administrativas y financieras del FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL (FONVISOCIAL), adonde se detectaron unas presuntas irregularidades en el que manifestaban que dichas anomalías detectadas infligían en la economía del fondo de vivienda en rúbrica, Para ello el despacho aclara lo sucesivo:

Una vez realizado en cotejamiento jurídico del acervo probatorio que reposa en el libro principal, donde se estudiaron exhaustivamente todas las piezas justificantes a fin de establecer con claridad si en verdad existe daño patrimonial en relación con

¹ Artículo 4 de la Ley 610 de 2000

² Artículo 5 de la Ley 610 de 2000.



los hechos materia de análisis planteados en su informe de campo por el grupo auditor de la Contraloría General del Cesar, el despacho bajo claridad su tentativa establece esclareciendo la realidad sabida del fundamento de hechos que nos ocupa:

En concordancia con los INCENTIVOS DE AUXILIOS EDUCATIVOS donde se establece que los empleados de provisionalidad no pueden recibir beneficio de Bienestar Social y Capacitación, es preciso manifestar que la Ley 1960 de 2019, por el cual se modifica la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones en su artículo N° (03) en el literal (G) de la Ley en reseña declara: "el artículo N°06 del Decreto Ley 1567 de 1998 quedara establecido de la siguiente representación. Los servidores públicos independientes de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de CAPACITACIÓN Y DE BIENESTAR SOCIAL, que adelante la entidad, atendiendo las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derecho de carrera administrativa".

Se debe tener muy presente que los INCENTIVOS DE AUXILIOS EDUCATIVOS, es el conjunto de normas y decisiones Empresariales que busca que cada constituyente de las organizaciones compense sus necesidades Personales, Sociales y Culturales, promover el rendimiento y la motivación mientras mejora incesantemente el ambiente de trabajo.

Ahora bien, el incentivo para los funcionarios del ESTADO, se define como el conjunto interconectado de Pollitas, Planes, Entidades, Disposiciones Legales y Programas de Bienestar que interactúan de elevar los niveles de Eficiencias, Satisfacción, Desarrollo y Bienestar de los Empleados del Estado en desempeño de la labor y contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, Título 11 del decreto ley 1567 de 1998, en su artículo (13).

Es decir, en el caso que nos antecede en relación a los incentivos de Bienestar Social como su esquema lo indica, el Estado con ello busca mejorar la calidad de vida del empleado público y su familia, ajeno a la forma de vinculación con que se haya nombrado, así sea de libre nombramiento y remoción o empleado de carrera administrativa, por lo tanto adquieren los mismos derechos fundamentales como funcionarios del Estado, lógicamente que existe una preferencia si el presupuesto de la entidad es insuficiente para satisfacer dicha necesidad se optara ser más benevolentes con los empleados de carrera administrativa, en todo caso si el presupuesto alcanza para satisfacer las necesidades de todos los funcionarios no existe ninguna duda ni prohibición de la norma que nos indique para que los empleados públicos logren el mismo derecho en recibir y en dar dichos incentivos partiendo de la clase de vinculación laboral por el cual fueron nombrados.

En virtud de lo anterior, queda sin piso jurídico lo apreciado por el grupo auditor, el cual desconociendo la ley que le otorga esas calidades de igualdad y derecho para los empleados del Estado, con esto no queda más que proferir dicho AUTO DE ARCHIVO en relación con los parámetros legales explicados anteriormente.

En este estado de avance del presente debate fiscal, el despacho descarta de plano un presunto deterioro causado por el presunto responsable fiscal señora STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificado con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición



de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar, de acuerdo con los planteamientos jurídicos y con las pruebas obrantes dentro del presente debate fiscal.

En consecuencia, y como resultado de la presente investigación fiscal, archívese y exonérese de toda responsabilidad fiscal a la investigada señora STEFANIA CASELLES NAVARRO Identificado con la C.C.N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar, por las razones expuestas y dados a conocer en la parte motiva del presente proveído.

En este punto, es menester recordar que el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, manifiesta que "...la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal".

Por su parte, el artículo 5 establece los elementos de la responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

"(...). La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

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

En ese orden de ideas, es necesaria la existencia de los tres elementos anteriores para que exista responsabilidad fiscal. En consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño, y éste debe ser atribuido a título de dolo o culpa grave, debiendo existir una relación de causalidad entre la conducta y el hecho generador del daño.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, define el concepto de daño patrimonial, de la siguiente manera:

"Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."

Desde los principios generales de responsabilidad fiscal es necesario destacar que, a partir del daño se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Además, el daño debe ser cierto y cuantificable. Se entiende que el daño es cierto cuando ha sido debidamente probado dentro del proceso.



En efecto, sin lugar a duda, en el sub examine, nos encontramos frente a la falta de los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, el daño y una conducta con dolo o culpa de los gestores fiscales, y por consiguiente, el nexo casual.

Lo anterior, porque es evidente para el Despacho, que dentro de la gestión fiscal de la presunta responsable fiscal no hubo ninguna conducta dolosa que conlleve a declararla responsable, menos cuando no existe prueba que demuestre el presunto daño toda vez que no fue probado y demostrado el menoscabo presuntamente cometido.

Siendo así, tampoco existe relación de causalidad, pues el hecho o actuación, debe ser determinante del daño y debe ser el acto idóneo para causar el mismo. En suma, como consecuencia de la necesidad de este nexo, **SIN EL DAÑO** no puede imputarse a la administración o a un Gestor Fiscal en particular Responsabilidad Fiscal.

Lo expuesto, necesariamente conllevará a que se profiera Auto de Archivo del presente proceso de Responsabilidad, ya que el perjuicio como elemento estructural de la Responsabilidad Fiscal, hace relación al menoscabo causado al patrimonio público, es decir, al conjunto de bienes y fondos aplicados por el Estado para el cumplimiento de sus fines generales y específicos de conformidad con la naturaleza jurídica de la entidad pública correspondiente, o excepcionalmente, por los particulares cuando ellos administran tal patrimonio, ejerciendo para el efecto funciones públicas.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 22 de la Ley 610 de 2000, "*Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso*" (negritas fuera de texto).

Así las cosas, esta Dirección no encuentra acreditada la existencia de los tres elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal de los que trata el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, y siendo así, al no acreditarse la configuración del daño, teniendo en cuenta lo consagrado en el artículo 47 Ley 610 de 2000, se procederá al archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal, seguido en contra de la señora, **STEFANIA CASELLES NAVARRO** Identificado con la C.C.N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar. Debido a los planteamientos jurídicos dados a conocer en la parte motiva del presente proveído.

En mérito de las consideraciones antes expuestas, la directora técnica del Área de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Departamento del Cesar.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR el Proceso de Responsabilidad Fiscal 018 de 2023, por no encontrar mérito para imputar responsabilidad fiscal, a favor de la señora **STEFANIA CASELLES NAVARRO** Identificada con la C.C. N°1.065.902.149, en su condición de GERENTE del FONDO DE VIDIENDA DE



INTERES SOCIAL, del municipio de Aguachica Cesar. para la época de ocurrencia de los hechos, en razón a los planteamientos jurídicos dados a conocer en la parte motiva del presente proveído.

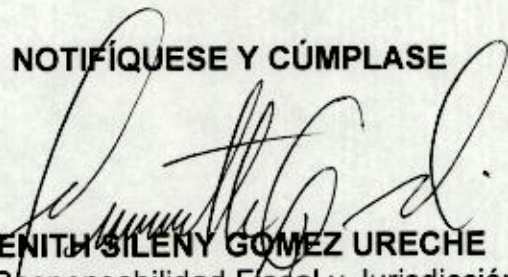
ARTÍCULO SEGUNDO: En el evento de que con posterioridad aparezcan nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se procederá a la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar la presente decisión en la forma contemplada en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con lo señalado por la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez notificada y ejecutoriada la presente providencia, enviar el expediente por la Secretaría Común de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, dentro de los tres (3) días siguientes, al señor Contralor General del Departamento del Cesar, a fin de que se surta el grado de consulta, según lo ordenado por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO QUINTO: Una vez en firme la presente providencia, remitir copia de la misma a la entidad presuntamente afectada, para su conocimiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YENITH SILENY GOMEZ URECHE

Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
Contraloría General del Departamento del Cesar