

FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
UNIDAD DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

Proceso No.:	2019 03 050
Disciplinado:	José Vicente Velásquez Téllez
Quejoso/informante:	Informe de servidor público Gerencia Administrativa
Fecha Queja:	11 de marzo de 2019
Fecha Hechos:	abril de 2017
Fecha del Auto:	4 octubre de 2021
Asunto:	Fallo de primera instancia.

De conformidad con los artículos 2, 67, 76 de la Ley 734 de 2002¹ y el artículo 5° de la resolución No. 011 de 2015² de la Presidencia de Fiduprevisora S.A., esta Unidad de Control Interno Disciplinario en adelante UCID es competente para proferir la presente decisión en el curso de las actuaciones propias de esta Instancia.

I. ASUNTO

Procede la Unidad a evaluar la investigación disciplinaria adelantada respecto del señor **José Vicente Velásquez Téllez**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, como exservidor de Fiduprevisora S.A., quien se desempeñó como Gerente Administrativo para la época de los hechos, conforme a lo previsto en el artículo 161 del de la Ley 734 de 2002³, Código Único Disciplinario.

Los hechos ocurrieron entre el 18 y el 20 de abril de 2018, estando en vigencia la ley 734 de 2002, modificada por la ley 1474 de 2011. En aras de preservar los principios fundamentales que rigen la actuación disciplinaria, el principio de legalidad las normas reguladoras y los aspectos sustanciales, toda la actuación se cobijará por la ley 734 de 2002 vigente al momento de la realización de la conducta investigada.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1 Hechos

La presente actuación se origina con el memorando radicado No. 20190300048283 del 08 de marzo de 2019, mediante el cual la Gerente Administrativa de la época, informó la sobre ejecución del contrato No. 19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017 suscrito entre Fiduprevisora S.A. y la empresa BIG PASS S.A.S., cuyo objeto era *“suministro de bonos de alimentación, con el fin de cumplir con lo dispuesto en el catálogo de oferta de valor de la entidad, el cual se encuentra dirigido a los empleados oficiales de la misma. Dicho suministro debe hacerse a nivel nacional en las ciudades y condiciones para que tales efectos establezcan el contratante”, dado que el valor determinado en el citado contrato era de \$316.739.258, pero registro presupuestal (RP) que lo amparó reflejaba la suma de \$319.827.805 y en el acta de inicio del 20 de abril de 2018 se dejó consignado que el valor del contrato correspondía a \$319.827.804,99, presentándose una inconsistencia respecto al valor real del contrato aprobado, y ocasionando que el contrato se ejecutara por encima del valor acordado, quedando pendiente el pago de la factura No.EA-226202 de los servicios pedidos según orden 534515 del 21 de marzo de 2018 y presentada para pago en el mes de abril de 2018.(fl 1 al 31).*

2.2 Actuación procesal

¹ *“Artículo 2°. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. (...)”*

Artículo 67. Ejercicio de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los personeros distritales y municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley.

Artículo 76. Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias. (...)”

² *“ARTICULO QUINTO. FUNCION GENERAL: la Unidad de Control Interno Disciplinario, en ejercicio de la función disciplinaria, será competente para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten a nivel nacional contra los funcionarios de la entidad.”*

³ *“Artículo 161. Decisión de evaluación. Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, dentro de los quince días siguientes, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos contra el investigado u ordenará el archivo de la actuación, según corresponda, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 156.”*



2.2.1 Indagación preliminar

Mediante auto del 22 de marzo de 2019, se ordenó adelantar Indagación Preliminar en averiguación de responsables. Etapa en la que se decretaron y practicaron las siguientes pruebas (fl 32):

2.2.1.1 Se incorporó mediante constancia secretarial los antecedentes laborales del señor **José Vicente Velásquez Téllez**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, el CDP No. 4452, anexo No. 1 carta de presentación de la oferta de BIG PASS, contrato No. 19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017 suscrito con BIG PASS SAS y RP 10247 y acta de inicio (fl 34 a 84).

2.2.1.2 Memorando interno No. 20190220086183 del 07 de mayo de 2019, suscrito por **Erika Johana Ardila Cubillos**, Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, por medio del cual se informó que en el comité de conciliación No. 29 de 11 de abril de 2019 se discutió el caso suscitado con la empresa BIG PASS SAS, frente al valor que se encuentra pendiente por pagar según la factura EA-226202(fl 88 a 90).

2.2.1.3 Memorando interno No. 20190310084903 del 06 de mayo de 2019, suscrito por **Sandra Patricia Mateus Acosta**, Directora de Adquisiciones, quien remitió copias de los informes de supervisión que reposan en la carpeta del contrato 19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017 suscrito con BIG PASS SAS (fl 91 a 109).

2.2.1.4 Certificación suscrita por la Gerente de Contabilidad **Sandra Patricia Sotelo Amaya**, donde se relacionaron los pagos efectuados dentro del contrato No. 19000-028-2017 suscrito con BIG PASS SAS (fl 110 a 120).

2.3 Investigación disciplinaria

Reunidos los requisitos señalados en el artículo 152 de la Ley 734 de 2002, mediante auto del 28 de mayo de 2019, se ordenó apertura de Investigación Disciplinaria en contra del señor **José Vicente Velásquez Téllez**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, como exservidor de Fiduprevisora S.A., quien se desempeñó como Gerente Administrativo para la época de los hechos (Fl. 121, 122).

En esta etapa se allegaron y practicaron válidamente las siguientes pruebas:

2.3.1 Memorando interno No. 20190220106233 del 07 de junio de 2019, suscrito por la secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de Fiduprevisora, Dra. **Erika Johana Ardila Cubillos**, en el que remitió acta y anexos correspondientes a la sesión No. 29 del 11 de abril de 2019 del comité de conciliación de la Entidad (fl 128 a 187).

2.3.2. Notificación por medio de edicto al investigado **José Vicente Velásquez Téllez**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, en cumplimiento del artículo 107 de la Ley 734 de 2002, publicado del 13 al 18 de junio de 2019 (fl 189).

2.3.3 Mediante auto del 07 de noviembre de 2019 se decretaron pruebas de oficio dentro del proceso disciplinario de la referencia (fl 190).

2.3.4 Memorando interno No. 20190220203093 del 19 de noviembre de 2019, suscrito por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación, **Erika Johana Ardila Cubillos**, quien remite las actas del comité de conciliación Nos. 28 del 28 de marzo de 2019, 29 del 11 de abril de 2019, 35 del 27 de junio de 2019 y acta de conciliación del 10 de julio de 2019 ante la Procuraduría Delegada para asuntos civiles (fl 195 a 211 y 213 a 229).

2.3.5 Certificación suscrita por la Gerente de Contabilidad, **Sandra Patricia Sotelo Amaya**, donde se relacionan los pagos efectuados dentro del contrato No. 19000-028-2017 suscrito con BIG PASS

SAS, y se destaca el pago de la factura No. EA-226202 voucher 00031659, fecha de pago 25 de julio de 2019, con un valor pagado de \$6.499.594,95 (fl. 232).

2.3.6 Diligencia de testimonio rendido por **Laura Mercedes Peña Rodríguez**, el 20 de enero de 2020, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Directivo 8 Gerente de Planeación y que a su vez asumió las funciones de la Gerencia Administrativa, en ausencia del exservidor José Vicente Velásquez Téllez, el 09 de abril de 2018(fl 241).

2.3.7 Diligencia de testimonio rendido por **Iván Javier González Abella**, el 30 de enero de 2020, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Director de Talento Humano y tenía conocimiento de los hechos investigados dada su cercanía con el manejo del contrato 19000-028-2017. (folio 248-249)

2.3.8 Mediante auto del 31 de enero de 2019, se ordenó cierre de Investigación Disciplinaria, comunicada y notificada a través de Estado fijado el 03 de febrero de 2020 como obra en la anotación inscrita en el propio auto (fl. 250).

2.3.9. Mediante decisión del 28 de mayo de 2020, notificada vía correo electrónico el 3 de junio de 2020, atendiendo la autorización expresa del investigado, la Unidad formuló pliego de cargos al exservidor **José Vicente Velásquez Téllez**, por los hechos relacionados con la autorización dada para la ejecución de actividades contractuales, sin que se contara con los soportes jurídicos y presupuestales suficientes.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Análisis y valoración jurídica de los cargos, descargos y alegatos presentados.

3.1.1 El cargo.

De conformidad al pliego de cargos proferido el 17 de junio de 2020, visto a folios 270 al 275, se formuló el siguiente cargo único:

“autorizar presuntamente el inicio de las actividades del contrato No. 19000-028-2017 de 31 de marzo de 2017 suscrito, entre Fiduprevisora S.A. y la empresa BIG PASS S.A.S, sin que se acreditara el registro presupuestal suficiente y necesario para el pago de las obligaciones pactadas en el negocio. Lo anterior atendiendo a que se expidió un Registro Presupuestal No 9905 del 18 de abril de 2017, por valor de \$ 174.887.114, 61, inferior al valor inicialmente pactado en el contrato aquí referido, dando lugar al incumplimiento de los requisitos de ejecución del mismo.”

3.1.2 Análisis probatorio del cargo

El cargo formulado al exservidor público **José Vicente Velásquez Téllez**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, se sustenta en las pruebas recaudadas en el curso del proceso disciplinario y se analizan en los siguientes términos.

Entre las pruebas que permiten a esta Unidad fundamentar el cargo, encontramos que entre Fiduprevisora S.A. y el servidor público **José Vicente Velásquez Téllez**, se suscribió un contrato de trabajo el 25 de mayo de 2015 y posteriormente el 24 de febrero de 2016 fue ascendido al cargo de Gerente Administrativo conforme el otrosí No. 01 del contrato, notificándole en esa misma fecha el manual de funciones y competencia laborales código MF-101070101-029 del 30 de julio de 2014 (fl.39 a 43).

El señor **José Vicente Velásquez Téllez**, fue el Gerente Administrativo de la Fiduprevisora S.A., desde el 24 de febrero de 2016, y tenía entre sus funciones según el manual de funciones y competencias laborales código MF-101070101-029, la establecida en el numeral 5“*Gestionar, coordinar y controlar el cumplimiento de los contratos, órdenes de compra y órdenes de servicios suscritos por la fiduciaria*”, razón por la cual, le correspondía al disciplinado le era exigible adelantar todo lo



concerniente y exigido por la entidad en el Acuerdo No. 01 de 2014, sistema presupuestal de Fiduprevisora S.A., en lo señalado en el párrafo 3 del artículo 28 y el artículo 31, que expresa:

"artículo 28. Registro Presupuestal.

(...)

No se podrá iniciar la ejecución de órdenes de gasto, órdenes de compra, órdenes de servicio o contratos sin que se haya efectuado la operación de Registro Presupuestal por parte del Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

(...)

Artículo 31. No se podrán tramitar órdenes de compra, órdenes de servicio, ni contratos que afecten el presupuesto de gastos, cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El funcionario que lo haga responderá disciplinaria y fiscalmente por incumplir lo establecido en esta norma."

Resolución No. 059 de 2016, Manual de contratación de bienes y servicios versión 7 del 24 de enero de 2017 en lo referente al numeral 7.6.4.3 Expedición del registro presupuestal y el acta de inicio, así:

"Una vez el supervisor haya recibido copia del contrato por parte del área de abastecimiento y haya sido enterado de su designación, deberá:

- *Solicitar la expedición del RP ante el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.*
- *Elaborar el acta de inicio, la cual deberá ser suscrita por este y el contratista, según aplique.*

Parágrafo primero: para que el supervisor pueda realizar la suscripción del acta de inicio, deberá verificar de manera previa que el área de abastecimiento haya aprobado las garantías constituidas por el contratista y que el jefe de presupuesto o el que haga sus veces haya expedido el correspondiente RP, cuando quiera que se exija presupuesto para la ejecución."

Y manual de procedimiento contratación de bienes y servicios versión 9 código MP-GAD-01-002, referente a las actividades descritas en los numerales 48, 49 y 50.

"48. Realizar solicitud de Registro Presupuestal a través del aplicativo PeopleSoft y continuar con el procedimiento Registro y Control Presupuestal de Gastos MP-GCP-02-001.

49. Generar acta de inicio del aplicativo Peolplesoft, imprimirla y tramitar firmas con el contratista.

50. Ingresar los datos del Registro Presupuestal, fecha inicio del con-trato y adjuntar acta de inicio en el aplicativo ORION."

Estos instrumentos indican las tareas y el paso a paso para los trámites contractuales; dada la necesidad que tenía la gerencia administrativa de adelantar la contratación para el cumplimiento del catalogo de oferta de valor de la entidad, en virtud de ello se firmó el contrato 19000-028-2017 cuyo objeto era el suministro de bonos de alimentos con el fin de cumplir con lo dispuesto en el catálogo de oferta valor de la entidad.

La situación endilgada al señor José Vicente empezó al momento de la expedición del RP No. 9905 del 18 de abril de 2017, por valor de \$ 174.887.114.61, pues el CRP o registro presupuestal no se encontraba acorde a lo estipulado en la cláusula del contrato en cita, cuyo monto ascendía a \$316.739.258,00; y como se puede apreciar a lo largo del proceso el valor del CRP que ampararía el inicio del contrato era muy inferior al valor real del contrato aprobado.

Aun así, el Gerente Administrativo de la Fiduprevisora S.A., como supervisor del contrato No.19000-028-2017, no desplegó todo su conocimiento y experiencia en la revisión del valor aprobado en el CRP No 9905 del 18 de abril de 2017 y en la suscripción acta de inicio contractual, al realizarlas con error en el ítem del valor del contrato (fl 84), el cual debería ser acorde a lo descrito en la cláusula segunda del referido contrato, no obstante, el supervisor no indicó el valor del contrato, ni el valor del CRP que fue expedido sino que indicó un nuevo valor totalmente distinto y superior, el cual fue de \$319.827.804,99. En ese sentido, el supervisor del contrato omitió verificar y certificar que todo estuviera en orden y procedió a firmar el acta de inicio de las actividades, sin atender los requintos aquí definidos. Esto es lo que se denomina autorizar la ejecución de las actividades, sin los requisitos exigidos para dar inicio a las actividades.

Es importante aclarar que el investigado era uno de los aprobadores, encargado también de expedir los CDPs y CRPs en la entidad, por lo cual se le exigía un mayor cuidado en el quehacer de sus funciones. Así las cosas, para el caso que nos ocupa, era quién solicitaba el CRP, lo verificaba, aprobaba y expedía los documentos respectivos, por lo cual era pleno conocedor de lo estipulado en las normas presupuestales referidas según Acuerdo No. 01 de 2014, sistema presupuestal de Fiduprevisora S.A., el cual regía en su momento para la entidad en relación al sistema presupuestal y la expedición de los CRPs necesarios en la contratación, lo anterior y en concordancia con los procedimientos consagrados por la Resolución No. 059 de 2016, Manual de contratación de bienes y servicios versión 7 del 24 de enero de 2017 y Manual de procedimiento contratación de bienes y servicios, versión 9 código MP-GAD-01-002.

3.1.3. Análisis y valoración de los descargos y alegatos.

El cargo formulado en contra del exservidor **José Vicente Velásquez Téllez** es:

"autorizar presuntamente el inicio de las actividades del contrato No. 19000-028-2017 de 31 de marzo de 2017 suscrito, entre Fiduprevisora S.A. y la empresa BIG PASS S.A.S, sin que se acreditara el registro presupuestal suficiente y necesario para el pago de las obligaciones pactadas en el negocio. Lo anterior atendiendo a que se expidió un Registro Presupuestal No.9905 del 18 de abril de 2017, por valor de \$ 174.887.114, 61, inferior al valor inicialmente pactado en el contrato aquí referido, dando lugar al incumplimiento de los requisitos de ejecución del mismo."

3.1.3.1. De los descargos

El despacho procede a analizar los descargos presentados el 18 de junio de 2020 (fls 263 a 266), para lo cual la Unidad se permite extraer los argumentos que presento el investigado:

"(...)

Efectivamente, el 24 de febrero de 2016, fui nombrado por la FIDUPREVISORA S.A, en el cargo de Gerente Administrativo, Directivo 6, de la Dependencia Presidencia, para lo cual me entregaron el manual de funciones MF-101070101.029.

Por la intempestiva salida de mi antecesor, Señor Michael Sampayo, quien ocupaba el cargo de Gerente Administrativo, no formalizó acta de entrega del cargo, razón por la cual no recibí oficialmente los contratos en curso celebrados por FIDUPREVISORA.S.A, entre los cuales se encontraba el de BIG PASS. S.A.

En el momento de ocupar el Cargo de Gerente Administrativo, el 24 de febrero de 2016, no recibí entrenamiento del puesto de trabajo; no recibí entrenamiento e inducción para el manejo y conocimiento de los procesos, sistemas computacionales, aplicaciones y métodos utilizados por la Entidad, para el logro de los objetivos Institucionales y de control.

Dentro de las funciones asignadas para desarrollar el cargo de Gerente Administrativo, estaba la de Gestionar, coordinar y controlar el cumplimiento de los contratos, órdenes de compra y órdenes de servicios suscritos por la Fiduciaria; para cumplir con ésta función como Gerente Administrativo, tenía distribuida las funciones de la administración de los contratos, en la fase precontractual, contractual y Postcontractual, de la siguiente manera:

Área de Selección; tenía a cargo los contratos de Seguridad, y del proceso de selección Área de Recursos Físicos; tenía a cargo los contratos de mantenimiento y otros Área de Bienestar y Desarrollo, a cargo de IVAN JAVIER GONZALEZ AVELLA, quien tenía como responsabilidad, administrar el contrato de CAFAM y BIG PASS: S:A, entre otros.

Entre las funciones operativas, de control y seguimiento a los contratos, los funcionarios a mi cargo tenían la obligación de verificar las facturas, solicitar y verificar la expedición de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y de Registro Presupuestal; igualmente, velar que el contrato se ejecutara conforme al monto celebrado y que no presentara ningún tipo de desequilibrio.

El cargo que ocupaba, además de las múltiples funciones señaladas en el manual señalado, participaba en varios comités, como de Gerencia, Primario, Salud Ocupacional, entre otros; también, debía hacer presencia como Gerente Administrativo en varias sucursales de la FIDUPREVISORA.S. A, fuera de la ciu-



dad de Bogotá, D.C, por lo cual debía viajar permanentemente; ésta información se encuentra registrada en la relación de viáticos de la Entidad.

Además de lo anterior, tenía en la supervisión múltiples contratos, en razón a la denominación del cargo como Gerente Administrativo, (Importante señalar que, durante mi gestión como Gerente Administrativo, nunca me notificaron oficialmente la supervisión de los contratos, entre esos el de BIG PASS. S.A).

Por otra parte, en la estructura de la Gerencia Administrativa, tenía un Profesional, en presupuesto, quien se encargaba de procesar las solicitudes de Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal, a través de un aplicativo y con su respectiva clave intransferible y de uso personal; el Profesional de presupuesto, dentro de sus funciones, controlaba el presupuesto de la Gerencia Administrativa, siempre manteniendo el equilibrio presupuestal y los principios de planificación, coherencia, unidad de caja, y anualidad.

Como primera conclusión, el cargo que ocupaba, como Gerente Administrativo, tenía la obligación de controlar la supervisión de los contratos, información que era procesada y preparada operativamente para mi firma por parte de los funcionarios que tenía asignados, conforme a la distribución señalada anteriormente; igualmente, los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal de los contratos, eran controlados por el profesional de presupuesto, previamente con la solicitud que realizaba cada uno de los responsables de administrar los contratos; se encargaba de procesar toda la información del presupuesto; una vez procesada toda la información, pasaba a mi oficina para la firma final de control.

Contrariamente a lo que señala usted en los cargos que me hace en el disciplinario 201903050, respecto al contrato N°19000-028-2017, perfeccionado el 31 de marzo de 2017, éste si cumplió con todos los procedimientos señalados en el Manual de Contratación de la FIDUPREVISORA. S.A; se presentó oportunamente al comité de contratación con todos los documentos pertinentes y fue aprobado mayoritariamente tal como reposa en los archivos de la FIDUPREVISORA. S.A. Para la formalización de la firma del contrato de BIG PASS. S. A, a que hacemos referencia, esta se hizo en tiempo real, con el correspondiente rubro presupuestal de la vigencia 2016, según certificado de disponibilidad presupuestal N° 4452 del 09 de marzo de 2017, por valor de \$319.827.805, M/CTE; tal como reposa en el original de la minuta del contrato.

Cumpliendo con los principios presupuestales señalados anteriormente, el 15 de junio de 2017, se expidió el CRP 10247 a nombre de BIG PASS.S. A por valor de \$319.827.805, cubriendo los 52 centros de costo de la Entidad, y haciendo referencia al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 4452, tal como está señalado en la minuta del contrato a que hacemos referencia. Por esta razón, solamente a partir del 16/06/2017, se empezó a tramitar las facturas del proveedor BIG PASS.S. A, tal como se evidencia en el siguiente cuadro, el cual copie del expediente del disciplinario 201903050, enviado por ustedes; aquí se evidencia claramente que se cumplió con los procedimientos señalados para el control presupuestal y ejecución del contrato.

ID Comprobante	Orden de Pago	Nº Factura	Importe Pago	Fecha Factura
GE1700004225	21423	FACTURAS N° EA-190846, 190845, 190840 Y 18557	\$ 104.290.846	16/06/2017
GE1700007158	21949	FACTURA EA-191559	\$ 25.689.730	24/07/2017
GE1700005609	22372	FACTURA EA-194831	\$ 24.984.521	25/08/2017
GE1700007035	22801	FACTURA EA-199280	\$ 25.722.593	28/09/2017
GE1700007423	23178	FACTURA EA-203286	\$ 25.991.962	25/10/2017
GE1700008283	23636	FACTURA EA-207395	\$ 26.092.706	29/11/2017
GE1800000033	23999	FACTURA EA-211616	\$ 26.596.426	28/12/2017
GE1800001857	24764	FACTURA EA-220297, 219524	\$ 53.546.446	27/02/2018

De lo anterior, concluyo lo siguiente:

- El desequilibrio del contrato por lo cual se originó un mayor valor a cancelar y por lo tanto se requirió activar el comité de conciliación de la FIDUPREVISORA. S.A, obedeció a la falta de control y seguimiento a los productos demandados por parte de la Entidad, a cargo del Profesional de Bienestar y Desarrollo, encargado de administrar el contrato de BIG PASS. S.A.; (quien era en enlace con el proveedor BIG PASS.S. A, para la solicitud de los productos del contrato).



- La expedición del CRP 9905 del 18/04/2017, por valor de \$174.887.114.61, obedeció a un error operativo por parte del Profesional de Presupuesto, (éste CRP fue anulado oportunamente, antes de procesar el CRP reemplazatorio 10247); se evidencia claramente el error, si observamos que apenas se registraron 20 centros de costo, lo cual es improcedente si tenemos en cuenta que los centros de costo, para este producto son 52; además, en muchas ocasiones se informó al área de informática y tecnología las innumerables inconsistencias que tenía el aplicativo ORION y el aplicativo Peoplesoft, hasta tal punto que a finales de la vigencia de cada año, se tenían que hacer los ajustes correspondientes, previamente informando al área de riesgos sobre los eventos de riesgo operativo que se habían materializado en el área presupuestal.

- Reitero, que no soy responsable del proceso de la expedición del CRP, 9905 del 18/04/2017, en razón a que esta actividad no hacía parte del manual de funciones que me asignaron; tampoco, tenía las claves personales para procesar éste tipo de información. Una vez detecté la inconsistencia en la expedición del CRP 9905 por valor de \$174.887.114.61, se procedió a su anulación; (le recuerdo, que este Certificado de Registro Presupuestal, apenas cubría 20 centros de costo, lo cual era improcedente, frente a los principios presupuestales y el valor del contrato).

- En el momento que la Entidad me término el contrato laboral unilateralmente, el avance del contrato a que hacemos referencia, estaba por debajo del 100% de ejecución."

En el marco de los descargos el investigado solicitó se adjuntaran y valoraran las siguientes pruebas, las cuales se encontraban en el expediente y otras fueron allegadas al proceso (fl. 75 y 76) por la dirección de talento humano, ente ellas:

1. La relación detallada de los requerimientos de los productos del contrato N°19000-028-2017, perfeccionado el 31 de marzo de 2017, solicitados por el responsable de la administración del contrato; el profesional de bienestar y desarrollo;
2. La relación detallada de todas las facturas presentadas por el Proveedor BIG PASS.S. A, con sus respectivos pagos, (incluyendo fechas de la presentación de las facturas y de los pagos);
3. Documento formal en el cual se detalló el Manual de Funciones del cargo que desempeñaba el señor Ivan Javier González Abella, durante la gestión como Gerente Administrativo de la Fiduprevisora;
4. Documento formal en el cual se detalló el Manual de Funciones del cargo que desempeñaba la señora Laura Mercedes Peña Rodríguez, durante la gestión como Gerente Administrativo de la Fiduprevisora;
5. Documento formal de las actas de Comité de Contratación en donde se aprobó el contrato de BIG PASS. SAS N°.19000-028-2017, con sus respectivas firmas;
6. Documento formal del registro presupuestal N° 9905 por valor de \$174.887.114.61 del 18 de abril de 2018, procesado por el aplicativo ORION, incluyendo la firma del responsable del proceso;
7. Documento formal con el cual se solicitó la anulación del RP 9905 por valor de \$174.887.114.61 del 18 de abril de 2017;
8. Documento formal CRP 10247 por valor de \$319.827.805 del 15 de junio de 2017, procesado por el aplicativo ORION, incluyendo la firma del responsable del proceso.
9. Documento formal Manual de Funciones del cargo del Profesional responsable de procesar y autorizar la información del Registro Presupuestal y CDP en el área de la Gerencia Administrativa;
10. Documento formal del Manual de Funciones del cargo del Profesional responsable de procesar y autorizar la información de los traslados presupuestales del área de Planeación de la Fiduprevisora;
11. Documento formal del Registro Presupuestal del contrato N°19000-028- 2017, con el documento de solicitud MP-GCP-02-001, registro y control presupuestal de gastos.
12. Documento formal Manual de Funciones de la señora Sandra Patricia Mateus del área de abastecimiento;
13. Documento formal, con fecha de expedición, con la cual la Junta Directiva de Fiduprevisora S.A, creó y constituyó la Dirección de Abastecimiento y le fueron asignadas las funciones a la nueva dependencia;
14. Documento formal con fecha de expedición con la cual Fiduprevisora S.A, creó el cargo de Director 2-Director de Abastecimiento.
15. Documentos formales debidamente suscritos por la autoridad competente de Fiduprevisora S. A en los cuales se sustentó la designación y notificación que hicieron como supervisor del contrato de BIG PASS. SAS N° 19000- 028-2017, del 31 de marzo de 2017;



16. Documento formal por el cual Fiduprevisora S.A notificó por escrito, las funciones del cargo de Director de Abastecimiento a la funcionaria Sandra Patricia Mateus;
17. Documento formal del acta de entrega del cargo del señor Michael Sampayo Moreno, con motivo del retiro del cargo que ejerció como Gerente Administrativo de la Fiduprevisora. S.A.;
18. Documento formal estatutario que evidenció la nueva estructura de la Gerencia Administrativa, con sus direcciones y coordinaciones, a partir de la creación de la Dirección de Abastecimiento;
19. Documento (s) formal (es) en donde se evidencie (n) fecha(s) de la participación en los diferentes procesos de inducción, capacitación, y entrenamiento y manejo de los distintos procesos, sistemas computacionales, aplicaciones y métodos utilizados por la Entidad para el logro de los objetivos del área Administrativa Institucionales;
20. Documento formal Manual de Funciones y Competencias Laborales de los cargos de Coordinador de Abastecimiento y Coordinador de Recursos Físicos;
21. Documentos formales del último estudio de Cargas de Trabajo realizado para la Gerencia Administrativa, Dirección de Recursos Físicos, y la Dirección de Abastecimiento de la Fiduprevisora S.A que permitió identificar la cantidad de empleos y personal necesario para la eficiente realización de las tareas derivadas de las funciones asignadas a la estructura de la Gerencia Administrativa;
22. Documento formal que indicó el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Empresa durante las vigencias 2017 y 2018, para la designación del supervisor en los contratos suscritos por la Fiduprevisora. S. A.;
23. Documento formal que sustentó la obligación de los supervisores de los contratos de tramitar los Registros Presupuestales y Certificados de Disponibilidad Presupuestal, de los contratos celebrados por la Fiduprevisora S. A.;
24. Documento formal en donde especificó claramente el N° de contratos en general que tenía en supervisión durante las vigencias 2017 y 2018, en el cargo que ejerció como Gerente Administrativo de la Fiduprevisora S. A.;
25. Documento formal, (copia del contrato), del contrato N°19000-028-2017, celebrado con la firma BIG PASS S.A.S.

Adicionalmente mediante auto del 24 de agosto de 2020, se solicitó por el despacho atendiendo la solicitud del investigado lo siguiente:

- I. Se ofició a la dirección de adquisiciones de Fiduprevisora S.A. a fin que remitiera el documento mediante el cual se notificó la designación como supervisor del contrato No.19000-028-2017 conforme a la cláusula sexta del mencionado contrato, indicando el medio usado para tal fin; en caso de no contar con este documento, se solicita se indique el motivo para no realizar dicha comunicación en concordancia con el manual de contratación de bienes y servicios vigente para la época de la suscripción del contrato. Al respecto el director de la dependencia de adquisiciones manifestó que el área no contaba con este documento soporte (fl. 302 a 304).
- II. Se ofició a la Dirección de Talento Humano para que remita copia del oficio y sus anexos del radicado No. 20200302328551 del 18 de agosto de 2020, mediante el cual se da respuesta al derecho de petición al señor **JOSE VICENTE VELASQUEZ TELLEZ**, relacionado con la información documental solicitada por el investigado, identificada en el memorial de descargos, según se relacionó en el numeral anterior. La Dirección de Talento Humano, allegó copia de la información en medio magnético (1 CD), en el cual dejó constancia de la atención al derecho de petición presentado por el exservidor a fin que este accediera a la prueba y fuera útil para su defensa (fl 275 y 276).
- III. Se ofició a la Vicepresidencia de Planeación, para que remitiera los soportes de solicitud correspondientes a los certificado de registro presupuestal –RP No. 9905 del 18 de abril de 2017 y RP No. 10247 del 15 de junio de 2017 que ampararon el contrato No. 19000-028-2017, indicando cual era el procedimiento por el cual se realizaban las solicitudes, quien era el funcionario responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos para la correspondiente expedición del CRP y que funcionario era el responsable de firmar como aprobador de estos documento. Para el efecto se adjuntó respuesta en la que identificó las competencias como primer aprobador de presupuesto al exservidor JOSE VICENTE VELASQUEZ TELLEZ y como segundo aprobador del proceso de control y ejecución presu-



321

puestal al profesional Abelardo Hernández. Igualmente se aportaron los documentos presupuestales CRP No. 10247 por un valor de \$ 319.827.805 del 15 de junio de 2017, CRP No. 9905 por un valor de \$ 174.887.114,61 del 18 de abril de 2017, contrato No. 19000-028-2017 y la solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal (fl 290 a 301).

- IV. Se ofició Dirección de Sistema de Gestión, para que certificara cual era el manual de procedimiento para la aprobación y expedición de los y CRP de la entidad, vigente para abril a junio de 2017. La actual dirección de automatización de procesos y arquitectura organizacional, remitió el Manual de Procedimiento MP-GCP-02-001, registro y control de presupuestal de gastos de inversión (fl 277 a 289).
- V. Se ofició a Vicepresidencia de Desarrollo y Soporte Organizacional para que remitiera la relación detallada de los requerimientos de los productos que se hicieron en virtud del contrato No. 19000-028-2017, que fueron solicitados por el profesional de bienestar y desarrollo de la época, así como la relación detallada de las facturas presentadas por el proveedor BIG PASS S.A., con sus respectivos pagos en la que se detallan la fecha de presentación de las facturas y el pago de las mismas. Para el efecto se aportó relación de documentos en medio magnético (CD), en el que obra acta de inicio, contrato del asunto, solicitud de liquidación, informe de actividades del contratista, actas de supervisión del contrato para liquidación, acta de conciliación ante Procuraduría General de la Nación, relación de pagos y copia de los pagos efectuados (fl 305 a 307).

A fin de valorar los argumentos de descargos y las pruebas recaudadas en esta etapa el despacho procede a pronunciarse con relación a los elementos expuestos por el investigado, de la siguiente manera.

Se argumenta que se asumió el cargo de Gerente Administrativo de la Fiduprevisora S.A. el 24 de febrero de 2016, destacando que su predecesor no le hizo entrega del cargo en debida forma, ni recibió oficialmente los contratos en curso celebrados por la entidad entre los cuales estaba el contrato de BIG PASS S.A., además el investigado afirmó que en esa fecha no recibió entrenamiento e inducción para el manejo y conocimiento de los procesos, sistemas computacionales, aplicaciones y métodos utilizados por la Entidad para el cumplimiento a cabalidad de sus funciones; por lo cual, es importante aclarar que el informe trasladado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad y el informe que dio origen a este proceso, no refiere al contrato suscrito con la empresa BIG PASS en la vigencia 2016, sino al negocio suscrito el 31 de marzo de 2017, es decir el contrato objeto de la queja o informe que dio inicio a este proceso, corresponde a actuaciones ocurridas casi un año después que el exservidor investigado asumiera el ejercicio de funciones como Gerente Administrativo, a cargo de los contratos de su área.

Igualmente argumentan los descargos, que en su condición de Gerente Administrativo de la época, tenía además de las funciones descritas en el manual de funciones como Gerente Administrativo, otras que incluso lo hacían desplazarse fuera de la ciudad de Bogotá a las otras sucursales de la empresa, por ello contaba con el apoyo de sus colaboradores en las distintas áreas de la gerencia, como el área de selección, recursos físicos, bienestar y desarrollo, control y seguimiento a los contratos; ésta última a cargo de verificar y expedir los certificados de disponibilidad presupuestal y de registro. Para esta última labor, contaba con el apoyo de un profesional en presupuesto que apoyaba al Gerente en la ardua tarea, ante la cantidad de trabajo que tenía, pues era un alto volumen y toda la información pasaba por su oficina para la firma de control. Al respecto es necesario considerar que si bien existían profesionales a cargo del proceso de control y ejecución presupuestal, como lo era el profesional Abelardo Hernández, quien cumplía el rol de segundo aprobador, el rol de primer aprobador era atendido por el Gerente Administrativo, por ello no puede descargarse la responsabilidad en el subalterno, además de precisar que la discusión que comporta relevancia para el proceso más allá de los veros asociados con la expedición de los documentos presupuestales, es el haber autorizado la ejecución de las actividades a sabiendas de los problemas que presentaba el contrato.

El disciplinado refiere que para la firma del contrato No. 19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017 se cumplió con todos los procedimientos señalados en los diferentes manuales de procedimientos



para la contratación, debido a que se cumplió con todos los requisitos que allí se exponen; al respecto se precisa que respecto a la etapa precontractual la noticia disciplinaria no refirió situación alguna que fuera objeto de este proceso, por lo cual estos argumentos expuestos no están relacionados con lo endilgado.

La defensa hace referencia además que en condición de aprobador del presupuesto y supervisor del contrato No. 19000-028-2017 solamente hasta el 16 de junio de 2017 empezó a tramitar las facturas para el respectivo pago, el cual ascendía a la suma de \$ 104.290.846, (fl 265), esto previo a la expedición del RP No. 10247 por valor de \$ 319.827.805, que cubría en su totalidad el gasto y que estaba acorde a lo señalado en la minuta del contrato; en respuesta a estas afirmaciones es pertinente aclarar que el trámite de expedición del CRP debe ser previo a la suscripción del acta de inicio del contrato como lo indica la Resolución No. 059 de 2016 y el Manual de Contratación de Bienes y Servicios - versión 7 del 24 de enero de 2017, además su expedición debe ser por un valor similar al estipulado en el clausulado de la minuta del contrato, no por menor o mayor valor. Al evidenciarse esta situación y haber dado lugar al inicio del contrato, se generó el hecho fundamental que dio lugar al pliego de cargos, pues la base principal del proceso se construye en el hecho de haber autorizado la ejecución de las tareas pese a que no se contaba con las partidas presupuestales suficientes para su ejecución, es decir se había expedido un CRP, por menor valor a la obligación contratada por la Fiduprevisora S.A.

De igual forma pese a que el investigado se percató de las deficiencias relacionadas con el CRP No.9905, no fue resuelta la deficiencia, debido a que el CRP inicial no cumplía con los requisitos del valor del contrato, además, anulado y expedido un nuevo CRP el No. 10247 del 15 de junio de 2017, este segundo fue expedido por un valor mayor al contemplado en el contrato, situación que también debe juzgarse como atípica. Aquí en todo caso diremos que ya se había autorizado el inicio de las actividades contractuales pese a que el certificado de registro presupuestal acreditado, no era coherente con el valor del contrato pactado, vale igualmente expresar que el nuevo CRP expedido, tampoco resulto adecuado al contrato suscrito.

De otro lado refiere el investigado en los descargos presentados, que el desequilibrio del contrato que originó un mayor valor a cancelar obedeció a la falta de control y seguimiento a los productos demandados por parte de la Entidad, tarea que estaba a cargo del profesional de bienestar y desarrollo quien estaba encargado de administrar el contrato con BIG PASS S.A.; al respecto es importante aclarar que el cargo imputado se refirió al hecho de haber autorizado el inicio de las actividades del contrato No. 19000-028-2017 de 31 de marzo de 2017 suscrito, entre Fiduprevisora S.A. y la empresa BIG PASS S.A.S, sin que se acreditara el registro presupuestal previo, suficiente y necesario para el pago de las obligaciones pactadas en el negocio, no a la expedición de los actos y trámite operativos en sí mismos, pues las irregularidades relacionadas con la expedición de los actos presupuestales y que el exservidor Jose Vicente Velázquez, atribuye a las actividades de sus subalternos, hoy se investigan en otra cuerda procesal identificada con radicado No 202007089.

Así las cosas el cargo único formulado está relacionado con el hecho de haber autorizado el inicio de las actividades del contrato No. 19000-028-2017 de 31 de marzo de 2017, pese a las deficiencias que en materia presupuestal y jurídica, que habían sido identificadas.

3.1.3.2. De los alegatos de conclusión.

El 24 de febrero de 2021, se presentaron alegatos finales, los argumentos planteados en esta etapa son similares a los esbozados en los descargos, los cuales ya fueron analizados en los párrafos inmediatamente anteriores, por lo cual la unidad se limitará a analizar los argumentos nuevos que fueron expuestos por el disciplinado.

Se expone en esta etapa que entre las funciones del profesional de presupuesto de la Gerencia Administrativa, estaba entre otras el analizar y dar visto a las solicitudes presupuestales con el fin de asegurar la adecuada asignación de los recursos, tarea que era realizada a través de un aplicativo que otorgaba una clave de uso personal e intransferible tal como se observa en los CRP que hacen parte del proceso disciplinario y el cual era firmado por este profesional con las iniciales AHR. En relación con este argumento nuevamente es importante centrarse en el cargo endilgado,

pues no se ha atribuido cargo alguno relacionado con el trámite de expedición de los CRP, es decir en esta cuerda procesal no se reprochó quien era el encargado de realizar esta tarea, aquí lo importante es que el investigado como Gerente Administrativo y supervisor del contrato debió percatarse que el valor del CRP expedido no era el mismo que el consignado en la minuta del contrato, y debió inmediatamente solicitar la anulación y la expedición de uno nuevo con el valor correcto antes de ejecutar el contrato.

Respecto de la ejecución contractual, es correcto lo expuesto por el disciplinado al afirmar que el no es el responsable de la ejecución del contrato pues este se retiró de la entidad el 18 de abril de 2018 y para esa fecha el contrato estaba en ejecución del 98% y se habían pagado servicios por valor de \$312.915.230, pues los pedidos que se realizaron después de la fecha de salida del disciplinado no pueden ser atribuidos a este.

El disciplinado manifiesta que la Doctora Sandra Gómez Presidenta de Fiduprevisora le delegó como Gerente Administrativo ser ordenador del gasto hasta cierta suma, el cual lo facultaba para firmar el contrato de BIG PASS, sin embargo el señor José Vicente expresa que, nunca fue notificado oficialmente respecto de las funciones de supervisor, específicamente las del contrato de referencia, y enfatiza que la administración del contrato y el seguimiento respecto a su ejecución, así como las solicitudes de los bonos estaban a cargo del señor Iván González; respecto de estas afirmaciones es importante resaltar que el Gerente Administrativo de la época, fue el mismo que realizó todo lo pertinente para que se adelantara la contratación de una empresa especializada en el suministro de bonos alimenticios, y en condición de Gerente Administrativo firmó los formatos, ficha técnica de aprobación de contratos (fl. 81) y el formato de solicitud de contratación empresa (fl. 83), en ambos formatos se lee en la casilla destinada para determinar quien va a ser el supervisor del contrato, se escribió el cargo de Gerente Administrativo, es decir el mismo disciplinado fue quien firmó los formatos previos a la contratación en donde este mismo informó que el supervisor sería el Gerente Administrativo, es decir el mismo solicitó ser designado como supervisor.

Conforme a lo anteriormente descrito, no es admisible que se exponga que no fue notificado oficialmente sobre la designación como supervisor del contrato, ni tampoco es válida la afirmación que pretende aseverar que el responsable de la ejecución y las solicitudes era el profesional Iván González, pues el delegado para representar el contrato era el Gerente Administrativo, delegación que no admitía otra delegación, pues por expresas disposiciones legales y administrativas, no resulta jurídicamente aceptable delegar lo delegado.

4. LAS RAZONES DE LA DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA O ABSOLUCIÓN

Procede la Unidad a la luz de la valoración, de cargos, descargos y alegatos y atendiendo la situación fáctica y las pruebas recaudadas en el curso de la actuación, a precisar si se encuentran determinados los elementos que configuran la declaratoria de responsabilidad disciplinaria o en su defecto la absolución.

4.1. Análisis de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad

La Ley disciplinaria establece que una conducta para que se constituya en falta disciplinaria, además debe ser típica (Art. 4 CDU), debe ser antijurídica (Art. 5 CDU) y culpable (Art. 13 CDU). Al respecto explicamos que:

Es viable advertir que la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una falta disciplinaria.

4.1.1. Tipicidad.



La tipicidad en materia disciplinaria de acuerdo a lo dicho por el Consejo de Estado⁴ indica que esta categoría dogmática encuentra su razón de ser en el principio de legalidad, siendo este una expresión del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política el cual indica:

"(...) nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

Por lo anterior, le concierne al legislador definir objetivamente que conductas desarrolladas por los que tienen a cargo funciones públicas son reprochables disciplinariamente, es así que el proceso de adecuación típica exige la comprobación lógica y razonada de la relación de subsunción entre la falta consagrada por el legislador y la que efectivamente realiza el sujeto disciplinable.

Frente al caso en concreto la conducta omisiva en la que incurrió el investigado, se da cuando el disciplinado incumple el deber reglado en su manual de funciones, manual de contratación de bienes y servicios y el manual de procedimiento de contratación de bienes y servicios, encontrándonos encuadrados en lo regulado por el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 constituye falta disciplinaria:

*"La incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve **incumplimiento de deberes**, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento" (Negrilla y subrayado nuestro)*

De acuerdo con la norma citada, nos remite al artículo 34 numeral 1º de la Ley 734 de 2002 que señala que son deberes de todo servidor público:

"1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente." (Subrayado y negrilla nuestro)

En ese orden, se señalan a continuación los estatutos, reglamentos y procedimientos afectados con el actuar del investigado, atendiendo los siguientes términos.

Lo señalado en numeral 5 del manual de funciones código MF-101070101-029 del 30 de julio de 2014 correspondiente al cargo de Gerente Administrativo el cual se le notificó el 24 de febrero de 2016, correspondiente a:

"(...) 5. Gestionar, coordinar y controlar el cumplimiento de los contratos, órdenes de compra y órdenes de servicios suscritos por la fiduciaria." negrilla y subrayado fuera de texto

El Acuerdo No. 01 de 2014, Por el cual se modifica el sistema presupuestal de Fiduciaria La Previsora S.A., en lo señalado en el párrafo 3 del artículo 28 y el artículo 31 que a la letra reza:

"artículo 28. Registro Presupuestal.

(...)

No se podrá iniciar la ejecución de órdenes de gasto, órdenes de compra, órdenes de servicio o contratos sin que se haya efectuado la operación de Registro Presupuestal por parte del Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

(...)

Artículo 31. No se podrán tramitar órdenes de compra, órdenes de servicio, ni contratos que afecten el presupuesto de gastos, cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El funcionario que lo haga responderá disciplinaria y fiscalmente por incumplir lo establecido en esta norma."

Resolución No. 059 de 2016, Manual de contratación de bienes y servicios, versión 7 del 24 de enero de 2017, código ML-GAD-01-003, en lo referente al numeral 7.6.4.3. Expedición del registro presupuestal y el acta de inicio, señala:

"Una vez el supervisor haya recibido copia del contrato por parte del área de abastecimiento y haya sido enterado de su designación, deberá:

⁴ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia 01092 de 2018, CP William Hernández Gómez.



- Solicitar la expedición del RP ante el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.
- Elaborar el acta de inicio, la cual deberá ser suscrita por este y el contratista, según aplique.

Parágrafo primero: para que el supervisor pueda realizar la suscripción del acta de inicio, deberá verificar de lanera previa que el área de abastecimiento haya aprobado las garantías constituidas por el contratista y que el jefe de presupuesto o el que haga sus veces haya expedido el correspondiente RP, cuando quiera que se exija presupuesto para la ejecución."

El manual de procedimiento contratación de bienes y servicios versión 9 del 23 de febrero de 2017 código MP-GAD-01-002, referente a las actividades descritas en los numerales 48, 49 y 50, expresa:

"48. Realizar solicitud de Registro Presupuestal a través del aplicativo PeopleSoft y continuar con el procedimiento Registro y Control Presupuestal de Gastos MP-GCP-02-001.

49. Generar acta de inicio del aplicativo Peoplesoft, imprimirla y tramitar firmas con el contratista.

50. Ingresar los datos del Registro Presupuestal, fecha inicio del con-trato y adjuntar acta de inicio en el aplicativo ORION."

Adicionalmente lo establecido en la cláusula vigésima octava del contrato 19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017, la cual hace referencia a la perfección y ejecución del contrato que dice:

"el presente contrato se entenderá perfeccionado con la firma de las partes contratantes; sin embargo, para su ejecución requiere la suscripción del acta de inicio previa la aprobación de las garantías de cumplimiento y la existencia de la afectación presupuestal."

En ese orden, nos referiremos al incumplimiento del deber citado anteriormente, lo cual se encuentra probado a lo largo del proceso disciplinario adelantado, al evidenciarse que el señor José Vicente Velásquez Téllez fue nombrado como Gerente Administrativo a partir del 24 de febrero de 2016 y se le notificó ese mismo día el manual de funciones y competencias laborales código MF-101070101-029 en el cual se tiene como función Gestionar, coordinar y controlar el cumplimiento de los contratos, órdenes de compra y órdenes de servicios suscritos por la fiduciaria, siéndole exigible el realizar todas las acciones pertinentes para cumplir lo estipulado en los diversos manuales acogidos por la entidad para adelantar la contratación de servicios, no puede pretender el disciplinado desligarse de esta responsabilidad y endilgándole esta responsabilidad a sus trabajadores subalternos, pues esta tarea fue delegada al disciplinado quien a su vez ordenó que se adelantaran ciertas acciones en su equipo de trabajo, pero esto no significa que la responsabilidad la delegara también, ya que no se puede delegar lo delegado.

Permitir el inicio de la ejecución contractual sin verificar que el CRP No. 9905 no acreditaba el valor real estipulado en la minuta del contrato No.19000-028-2017 y aun así firmar el acta de inicio e indicar de manera errónea en el acápite del valor del contrato la suma se \$319.287.804,99, cuando el valor dispuesto en el contrato era de \$316.739.258, era una actividad propia del gestor del contrato, tal como lo indican típicamente las disposiciones que establecían sus funciones y las normas que reglan la actividad contractual anteriormente identificadas.

4.1.2. Antijuricidad

Respecto a la antijuricidad en materia disciplinaria el tratadista John Harvey Pinzón Navarrete, en su libro *"La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario"*⁵ se refiere a esta como aquella conducta típica contraria a derecho, es decir antijurídica, infracción que debe afectar el deber funcional sustancialmente y que no tenga justificación alguna.

Frente al deber funcional este se refiere de acuerdo al doctrinante mencionado en el párrafo anterior que cuando los destinatarios de la ley disciplinaria cometen una falta disciplinaria, están vulnerando el deber funcional; por lo tanto significa que el servidor público o los particulares que ejercen función pública si llegan a incumplir un deber, si incurren en una prohibición, si hay extralimitación de un derecho, si hay extralimitación de una función, si se incurre en cualquier

⁵ John Harvey Pinzón Navarrete, "La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario, concepto, evolución y criterios teórico - prácticos para su correcto entendimiento", Editorial Ibáñez, 2018.



comportamiento previsto por el legislador como falta, se infringe el deber funcional; sin embargo para que exista ilicitud sustancial la afectación debe ser sustancial.

Respecto al tema la Corte Constitucional⁶ se ha referido así:

“Así ha podido señalar esta Corporación que no es posible tipificar faltas disciplinarias que remitan a conductas que cuestionan la actuación del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben como tampoco es posible consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permitan la imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de toda falta disciplinaria. (...)”

Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines.” Negrilla fuera de texto.

En consecuencia con lo anterior y una vez valorados los medios probatorios allegados a la presente investigación la unidad no encuentra razones para justificar los incumplimientos a las normas dispuestas por la organización, debido a que el señor **José Vicente Velásquez Téllez**, era un alto funcionario de la entidad, ostentaba un cargo que exigía de conocimientos interdisciplinarios para el desempeño de sus funciones y conector de las normas y su estricto cumplimiento, conocía que el no cumplirlas le acarrearía consecuencias; para el caso que nos ocupa fue el no cerciorarse que el CRP que fue expedido y que amparaba el contrato 19000-028-2017 no era el suficiente para el inicio de ejecución contractual y aun así tomar la decisión de citar al contratista a firmar el acta de inicio de las actividades.

Esta situación está dotada relevancia sustancial o infracción al deber funcional de dar cumplimiento a los diferentes manuales al interior de Fiduprevisora S.A., como lo eran el Manual de Funciones y competencias laborales código MF-101040101-029 versión 12 del 30 de julio de 2014, notificado al disciplinado el 24 de febrero de 2016, Acuerdo No. 01 de 2014, por el cual se modifica el sistema presupuestal de la Entidad, Resolución No. 059 de 2016, Manual de contratación de bienes y servicios, versión 7 del 24 de enero de 2017, código ML-GAD-01-003 y el manual de procedimiento contratación de bienes y servicios, versión 9 del 23 de febrero de 2017, código MP-GAD-01-002, y el contrato No. 19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017, en las disposiciones y cláusulas ya identificadas.

En ese sentido, la conducta se torna funcionalmente relevante al afectarse no sólo el catálogo de disposiciones transcritas, sino el servicio y trato con los proveedores, quienes en consecuencia se ven sometidos a trámites adicionales a fin de hacer valer los servicios prestados, generando además un mayor desgaste institucional en el trámite y atención de los reclamos de terceros.

Cabe señalar que el hecho que no se produjera perjuicio o detrimento a la entidad, no implica que la conducta no constituya ilícito disciplinario, por cuanto lo que se demostró en el plenario es que el investigado en su condición de Gerente Administrativo, se apartó de la función pública en cuanto no desempeñó sus funciones de actuar diligente y eficientemente dentro del marco de sus deberes funcionales, protegiendo o tutelando el bien jurídico de la función pública y los principios que la gobiernan, al comportarse en forma abierta y retadora, a pesar de los conocimientos que poseía en la materia y de las actividades que como Gerente Administrativo le eran exigibles para gestionar y controlar la contratación.

4.1.3. Culpabilidad

El artículo 13 de la ley 734 de 2002, establece que en materia disciplinaria las faltas son atribuidas a título de Dolo o Culpa (Gravísima o Grave), en estos términos ante la necesidad de analizar el comportamiento adoptado por el investigado, diremos que conforme a los criterios establecidos en el parágrafo único del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, la falta que se imputa a **José Vicente Velásquez Téllez**, se cometió a título de **CULPA GRAVE**⁷, ello atendiendo a que la conducta omisiva del exfuncionario se presenta a partir de la inobservancia del cuidado necesario que cualquier

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002. MP Alvaro Tafur Vargas. numeral segundo, visible en la página 25 del texto de la sentencia.

⁷ Solano Sierra, Jairo Enrique (2003) Código Disciplinario Único. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá “(...) la forma de demostración del aspecto subjetivo de la falta disciplinaria o culpabilidad disciplinaria (esto es, del dolo o de la culpa) se efectúa mediante la comprobación del uso de expresiones lingüísticas por parte del disciplinado confesadas por éste o declaradas por testigos, que denoten la intencionalidad de aquél, en cuanto al conocimiento de la irregularidad de la conducta y el deseo de realizarla (dolo).” (...)



persona del común le imprime a sus actuaciones, en el cumplimiento de sus funciones como Gerente Administrativo.

Lo anterior dado que al momento de reunir los requisitos exigidos para la ejecución del contrato No 19000-028-2017, se autorizó su inicio sin contar con las condiciones presupuestales jurídicas exigidas para ello, no se verificó el valor del CRP No. 9905 expedido para amparar el citado, dando lugar a diversas dificultades en la ejecución del contrato, entre ellas, anulación de CRP, identificación de valores contractuales inexactos, sobre ejecución y falta de pago oportuno al proveedor.

Por lo anterior esta Unidad no encuentra justificación a la omisión cometida, siendo un deber del funcionario verificar que se cumplieran todos los requisitos exigidos en los distintos documentos y manuales de contratación para inicio de la ejecución del contrato 19000-028-2017, de lo contrario debió abstenerse de firmar con el contratista el acta de inicio cuando no se tenían los requisitos de inicio efectivamente acreditados.

5. DEL FUNDAMENTO DE LA CALIFICACIÓN DE LA FALTA

La falta disciplinaria imputada al exservidor público de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente es de carácter **GRAVE**, según lo dispone, el numeral 1º del artículo 34, los criterios de levedad o gravedad del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, numeral 1, lo anterior en atención a que el investigado, incumplió lo dispuesto en el manual de funciones y competencias laborales código MF-101040101-029 versión 12 del 30 de julio de 2014 notificado al disciplinado el 24 de febrero de 2016, Acuerdo No. 01 de 2014, por el cual se modifica el sistema presupuestal de la Entidad, Resolución No. 059 de 2016, Manual de contratación de bienes y servicios versión 7 del 24 de enero de 2017, código ML-GAD-01-003, y el manual de procedimiento contratación de bienes y servicios, versión 9 del 23 de febrero de 2017, código MP-GAD-01-002, y el contrato No.19000-028-2017 del 31 de marzo de 2017, en las disposiciones ya citadas, siendo un alto directivo de la organización, pues la condición de Gerente Administrativo de la Fiduprevisora S.A., le exigían un comportamiento más estricto en relación con la gestión y control de la actividad contractual, por el contrario sus actuaciones evidenciaron una cadena de errores previos a la autorización de inicio de las actividades contractuales e incluso con posterioridad a ellas, circunstancias que deben ser ajenas al nivel de responsabilidad y de entendimiento de un cargo como lo es la Gerencia Administrativa de una entidad pública.

En estas condiciones, por la omisión en la que incurrió el exservidor **José Vicente Velásquez Téllez** al incumplir los manuales anteriormente relacionados, procede a calificar la falta como **GRAVE**.

5. CRITERIOS DE VALORACIÓN PARA LA GRADUACIÓN LA SANCIÓN

Procede el despacho a determinar qué elementos pudieren resultar útiles para valorar la sanción y que sanción se debe imponer. Para el efecto vale precisar que la calificación de las faltas está establecida en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002 que a la letra reza:

"El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:
(...)**3. Suspensión, para las faltas graves culposas. (...)**"

En cuanto a la definición de las sanciones, el artículo 45 de numeral 2 de la misma ley, señaló:

(...) 2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo. (...)"

Respecto al límite de las sanciones, el artículo 46, señaló:

"(...) La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial. (...)"



Dando cumplimiento a lo establecido por el artículo 47 de la Ley 734 de 2002, referente a los criterios aplicables al caso en concreto para la graduación de la sanción se considera respecto del señor **José Vicente Velásquez Téllez** que:

- a) El exservidor no ha sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente dentro de los cinco años anteriores, según consulta a los portales web de antecedentes obrante en el proceso disciplinario.
- b) El exservidor demostró mediana diligencia y eficiencia en la atención del asunto que dio origen al cargo formulado en condición de Gerente Administrativo y supervisor, dado que se demostró a lo largo del proceso disciplinario, que no realizó las gestiones adecuadas para garantizar que se cumplieran con los requisitos exigidos para el inicio de la ejecución contractual.
- c) El disciplinado no atribuye la responsabilidad infundadamente a un tercero.
- d) El disciplinado no confesó la falta.
- e) El disciplinado no realizó por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado.
- f) Lo dispuesto en el numeral f no aplica para el presente caso.
- g) El disciplinado con su actuar no causó un grave daño social, dado que no se afectó ningún servicio esencial de Fiduprevisora ni se paralizó el servicio.
- h) No se afectaron derechos fundamentales.
- i) El disciplinado conocía que el incumplimiento de sus funciones y/o de los manuales que rigen el proceder de la entidad constituye falta disciplinaria, pues esta descrito en el contrato de trabajo en al clausula decima primera, pues declara conocer y aceptar el código único disciplinario ley 734 de 2002.
- j) El exservidor ostentaba el cargo de directivo 6 Gerente Administrativo de la entidad conforme la notificación del cargo del 26 de febrero de 2016 tal como se evidencia en el expediente.

Analizados los anteriores aspectos, la Unidad determina que la conducta del exservidor, si bien está precedida de una condición funcional de jerarquía al tratarse de un servidor de alto nivel y que actuó con mediana diligencia y cuidado en la administración del contrato ampliamente referido, el acto no causó daños o perjuicios en sí mismos, no afecto un servicio esencial o social, ni lesionó derechos fundamentales, sumado a el hecho que no se ha acreditado antecedentes disciplinarios o fiscales respecto del investigado.

En atención a las anteriores circunstancias y por mandato expreso de los artículos citados, esta Unidad tasaré la sanción al exservidor **José Vicente Velásquez Téllez**, con suspensión de **un (1) meses**; dado que el funcionario no se encuentra vinculado a esta organización al momento de la imposición de la sanción, según el sistema SIGEP sí el sancionado se encuentra vinculado con otra entidad o empresa, se solicitará la ejecución de sanción o se convertirá en multa equivalente a **trece millones setecientos setenta y dos mil ochocientos sesenta pesos mcte (\$(\$13.772.860)**, lo anterior acorde a que este era el salario devengado al momento de la comisión de los hechos (2017) y a la certificación emitida por la Gerencia de Talento Humano el 09 de junio de 2021.

Que en mérito de lo expuesto la Unidad de Control Interno Disciplinario de Fiduprevisora S.A. en uso de sus facultades legales,



RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR disciplinariamente responsable al exservidor **José Vicente Velásquez Téllez** identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, quien para la época de los hechos se desempeñaba como directivo 6 Gerente Administrativo de Fiduprevisora S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En consecuencia, imponer al exservidor **José Vicente Velásquez Téllez** identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, en la calidad citada en el numeral anterior, sanción de suspensión de **un (1) meses**, dado que el funcionario no se encuentra vinculado a esta organización al momento de la imposición de la sanción, según el sistema SIGEP sí el sancionado se encuentra vinculado con otra entidad o empresa, se solicitará la ejecución de sanción o se convertirá en multa equivalente a **trece millones setecientos setenta y dos mil ochocientos sesenta pesos mcte (\$13.772.860)**. La suma aquí fijada presta mérito ejecutivo.

TERCERO: Atendiendo la parte motiva de esta providencia **COMUNICAR** la presente decisión a la Presidencia y Vicepresidencia de Desarrollo y Soporte Organizacional y demás áreas interesadas a fin de evitar que situaciones como las presenciadas en este evento no tengan nuevamente ocurrencia al interior de los negocios que administra Fiduprevisora S.A.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión al investigado y a su defensor, haciéndoles saber que contra ella procede el recurso de apelación el cual deberá interponerse ante este despacho dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación, a fin que sea resuelto por la Presidente de Fiduprevisora S.A quien es competente en segunda instancia, conforme a los artículos 75,101, 111 y 115 de la Ley 734 de 2002.

En caso de no ser posible la notificación personal, notifíquese la presente decisión de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del C.D.U.

QUINTO: SOLICITAR al nominador o al área encargada hacer efectiva la sanción de que habla el numeral anterior en el término de diez (10) días siguientes a la fecha en que se reciba la comunicación sobre la imposición de la misma, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 172 de la Ley 172, 173 y 174 de la ley 174 de la ley 734 de 2002. De la misma forma se comunicará la decisión a toda entidad oficial a la que se vincule el exservidor.

SEXTO: En firme este fallo, se enviarán copias a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia, y se archivará físicamente el expediente de conformidad con el artículo 174 de la Ley 734 de 2002.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JACKSON SADJITH MARTINEZ LOZANO
Director de la Unidad de control interno Disciplinario

Elaboró: RRR





J

J



PRESIDENCIA FIDUPREVISORA S.A.
RESOLUCIÓN No. 017 DEL 28 DE MARZO 2022

"Por la cual se resuelve recurso de apelación interpuesto contra el fallo de fecha 4 de octubre de 2021"

Proceso No.:	2019 030 050
Disciplinado:	JOSE VICENTE VELÁSQUEZ TÉLLEZ
Quejoso/informante:	Informe de servidor público - Vicepresidencia Jurídica.
Fecha Queja:	11 de marzo de 2019
Fecha Hechos:	31 de marzo de 2017 al 09 de abril de 2018
Fecha providencia:	Marzo 28 de 2022

El Presidente de Fiduprevisora S.A., en uso de sus atribuciones legales y estatutarias, y en especial de lo dispuesto en los artículos 76, y 171 de la Ley 734 de 2002¹ y el artículo 4° de la Resolución No. 011 de 2015² y el literal k del artículo 51 de los Estatutos Sociales³, es competente para proferir la presente decisión en el curso de las actuaciones propias de esta Instancia.

1. ASUNTO

Resuelve la Presidencia de Fiduprevisora S.A., el recurso de apelación presentado por el disciplinado e interpuesto por el sr Jose Vicente Velásquez Tellez, contra el fallo de primera instancia proferido por la Unidad de Control Interno Disciplinario - UCID el 4 de octubre de 2021, mediante el cual se sancionó disciplinariamente al señor **JOSE VICENTE VELÁSQUEZ TELLEZ**, identificado con la C.C 19.442.928 de Bogotá, quien se desempeñó como GERENTE ADMINISTRATIVO de FIDUPREVISORA S.A., para la época de los hechos.

Argumentos centrales de la Impugnación.

El disciplinado, dentro del término legal que corresponde, interpone recurso de apelación en contra de la providencia del 4 de octubre de 2021, según visto a folio 329 del expediente, memorial en el que se exponen los siguientes argumentos de defensa:

Repara el apelante en que para la práctica de pruebas relacionadas a testimonios ordenados en el transcurso del proceso no fue llamado a la práctica de dicha diligencia, configurándose, entonces "una vulneración al derecho de defensa".

Por otra parte, expone en su escrito que existe un "error en la tipicidad", argumentando que "la entidad tipificó la conducta a partir de la expedición del Registro Presupuestal No. 9905 del 18 de abril de 2017, cuando la responsabilidad de expedir ese documento nunca recayó en la Gerencia Administrativa, ni en la supervisión del contrato, sino en el Jefe de Presupuesto de la Entidad,

¹Artículo 76. Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de las Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargado de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias. (...)

²Artículo 90. (...)

Parágrafo. La intervención del quejoso se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder o a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos efectos podrá conocer el expediente en la secretaría del despacho que proferirá la decisión.

Artículo 171. Trámite de la segunda instancia. El funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso. Si lo considero necesario, decretará pruebas de oficio, en cuyo caso el término para proferir el fallo se ampliará hasta en otro tanto

Parágrafo. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.

³ARTÍCULO CUARTO CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD (...) PARÁGRAFO: la segunda instancia, a nivel nacional, será de competencia del Presidente de la entidad según las funciones y procedimientos establecidos legalmente, y para efectos de la sustanciación y trámite secretarial de la segunda instancia, estarán a cargo de la Vicepresidencia Jurídica.

³Artículo 51. FUNCIONES DEL PRESIDENTE: (...) k) nombrar, remover y dar posesión a los empleados públicos de Fiduciaría La Previsora S.A.; así mismo, contratar y dar por terminado los contratos de los trabajadores oficiales y aplicar el régimen disciplinario, de conformidad con las normas y leyes vigentes." (resaltado nuestro).

VIGILANCIA SUPERVISORA MONITOREO DE CALIDAD



quien por error realizó un registro que no concordaba con el valor del contrato al cual estaba asignando". (...)

Del mismo modo ataca, el análisis de antijuridicidad pues para la defensa, "el fallador pretende una (sic) mayor grado de responsabilidad y deber de diligencia a cargo del supervisor del contrato del que exige el manual de contratación," (...).

Adicionalmente, hace referencia a la Graduación de la Culpabilidad, al señalar que se actuó con culpa grave por no atender los asuntos con "el cuidado un hombre que habría tenido un hombre de negocios en sus propias negocios", arguyendo en su defensa que se actuó con la debida diligencia y cuidado, de conformidad con lo manuales respectivos de la Entidad (Manual de Funciones No. MF-101070101-029, Manual de Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios versión 9, No. MP-GAD-01-002), y en conjunto con el grupo de colaboradores de la Gerencia, pues más allá de sin número de tareas que se realizan al interior la dependencia, en términos del disciplinado "era humanamente imposible atender el numero (sic) de actividades a cargo de la Gerencia Administrativa de la entidad si lo hiciera una sola persona".

2. ANTECEDENTES

2.1. Hechos que dieron origen al inicio de la investigación.

El asunto objeto de estudio se origina en el memorando radicado el 08 de marzo de 2019, radicado 20190300048283, en el cual, la Gerente Administrativo del momento, Dra. Andrea Juliana Méndez Monsalve, informa sobre el trámite de ejecución del contrato No. 19000-028-2017, suscrito con la empresa BIG PASS SAS, cuyo objeto consistió en que "el CONTRATISTA, con autonomía técnica y administrativa, se obliga con el CONTRATANTE, al suministro de bonos de alimentación, con el fin de cumplir con lo dispuesto en el Catálogo de Oferta de valor de la entidad, el cual se encuentra dirigido a los empleados oficiales de la misma. Dicho suministro debe hacerse a nivel nacional en las ciudades y condiciones que para tales efectos establezcan el CONTRATANTE".

En dicho memorando se señaló lo siguiente: "4. Que el contrato estando a cargo inicialmente del funcionario José Vicente Velásquez T., en calidad del Gerente Administrativo y supervisor realizó, certificó y autorizó (sic) lo siguiente:

- Solicitó el **CRP N° 9905 DEL 18/04/2017** (anulado por error en el aplicativo People y modificado inmediatamente) se reemplazó (sic) con el **CRP N° 10247 DEL 15/06/2017**, por valor de trescientos diecinueve millones doscientos ochenta y siete mil ochocientos cinco pesos m/cte. **\$319.287.805**
- **Ficha de contratación:** El Gerente Administrativo solicitó (sic) el día 02 de marzo de 2017 al área de Abastecimiento, el trámite de contratación para el suministro de los bonos de alimentación, para los funcionarios de planta de Fiduprevisora, con presupuesto disponible de **\$319.827.805**

5. Como se puede evidenciar el Contrato No. 19000-028-2017, según la cláusula segunda "valor y forma de pago" quedó (sic) suscrita por un valor de **(\$316.739.258)** y la ejecución del contrato fue por valor de **\$319.927.805**, lo cual está dentro del **CRP N° 10247** (...)

8. Que teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y en vista que el contratista BIG PASS solicita el pago, Gerencia Administrativa solicita al comité de conciliación de la Entidad, tener en cuenta las pretensiones económicas solicitadas por el proveedor, cancelándole los servicios prestados hasta el 20 de abril de 2018 por un valor de **SEIS MILLONES QUINIENTOS UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE (\$6.501.561)**, valor que a la fecha se encuentra adeudado en aras de tramitar la respectiva liquidación del contrato en mención y quedar a paz y salvo.



2



Con ocasión de lo anterior, la Dra. Andrea Juliana Mendez, remite a la Unidad los documentos soporte de las actividades desplegadas con el fin de realizar el estudio por la presunta conducta disciplinaria ocurrida en la ejecución del contrato 19000-028-2017.

2.2. Sobre el trámite procesal adelantado en primera instancia y de las pruebas allegas al expediente.

Analizado el expediente se tiene relevancia sobre lo siguiente:

Una vez notificado el auto que dio apertura a la indagación preliminar, del 22/03/2019, se ordenó en la misma providencia *"Escuchar en diligencia de declaración juramentada al señor JOSE VICENTE VELASQUEZ TELLEZ, y LAURA MERCEDES PEÑA RODRIGUEZ, en la fecha, hora y lugar que la unidad designe para tal fin"*.

Se recaudó, como material probatorio, i) las actas del Comité de Conciliación en donde se discutió el asunto relacionado al contrato 19000-028-2017, suscrito con BIG PASS, ii) los informes de supervisión que reposan en la carpeta del mencionado contrato, y iii) certificación de pagos suscrita por la Gerente de Contabilidad de la época, iv) se incorporaron los antecedentes laborales del Dr. Jose Vicent Velásquez Téllez. Reposan a lo largo del expediente, pruebas tales, como, memorandos que dieron a conocer a la UCI la presunta conducta disciplinable, los documentos contractuales y post contractuales, facturas, informes de supervisión, entre otros, que permiten así realizar un estudio preliminar y atento a los hechos que se han señalado.

Del estudio preliminar que se hace del asunto, se tiene que: i) en la documental vista a folio 72 anverso del expediente, esto es, la JUSTIFICACIÓN, se tiene que el valor para el contrato es por la suma de "trescientos diecinueve millones ochocientos veintisiete mil ochocientos pesos m/cte, (\$319.827.805,00)"; ii) el CRP visto a folio 82 del expediente, del 15 de junio de 2017, señala como valor aprobado la suma de \$319.827.805; iii) en el acta de inicio de fecha 20 de abril de 2017, folio 84 se tiene como valor del contrato la suma de "trescientos diecinueve millones ochocientos veintisiete mil ochocientos pesos m/cte, (\$319.827.805,00)"; iv), del informe de supervisión (fi-109) suscrito por la Gerente Administrativa de la época, Dra. Juliana Mendez, se indicó que se pagaba un valor (el último) por la suma de \$6.501.561, con cargo al CRP 10247, informe del 28 de noviembre de 2018.

Posteriormente, en auto del 28 de mayo de 2019, se dio apertura de investigación disciplinaria en contra del Sr. JOSE VICENTE VELÁSQUEZ TÉLLEZ, se dictaron pruebas, tales como la prueba de oficio dirigida a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, se incorporaron los antecedentes disciplinarios del investigado, se tuvo como pruebas las que se encuentran en el expediente. De la misma manera, en esta providencia se ordenó notificar al investigado de la actuación aquí señalada, esto es, de la Apertura de la Investigación.

Proferido el auto de cierre de la investigación (31/01/2020), se profirió la providencia del 28 de mayo de 2020, en la que se formuló PLIEGO DE CARGOS al Dr. Jose Vicente Velásquez Téllez, así:

PRIMERO: FORMULAR cargo único en contra del señor José Vicente Velásquez Téllez, identificado con la cédula (sic) de ciudadanía No. 19.442.929 de Bogotá, en su calidad de exgerente Administrativo – Directivo 6 y supervisor de la relación contractual, consistente en autorizar presuntamente el inicio de las actividades del contrato No. 19000-028-2017 suscrito, entre Fiduprevisora S.A. y la empresa BIG PASS S.A.S., sin que se acreditara el registro presupuestal suficiente y necesario para el pago de las obligaciones pactadas en el negocio. Lo anterior atendiendo a que se explicó un registro Presupuestal No 9905 del 18 de abril de 2017, por valor de \$174.887.114.61, inferior al valor inicialmente pactado en el contrato aquí referido, dando lugar al incumplimiento de los requisitos del mismo.

Luego, y una vez rendido el escrito de descargos, por auto de 24 de agosto de 2020, se decidió sobre las pruebas requeridas en el escrito de descargos presentados por el disciplinado, por lo que

VERIFICADO
VIGILADO
INSPECTORIA GENERAL
FISCALIA



J

se procedió "a decretar y practicar las pruebas dentro de un término no mayor a 90 días, con el fin de que se aporten nuevos elementos de juicio, conforme el artículo 166 de la ley 734 de 2002".

Finalmente, en providencia del 23 de febrero de 2021 se corre traslado al investigado para que, dentro del término legal de 10 días hábiles, presente alegatos de conclusión.

3. DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA Y SU IMPUGNACIÓN.

Analizado el material probatorio allegado por el investigado indicó el Aquo que, por un lado, no son acertadas las afirmaciones del Dr. Jose Vicente Velásquez, que a éste no se le hizo una entrega formal del cargo, lo que le impidió conocer con certeza y oportunidad todos los trámites que del cargo se desprendían, incluido el estado del contrato 19000-028-2017, sin embargo, en este aparte concluye el fallador y rechaza su afirmación en cuanto el contrato objeto de la queja, nace a la vida jurídica un año después de su nombramiento.

Por otra parte, no es aceptado por el Aquo que el Supervisor sugiera trasladar, por decirlo de alguna manera, su responsabilidad en los colaboradores que prestaban apoyo en las distintas tareas que como Gerente Administrativo tenía, más aún cuando "la discusión no comporta relevancia para el proceso más allá de los yerrós (sic) asociados con la expedición de los documentos presupuestales, es el haber autorizado la ejecución de las actividades a sabiendas de los problemas que presentaba le contrato".

En cuanto a las manifestaciones del investigado relacionadas a la expedición de los respectivos documentos de Registro Presupuestal, aclara el despacho que "el trámite de expedición del CRP debe ser previo a la suscripción del acta de inicio del contrato como lo indica la Resolución No. 059 de 2016 y el Manual de Contratación de Bienes y Servicios – versión 7 del 24 de enero de 2017, además su expedición debe ser por un valor similar al estipulado en el clausulado de la minuta del contrato (...)".

Enmendado el error y superado este, se expidió el CRP 10247 anulando el CRP 9905, pero que, para mala fortuna del investigado, este nuevo Registro Presupuestal, superó el valor contemplado en el contrato, pues el CRP 10247 se expidió por valor de \$319.827.805, y el contrato lo fue por \$316.739.258., esto es, una diferencia de \$3.088.547.

Del estudio de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad, realizado por el despacho de primera instancia se pueden resumir así:

Tipicidad:

Establece el Consejo de Estado, en armonía con el artículo 29 de la Constitución Nacional, se debe exaltar el debido proceso para todo tipo de actuación, judicial o administrativa; por ello es que se definen de manera objetiva las conductas relevantes y que prestan gran importancia las cuales concluyen en un reproche en cabeza del funcionario, bien por acción u omisión.

En el caso particular concluyó el Aquo que "Permitir el inicio de la ejecución contractual sin verificar que el CRP No. 9905 no acreditaba el valor real estipulado en la minuta del contrato No. 19000-028-2017, y aun así firmar el acta de inicio e indicar de manera errónea en el acápite del valor del contrato la suma de \$319.287.804,99, cuando el valor dispuesto en el contrato era de \$316.739.258, era una actividad propia del gestor del contrato, tal como lo indican típicamente las disposiciones que establecían sus funciones y las normas que reglan la actividad contractual anteriormente identificadas".

Antijuricidad:



Esta se refiere a la "infracción que debe afectar el deber funcional sustancialmente y que no tenga justificación alguna".

La Unidad de Control Interno, "no encuentra razones para justificar los incumplimientos a las normas dispuestas por la organización...".

Concluyó que: "el hecho que no se produjera perjuicio o detrimento a la entidad, no implica que la conducta no constituya ilícito disciplinario, por cuanto lo que se demostró en le plenario es que el investigado en su condición de Gerente Administrativo, se apartó de la función pública en cuanto no desempeñó sus funciones de actuar diligente y eficientemente dentro del marco de sus deberes funcionales...".

Culpabilidad:

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, se señala que en materia disciplinaria las faltas son atribuidas a título de Dolo o Culpa (Grave o Gravísima) y para el caso que nos ocupa el fallador de primea instancia califica de CULPA GRAVE las actuaciones desplegadas por el exgerente administrativo, Sr. José Vicente Velásquez Téllez, por cuanto que "la conducta omisiva del exfuncionario se presentó a partir de la inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común le imprime a sus actuaciones, en el cumplimiento de sus funciones como Gerente Administrativo", esto de acuerdo con el parágrafo único del artículo 4 de la Ley 734 de 2002 el cual establece:

PARÁGRAFO. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

No existió para la Unidad un criterio que permitiera al disciplinado dar paso a la ejecución del contrato cuando no se obtuvo en debida forma las apropiaciones presupuestales necesarias y suficientes que ampararan el contrato, por lo que es una falta al deber la omisión de verificar los documentos que permitieran dar inicio a una adecuada ejecución del contrato celebrado.

La falta entonces es calificada, y se mantendrá, como GRAVE, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 734 de 2002.

Con base en lo anterior, se profirió la siguiente sentencia que, en su parte resolutive se señaló:

PRIMERO: DECLARAR disciplinariamente responsable al exservidor José Vicente Velásquez Téllez, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, quien para la época de los hechos se desempeñaba como director 6 Gerente Administrativo de Fiduprevisora S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En consecuencia, imponer al exservidor José Vicente Velásquez Téllez, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.442.928 de Bogotá, en la calidad citada en el numeral anterior, sanción de suspensión de un (1) meses, dado que el funcionario no se encuentra vinculado a esta organización al momento de la imposición de la sanción, según el sistema SIGEP si el sancionado se encuentra vinculado en otra entidad o empresa, se solicitará la ejecución de sanción o se convertirá en multa equivalente a trece millones setecientos setenta y dos mil ochocientos sesenta pesos mcte (\$(\$13.772.860) (sic). La suma aquí fijada presta mérito ejecutivo.

TERCERO: Atendiendo la parte motiva de esta providencia, COMUNICAR la presente decisión a la Presidencia y Vicepresidencia de Desarrollo Y soporte Organizacional y demás áreas interesadas a fin de evitar que situaciones como las presenciales en este evento no tengan nuevamente ocurrencia al interior de los negocios que administra Fiduprevisora S.A.

VIGILADO - SUPERVISACIÓN FINANCIERA
REGISTRADO



7



CUARTO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión al investigado y a su defensor, haciéndole saber que contra ella procede el recurso de apelación el cual deberá interponerse ante este despacho dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación, a fin que sea resuelto por la Presidente de Fiduprevisora S.A. quien es competente en segunda instancia, conforme a los artículos 73, 101, 111 y 115 de la Ley 734 de 2002.(...)

Notificada en debida forma la sentencia, el investigado interpone, dentro del término legal, el recurso de apelación respectivo, el cual es concedido por auto de fecha 9 de abril de 2021.

4. CONSIDERACIONES DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede esta instancia resolver el recurso de apelación presentado en oportunidad por el disciplinado, con base en las siguientes consideraciones:

Del cargo notificado en debida forma al disciplinado se tiene que: "...consistente en autorizar presuntamente el inicio de las actividades del contrato No. 19000-028-2017 suscrito, entre Fiduprevisora S.A. y la empresa BIG PASS S.A.S., sin que se acreditara el registro presupuestal suficiente y necesario para el pago de las obligaciones pactadas en el negocio.(...)".

No puede dejarse de lado y debe recordarse que las conductas pueden presentarse o clasificarse en activas u omisivas, respecto de los hechos que se den a conocer y que permitan entonces llegar a concluir, si existe o no algún tipo de responsabilidad en contra de quien es investigado, claro está cumpliendo a cabalidad con los requisitos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, elementos estos que permiten calificar la conducta objeto de reproche.

Del análisis y estudio adelantado por esta instancia, examinado y verificado el expediente se observa que el cargo imputado al señor JOSE VICENTE VELÁSQUEZ TÉLLEZ se origina de los hechos que dieron lugar a la suscripción del acta de inicio, lo que como consecuencia genera, implícitamente la autorización y aprobación en el inicio de la ejecución del contrato suscrito entre las partes. Desde allí se denota la ligereza de la actuación por autorizar un contrato sin la existencia y debida formalización del registro presupuestal que respaldara las obligaciones pactadas en el mismo contrato; ello es así pues como se puede evidenciar, sin asomo de duda, pues el RP expedido para tales fines (el RP 9905) no lo fue por el valor del contrato celebrado, sino por un valor muy inferior.

Desde ahí entonces, el disciplinado, pese a tener el deber que le asistía como supervisor del contrato en atender y verificar cada uno de los documentos y etapas contractuales, y existiendo el documento RP (9905) que no cubría en su totalidad lo pactado, suscribió el acta de inicio, dando así paso a la ejecución del contrato; por esto, se evidencia falto a su deber de verificación, antes de dar paso al inicio o ejecución contractual, pues no solo ello denota la falta de controles, son la falta al deber de cuidado en la verificación de los documentos que se requieren conforme los manuales de la Entidad (Manual de Funciones No. MF-101070101-029, Manual de Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios versión 9, No. MP-GAD-01-002). Para el caso, se debe entender que el RP, evidentemente no cubría el valor del contrato, pues el otorgado no cubría el total del contrato; el contrato lo fue por \$316.739.258, y el RP (9905) por tan solo \$174.887.114,61.

Dicho proceder, sin atender los propios manuales de procedimiento de la Entidad (Manual de Funciones No. MF-101070101-029, Manual de Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios versión 9, No. MP-GAD-01-002), representa una clara vulneración a las políticas y directrices internas de la Fiduciaria; la obligación de cuidado que recae sobre quien debe atender y observar la debida diligencia, se verifica cuando la misma es atendida en consonancia con los demás trámites, no por la indebida o falta de atención en uno solo.

De acuerdo con lo señalado a lo largo de este escrito, debe reiterarse, y como se anunció, se mantendrá la posición adoptada en primera instancia, en cuanto a la graduación de la culpabilidad en

VICIADO SUPERVISOR DE LA ENTIDAD





338

donde se señala que en materia disciplinaria las faltas son atribuidas a título de Dolo o Culpa (Grave o Gravísima) y para el caso que nos ocupa el fallador de primea instancia califica de CULPA GRAVE las actuaciones desplegadas por el exgerente administrativo, Sr. José Vicente Velásquez Téllez, por cuanto que "la conducta omisiva del exfuncionario se presenta a partir de la inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común le imprime a sus actuaciones, en el cumplimiento de sus funciones como Gerente Administrativo", esto de acuerdo con el párrafo único del artículo 4 de la Ley 734 de 2002 el cual establece:

PARÁGRAFO. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

No existió para la Unidad un criterio que permitiera al disciplinado dar paso a la ejecución del contrato cuando no se obtuvo en debida forma las apropiaciones presupuestales necesarias y suficientes que ampararan el contrato, por lo que es una falta al deber la omisión de verificar los documentos que permitieran dar inicio a una adecuada ejecución del contrato celebrado.

La falta entonces es calificada, y se mantendrá, como GRAVE, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 734 de 2002.

Así las cosas, de acuerdo con lo anterior, el fallo de primera instancia será confirmado.

En mérito de lo expuesto, el Presidente de Fiduprevisora S.A., en ejercicio de sus atribuciones legales,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión del 4 de octubre de 2021 por medio de la cual la Unidad de Control Interno Disciplinario, profirió sanción respecto del señor **JOSE VICENTE VELÁSQUEZ TÉLLEZ**, identificado con la C.C 19.442.928 de Bogotá, quien se desempeñó como DIRECTIVO 6 – GERENTE ADMINISTRATIVO de Fiduprevisora S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: NOTIFIQUESE personalmente el contenido de esta decisión al señor **JOSE VICENTE VELÁSQUEZ TÉLLEZ**, identificado con la C.C 19.442.928 de Bogotá, quien se desempeñó como DIRECTIVO 6 – GERENTE ADMINISTRATIVO de Fiduprevisora S.A., de conformidad con lo dispuesto en los artículos 101 y 107 de la Ley 734 de 2002. Igualmente comunicar la presente decisión al defensor de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 734 de 2002, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno. Para tal efecto, librense las respectivas comunicaciones indicando la decisión tomada y la fecha de la misma.

TERCERO: Cumplido lo anterior, devolver el expediente a la oficina de origen para que remita a la División de Registro y Control los formularios para el registro de la sanción disciplinaria, envíe copia de los fallos de primera y segunda instancia, junto a su constancia de ejecutoria, al funcionario que deba ejecutar la sanción y archive las diligencias.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

RICARDO CASTIBLANCO RAMÍREZ

Presidente

-Revisó JPSC



7

