

MEMORANDO

CJ-007-2026

1900 – 20268002395

Medellín, 16/02/2026

PARA: JULY JOHANNA GÓMEZ FONNEGRA
Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

DE: OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto jurídico¹. Recaudo de recursos en el proceso de responsabilidad fiscal.
Tema y subtema: *Destinación de recursos recaudados en procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Distrital de Medellín relacionados con UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y sus filiales.*

La Oficina Asesora de Jurídica procede a emitir el concepto jurídico descrito en el asunto referenciado y por usted requerido a través de Memorando 20268002205 del 13 de febrero de 2026, en los siguientes términos:

1. LA SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICO.

1.1. La Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, solicita a esta Oficina Asesora se brinde concepto jurídico sobre cómo debe procederse con la destinación de recursos que se llegaren a recaudar dentro de los procesos de responsabilidad fiscal en curso, en los cuales UNE EPM Telecomunicaciones S.A. figura como entidad afectada.

1.2. En su solicitud informa que Empresas Públicas de Medellín (EPM) en enero de 2026, realizó la venta de la totalidad de su participación accionaria en UNE EPM Telecomunicaciones S.A., a Millicom Colombia Holding S.A.S, y como consecuencia de esa enajenación, "(...) dejó de tener naturaleza de entidad con

¹ Memorando 20268002205 del 13 de febrero de 2026.

participación pública y pasó a ser una compañía privada, situación que implica la pérdida de competencia de la Contraloría Distrital de Medellín para ejercer vigilancia y control fiscal, dada la inexistencia de recursos públicos distritales vinculados.”.

1.3. Bajo esas precisiones, la dependencia consultante requiere se le de orientación jurídica de cuál sería la entidad legitimada para recibir los dineros que eventualmente se pudieran recuperar en el curso de un proceso de responsabilidad fiscal que allí se adelante.

1.4. Adicional a lo expuesto, señala que en dicha dependencia se adelantan procesos de responsabilidad fiscal “(...) relacionados con otras sociedades o filiales que hacen parte del grupo empresarial vinculado a EPM, tales como Colombia Móvil, Orbitel, Edatel, Emtelco e Inversiones Telco, (...)” razón por la cual se requiere precisión sobre su naturaleza actual para efectos del ejercicio del control fiscal.

1.5. Con fundamento en lo anterior, la solicitante eleva los siguientes interrogantes:

“1. ¿A qué entidad deben consignarse los dineros recaudados en los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales UNE EPM Telecomunicaciones S.A., actualmente empresa privada, es la entidad afectada?”

2. ¿Deben tales recursos ser entregados a Empresas Públicas de Medellín EPM, atendiendo a que esta era la entidad pública accionista de UNE EPM Telecomunicaciones S.A., durante el periodo en el cual se configuraron los hechos generadores del daño fiscal?”

3. ¿Las sociedades Colombia Móvil, Orbitel, Edatel, Emtelco e Inversiones Telco, que actualmente cursan procesos de responsabilidad fiscal ante esta Contraloría, ¿continúan teniendo participación pública a través de Empresas Públicas de Medellín (EPM) o, por el contrario, son hoy empresas completamente privadas, lo que implicaría ausencia de competencia para ejercer vigilancia y control fiscal?”

2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

2.1. Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que teniendo en cuenta las competencias de la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín², no puede esta Dirección Jurídica tener injerencia

² Resolución No. 0578 del 27 de mayo de 2024. Por la cual se actualiza el Manual Específico de Requisitos, Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Contraloría Distrital de Medellín

directa en la toma de decisiones que sean de competencia exclusiva de otras dependencias. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICA DE LA OFICINA ASESORA.

3.1. La Oficina Asesora para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan a la Contraloría Auxiliar consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando los siguientes temas:

I) De la responsabilidad fiscal, II) De las Empresas de Servicios Públicos Mixtas, III) **De la destinación de los recursos recaudados en procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Distrital de Medellín y el Principio de unidad de caja**, y IV) De la consulta en concreto.

I) De la responsabilidad fiscal.

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 establece que la función administrativa está orientada al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios pueden materializarse a través de esquemas de descentralización, delegación o desconcentración de funciones. Asimismo, el artículo dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para cumplir con los fines esenciales del Estado Social de Derecho, consagrados en el artículo 2° de la misma Constitución.

En este contexto, el cumplimiento de los fines estatales y la observancia de los principios constitucionales requieren herramientas eficientes, entre ellas, la adecuada administración y gestión de los recursos públicos. **En Colombia, la gestión fiscal implica la planificación, ejecución y control de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas orientadas al manejo efectivo de los fondos públicos, tanto por entidades estatales como por particulares.**

El marco jurídico colombiano prevé un conjunto de normas, tanto constitucionales como legales y reglamentarias, que buscan garantizar el manejo adecuado de los recursos públicos. Por ejemplo, el artículo 267 de la Constitución define la vigilancia y el control fiscal como una función pública a cargo de la Contraloría General de la

República, que se extiende a todos los niveles de la administración y a cualquier tipo de recurso público, en los términos siguientes:

“Artículo 267: La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”.

Por su parte, el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado como toda afectación al patrimonio público derivada de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa o inoportuna. Este daño se materializa en un menoscabo, perjuicio, deterioro, pérdida o uso indebido de los bienes públicos, que resulta de acciones u omisiones dolosas o culposas de servidores públicos o particulares. En los términos del artículo:

“Artículo 6°: Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna (...)”.

De igual forma, el artículo 5° de la misma ley establece los elementos que configuran la responsabilidad fiscal, los cuales son: (i) la existencia de una conducta dolosa o culposa imputable a quien ejerce la gestión fiscal, (ii) un daño patrimonial al Estado, y (iii) un nexo causal entre la conducta y el daño.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-840 de 2001, destacó que el objetivo de la responsabilidad fiscal es reparar los daños causados al patrimonio público como resultado de la conducta dolosa o culposa de los gestores fiscales. Según la Corte, dicha reparación debe ser integral, incluyendo el daño emergente, el lucro cesante y la indexación necesaria para mitigar la pérdida de valor adquisitivo del dinero. Además, la Corte enfatizó que la responsabilidad fiscal no admite modalidades de responsabilidad objetiva.

II) De las Empresas de Servicios Públicos Mixtas.

El numeral 6° del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define a las empresas de servicios públicos mixtas como aquellas en las que la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de estas poseen aportes iguales o superiores al 50% del capital.

Sobre esta disposición, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-736 de 2007, precisó que el constituyente estableció que las entidades encargadas de prestar servicios públicos no solo tienen un régimen jurídico particular, sino también una

naturaleza jurídica específica, pues esta característica especial se fundamenta en la finalidad social que la Constitución define como objetivo primordial para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos. Por tanto, las entidades creadas con este propósito sean públicas, privadas o mixtas, adquieren un carácter jurídico especial y están reguladas por normas específicas diseñadas para asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios.

En esa misma providencia, la Corte enfatizó que las empresas de servicios públicos mixtas no deben ser consideradas como sociedades de economía mixta. Esto se debe a que el régimen jurídico establecido en el artículo 365 de la Constitución prevé una categoría diferente para las empresas organizadas como sociedades por acciones, con participación de capital tanto público como privado, y que estas empresas constituyen una figura jurídica única que ha sido definida explícitamente por el legislador, quien, en desarrollo de las disposiciones constitucionales, ha delineado las características particulares que rigen esta actividad.

En ese sentido, es pertinente tener en cuenta que, respecto de esta categoría de empresa de servicios públicos, el legislador puede introducir diferencias normativas basadas en criterios específicos, como el porcentaje de participación accionaria pública y que estas distinciones tienen un fundamento constitucional, ya que buscan promover la asociación entre el Estado y los particulares, con el objetivo de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos. Ahora bien, vale resaltar que las disposiciones contenidas en los numerales 6° y 7° del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, cuando definen a las empresas de servicios públicos mixtas y privadas, no hacen más que establecer el marco normativo aplicable a esta tipología especial de entidades y que estas normas establecen distinciones basadas en el nivel de participación pública o privada en el capital de las empresas, lo que refleja el grado de intervención estatal y la consecuente autonomía de estas entidades.

Ahora bien, respecto al control fiscal, la Corte ha señalado que, incluso en las empresas estructuradas como sociedades por acciones, donde los niveles de participación accionaria pública varían, el legislador tiene la potestad de otorgar mayor autonomía a aquellas empresas donde el capital privado sea predominante, especialmente cuando esta participación supera el 50% del total. No obstante, el grado de autonomía debe corresponder a la proporción de capital público presente en la estructura accionaria. Esto significa que, a menor participación pública, mayor será la independencia que se otorgue a la empresa, mientras que una participación estatal significativa requerirá mayor supervisión y control.

A pesar de esta flexibilidad en el nivel de autonomía, existen restricciones constitucionales ineludibles. Según lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, todas las entidades que manejen recursos públicos están sujetas de

forma permanente a vigilancia y control fiscal, sin importar su grado de autonomía o la proporción de participación privada.

III. De la destinación de los recursos recaudados en procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Distrital de Medellín y el Principio de unidad de caja.

Al respecto, debe precisarse que, en cuanto a los recursos o dineros recuperados por la Contraloría Distrital de Medellín, derivados de procesos de responsabilidad fiscal, deben ser consignados a favor del **Tesoro Municipal de Medellín (o las entidades descentralizadas afectadas)** para reintegrar el erario público, aplicando el **Principio de unidad de caja**³ y asegurando el resarcimiento de los daños al patrimonio del distrito.

Por otro lado, los recursos derivados de fallos cuya competencia recaiga en las contralorías territoriales deben ser depositados en la entidad territorial correspondiente al ente afectado por el detrimento patrimonial. Esto puede ser una secretaría de hacienda o cualquier otra entidad distrital, departamental o municipal responsable.

En el caso materia de consulta, tenemos que **la Contraloría Distrital de Medellín ejerce control fiscal sobre EPM y sus filiales, incluyendo UNE, para salvaguardar el patrimonio público**, vigilando la enajenación de acciones, la gestión de recursos y adelantando procesos de responsabilidad fiscal para recuperar dineros públicos, como evidencian los hallazgos en auditorías especiales que en este Organismo de Control se han adelantado.

4. DE LA CONSULTA EN CONCRETO.

4.1. La Oficina Asesora de Jurídica, conceptúa y responde:

³ Al respecto la Corte Constitucional se pronunció en este sentido mediante Sentencia N° C-478 de agosto 6 de 1992, con ponencia del Magistrado Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz: “El artículo 12 de la Ley 38 de 1989, hoy compilado en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, consagra el principio de la Unidad de Caja indispensable para el manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma: “**los dineros que entran al Tesoro Público, cualquiera que sea su proveniencia, se funden en una caja común y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el Presupuesto**”.

Este principio establece que el presupuesto es único, con lo cual se busca que los ingresos se destinen a la satisfacción de necesidades existentes, sin que las rentas se hallen previamente asignadas a gastos específicos, es decir, la unidad hace referencia directa a que el conjunto de rentas e ingresos formen un acervo común, el cual atiende los gastos que el presupuesto autoriza.

De otra parte, se considera importante resaltar el pronunciamiento efectuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 3 de septiembre de 1997, en relación con la creación de un fondo cuenta, cuando en el consenso general sostuvo el criterio de que el Alcalde Mayor no está facultado legalmente para constituir fondos especiales que formen parte del presupuesto de rentas y gastos, ni crear fondos sin personería jurídica por corresponder esta función al Concejo Distrital.”

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente, la Oficina Asesora de Jurídica procede a conceptuar y responder los interrogantes formulados por la Dependencia consultante en los términos que pasan a señalarse:

“1. ¿A qué entidad deben consignarse los dineros recaudados en los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales UNE EPM Telecomunicaciones S.A., actualmente empresa privada, es la entidad afectada?”

La Oficina Asesora de Jurídica, responde:

Partiendo de la premisa que el resarcimiento del daño patrimonial debe efectuarse a la entidad afectada y dado que EPM (Empresas Públicas de Medellín) es sujeto de control fiscal por parte de la Contraloría Distrital de Medellín, dado su carácter de empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, de propiedad del Distrito de Medellín, **los recursos o dineros recaudados en el curso o derivado de un proceso de responsabilidad fiscal que actualmente adelanta o adelante la Contraloría Distrital de Medellín, deberán ser retornados o consignados a favor Empresas Públicas de Medellín (EPM), empresa industrial y comercial del Estado, propiedad en un 100% que pertenece al Distrito de Medellín y que opera con autonomía administrativa y financiera.**

Lo anterior, por cuanto a partir de enero de 2026, **UNE EPM Telecomunicaciones S.A. ya no pertenece al Grupo EPM**, ya que Empresas Públicas de Medellín (EPM) vendió la totalidad de su participación accionaria (el 100%) a la multinacional Millicom Colombia Holding S.A.S, lo que traduce que la Contraloría Distrital de Medellín **perdió competencia** para vigilar la gestión fiscal de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000, 1474 de 2011, el Decreto Ley 403 de 2020 y actos administrativos locales.

2. ¿Deben tales recursos ser entregados a Empresas Públicas de Medellín EPM, atendiendo a que esta era la entidad pública accionista de UNE EPM Telecomunicaciones S.A., durante el periodo en el cual se configuraron los hechos generadores del daño fiscal?

La Oficina Asesora de Jurídica, responde:

En coherencia con la respuesta anterior, se reitera que los recursos o dineros recuperados en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal que actualmente adelanta la Contraloría Distrital de Medellín **deberán ser puestos a disposición de Empresas Públicas de Medellín (EPM)**, habida cuenta que **UNE EPM Telecomunicaciones S.A. ya no pertenece a EPM**, en razón a la enajenación la de su participación accionaria (el 100%) a la multinacional Millicom Colombia Holding S.A.S, entendiéndose entonces en términos fiscales que la lesión

patrimonial fue sufrida por la entidad sujeto de control de Este Organismo de Control Fiscal, en el caso concreto EPM.

3. ¿Las sociedades Colombia Móvil, Orbitel, Edatel, Emtelco e Inversiones Telco, que actualmente cursan procesos de responsabilidad fiscal ante esta Contraloría, ¿continúan teniendo participación pública a través de Empresas Públicas de Medellín (EPM) o, por el contrario, son hoy empresas completamente privadas, lo que implicaría ausencia de competencia para ejercer vigilancia y control fiscal?”

La Oficina Asesora de Jurídica, responde:

Por ser las empresas en mención integradas o vinculadas al grupo UNE EPM Telecomunicaciones (Tigo - UNE), y que como fue señalado en respuestas precedentes, estas fueron incluidas en el negocio jurídico que comprendió enajenación la de su participación accionaria (el 100%) a la multinacional Millicom Colombia Holding S.A.S pasando al tráfico comercial estrictamente del sector privado, la Contraloría Distrital de Medellín queda desprovista de competencia para ejercer la vigilancia y el control fiscal sobre ellas, **sin embargo, se advierte que la Contraloría Distrital de Medellín conserva incólume la competencia para seguir tramitando y conociendo de los procesos de responsabilidad fiscal con ocasión de un daño patrimonial ocasionado a empresas privadas o de naturaleza mixta, cuando estas gestionaron recursos, bienes o fondos públicos, o actuaron como gestores fiscales del Distrito de Medellín**, puesto que la competencia de la investigación se activa con el surgimiento del daño patrimonial y la calidad de sujeto de control que este ostentaba para el momento de su ocurrencia (Capital mixto).

En otras palabras, el cambio de naturaleza del sujeto investigado en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, **no desplaza o aniquila la competencia de la Contraloría Distrital de Medellín para investigar, tramitar o conocer de un juicio de esta naturaleza**, puesto que dicha prerrogativa o facultad aboga por resarcir el daño al patrimonio público causado por servidores públicos y particulares que **hubiesen** tenido control y manejo recursos públicos distritales en los términos descritos en el artículo 3º y 5º de la Ley 610 de 2000, bajo la premisa que la competencia de las contralorías territoriales se activa en la fecha que se da la ocurrencia del hecho generador precursor del daño patrimonial causado a una empresa o sociedad que manejen o hayan manejado recursos públicos.

4.2. De esta manera se espera haber brindado el soporte u orientación jurídica por usted requerido para brindar respuesta de fondo a la solicitud de concepto descrita al inicio del presente instrumento, bajo advertencia, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan

dentro del asunto. En este sentido, la **Oficina Asesora de Jurídica no compromete su responsabilidad respecto a las determinaciones o decisiones que adopten los funcionarios y directivos en el marco del ejercicio de sus funciones y competencias establecidas por la Entidad⁴.**

Atentamente,



FELIPE LONDOÑO ESCOBAR
Jefe de Oficina

Proyectó: Jorge O.
Revisó y aprobó: Felipe L.

⁴ Resolución No. 0578 del 27 de mayo de 2024. Por la cual se actualiza el Manual Específico de Requisitos, Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Contraloría Distrital de Medellín.