

MEMORANDO

1900 – 20268005990

Medellín, 10/06/2026

PARA: Doctora **JULY JOHANNA GÓMEZ FONNEGRA**
Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Doctor **JUAN EDUARDO CUADROS ACOSTA**
Subcontralor

**DEPENDENCIAS QUE CONOCEN, ADELANTAN Y TRAMITAN
PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRALORÍA
DISTRITAL DE MEDELLÍN**

DE: OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

ASUNTO: Lineamiento jurídico en los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría Distrital de Medellín en los que UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y sus filiales, figura como entidad afectada.

TEMA Y SUBTEMAS: Proceso de Responsabilidad Fiscal / Cambio de naturaleza de una sociedad mixta a sociedad privada / Pérdida de competencia de la Contraloría Distrital de Medellín por cambio de naturaleza del sujeto de control presuntamente afectado / Procedencia de la cesación de la acción fiscal o continuidad de los procesos de responsabilidad fiscal donde figure como UNE EPM Telecomunicaciones S.A. o alguna de sus filiales.

La Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín, en cumplimiento del mejoramiento de la gestión y la consecución de los objetivos institucionales y así mismo como la dependencia responsable y competente para fijar los lineamientos jurídicos que comprometan **la posición jurídica de la Entidad**¹, procede a emitir línea y orientación jurídica sobre el tema descrito en el asunto de la referencia en los términos que pasan a exponerse:

¹ Resolución 578 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"

ESTRUCTURA DEL LINEAMIENTO JURÍDICO.

La estructura del presente lineamiento jurídico se compone de los siguientes acápite:

I. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO JURÍDICO.

II. AMBIENTACIÓN DEL CASO OBJETO DE CONCEPTO JURÍDICO.

III. SOBRE LA NECESIDAD DEL CONCEPTO JURÍDICO Y EL PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS: (1. De las sociedades de economía mixta y su control fiscal, 2. Del cambio de naturaleza jurídica de sociedad mixta a sociedad netamente privada por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. y su efecto frente al control fiscal, 3. De la gestión fiscal; y 4. Del daño fiscal).

IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

V. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y CONCLUSIONES.

VI. EL LINEAMIENTO JURÍDICO.

VII. SOCIALIZACIÓN Y APLICACIÓN.

I. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO

1.1. Se pretende adoptar e impartir línea jurídica sobre la procedencia de la cesación de la acción fiscal en los procesos de responsabilidad fiscal que se actualmente se tramitan en la Contraloría Distrital de Medellín en los que figura como presunta entidad afectada UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y sus filiales, en razón a que Empresas Públicas de Medellín (EPM) concretó la venta total de su participación accionaria en Tigo - UNE a la multinacional Millicom.

1.2. Cabe advertir que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. Igualmente, se resalta que el presente concepto, pese a establecer una posición institucional uniforme, no exime a cada uno de los operadores jurídicos de efectuar un análisis riguroso particular del caso concreto y verificar si corresponde dar aplicación a la línea que se pretende adoptar a través del presente instrumento.

1.3. Igualmente, se aclara que, no todos los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora, comprometen indefectiblemente la posición institucional de la Contraloría Distrital de Medellín², por cuanto no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal. Esto significa que, aunque pueden servir como orientación o interpretación de la norma al interior de la administración, no obligan a las demás autoridades ni a los ciudadanos a seguirlos³.

1.4. Por último, se advierte que el presente instrumento no pretende reemplazar o invadir la competencia del legislador y mucho menos extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, sino por el contrario, su finalidad se justifica en salvaguardar el debido proceso de los investigados, garantizar el aseguramiento jurídico, la legitimidad del proceso de responsabilidad fiscal y la protección del erario, atendiendo la doctrina administrativa, el precedente institucional y la jurisprudencia nacional que se ha ocupado del proceso de responsabilidad fiscal.

II. AMBIENTACIÓN DEL CASO OBJETO DE CONCEPTO JURÍDICO

2.1. El día 27 de enero de 2026 EPM adjudicó a Millicom Colombia Holding S.A.S., empresa del Grupo Millicom, el total de sus acciones en UNE, en la Audiencia de Adjudicación⁴, de acuerdo con el proceso estipulado en el Reglamento de Enajenación de la Segunda Etapa, según lo establecido en la Ley 226 de 1995. **Esta transacción de enajenación se cerró y adjudicó formalmente, por lo que la compañía se desligó de la administración pública.**

2.2. La venta de UNE por parte de EPM consistió en la enajenación del 100% de su participación accionaria en la compañía de telecomunicaciones (conocida comercialmente como Tigo), transacción que marcó la salida definitiva de EPM de este sector, vendiendo sus acciones al Grupo Millicom (su socio mayoritario) por un valor cercano a los \$2.09 millones de pesos. En efecto, tras recibir la autorización

² **Consejo de Estado.** Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01, señaló: "... el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'.**

³ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C - 542 de 2005: "*Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no.*"

⁴ Fuente: <https://www.epm.com.co/inversionistas/noticias/epm-adjudico-a-millicom-colombia/>

legal del Concejo de Medellín para enajenar sus activos⁵, EPM adjudicó el 100% de sus acciones restantes a Millicom Colombia Holding S.A.S. por un valor de 2,09 billones de pesos colombianos⁶.

2.3. De manera que, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. **pasó a ser una empresa completamente privada** tras la venta total de las acciones públicas que conservaba EPM S.A. E.S.P., puesto que con el movimiento societario en mención el conglomerado público de Medellín se desligó por completo del negocio de las telecomunicaciones, **convirtiendo a la entidad en una compañía de capital estrictamente privado**.

2.4. En **Respuesta EPM del 20 de marzo de 2026**. Radicado. 20260130052203- Respuesta al radicado E-20266000739 de la Contraloría Distrital de Medellín y radicado EPM 20260120051502 recibido el 09 de marzo de 2026, el Director Corporativo Adquisiciones, Fusiones y Desinversiones, informó a esta Contraloría:

“El Programa de Enajenación no contempló reglas específicas respecto al tratamiento y destinación de recursos públicos que eventualmente se recuperen como consecuencia de fallos con responsabilidad fiscal o archivos por pago relacionados con hechos ocurridos con anterioridad a la enajenación.”

2.5. En conclusión, Empresas Públicas de Medellín (EPM) al concretar la venta del 100% de sus acciones en UNE EPM Telecomunicaciones, la compañía dejó su naturaleza de economía mixta para **convertirse en una empresa 100% privada**, pasando a ser controlada totalmente por el grupo internacional Millicom.

2.6. Debido a la relevancia e impacto que pudiese generar el lineamiento jurídico que se pretende adoptar a través del presente instrumento, el negocio jurídico consistente en la venta por parte de EPM de la totalidad de su participación en UNE será abordado de manera breve en acápite posterior. Ello, para una mejor comprensión acerca del cambio de naturaleza de sociedad de economía mixta **a una sociedad netamente privada** sufrido por esta última sociedad **cuyo mayor socio accionista lo fue EPM**.⁷

⁵ **Autorización Política (Agosto de 2024):** El Concejo de Medellín aprobó el Proyecto de Acuerdo 12, facultando a Empresas Públicas de Medellín (EPM) a vender toda su participación en el negocio de telecomunicaciones

⁶ **Respuesta EPM del 20 de marzo de 2026.** Radicado. 20260130052203- Respuesta al radicado E-20266000739 de la Contraloría Distrital de Medellín y radicado EPM 20260120051502 recibido el 09 de marzo de 2026 con Solicitudes de Información Enajenación participación accionaria de EPM en la Sociedad UNE Telecomunicaciones S.A. **“(5) Certificar la participación accionaria pública indirecta de EPM en las Filiales Colombia Móvil, Edatel, Orbitel, y el control que se ejerce en la misma. “Con esta respuesta certificamos que, con la venta de la participación accionaria en UNE EPM Telecomunicaciones S.A., EPM ya no posee participación indirecta en ninguna de estas compañías, y se aclara que Millicom era quien tenía el control en calidad de matriz en tales compañías.”**

⁷ Une Epm Telecomunicaciones S.A.

III. SOBRE LA NECESIDAD DEL CONCEPTO JURÍDICO Y EL PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. La venta total de las acciones de EPM en UNE al Grupo Millicom y la reestructuración de la empresa modifican el panorama jurídico en materia del control y vigilancia fiscal, dado que EPM S.A. E.S.P. que es nuestro sujeto de control, ya no tiene participación accionaria, puesto que esta transición patrimonial genera un choque de interpretaciones jurídicas, cuya discusión genera la diáfana necesidad de resolver los problemas jurídicos que se formulan a continuación:

i) Definir si la Contraloría Distrital de Medellín pierde o conserva su competencia para investigar presuntos detrimentos patrimoniales sobre una empresa que, al ser 100% de capital privado internacional⁸, ya no administra recursos públicos, y; en caso de que efectivamente esta Agencia de Control Fiscal si hubiese perdido competencia:

ii) ¿Se debe decretar la cesación de la acción fiscal en los procesos de responsabilidad fiscal que actualmente se tramitan en la Contraloría Distrital de Medellín al cambiar la naturaleza jurídica de la entidad, o si por el contrario, se les deben dar continuidad a estas investigaciones para determinar responsabilidades de carácter fiscal individuales de los funcionarios o exfuncionarios que tomaron decisiones en el pasado en el marco del ejercicio de una gestión fiscal o un actuar con ocasión de esta⁹?

3.2. Para absolver los problemas jurídicos formulados, se hace necesario entrar a analizar los siguientes ejes temáticos centrales en el siguiente orden:

1. De las sociedades de economía mixta y su control fiscal,
2. Del cambio de naturaleza jurídica de sociedad mixta a sociedad netamente privada por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. y su efecto frente al control fiscal,
3. De la gestión fiscal; y
4. Del daño fiscal.

IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA DEL CONCEPTO JURÍDICO Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

4.1. De las sociedades de economía mixta y su control fiscal.

El Título VII «DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA» del Código de Comercio, establece la definición de este tipo de sociedades en los siguientes términos:

⁸ UNE EPM Telecomunicaciones S.A.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001. La **gestión fiscal con ocasión de esta** se refiere a las acciones realizadas por servidores públicos o particulares que, sin ser gestores fiscales directos, participan en actividades con una relación de "conexidad próxima y necesaria" con la administración de recursos públicos, lo que puede generar responsabilidad fiscal.

“Artículo 461° DEFINICIÓN DE LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA: Son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado.

Las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario”.

(...)

“Artículo 463° APORTES ESTATALES EN LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA: En las sociedades de economía mixta los aportes estatales podrán consistir, entre otros, en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad o suscripción de los bonos que la misma emita, auxilios especiales, etc. El Estado también podrá aportar concesiones”.

Así mismo, el artículo 97 de la Ley 489 de 19982, establece:

“Artículo 97° SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA: Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley”.

A reglón seguido, la norma ibídem en su artículo 98, señaló las condiciones de participación de las entidades públicas en las sociedades de economía mixta en los siguientes términos:

“ARTICULO 98° Condiciones de participación de las entidades públicas. En el acto de constitución de toda sociedad de economía mixta **se señalarán las condiciones para la participación del Estado que contenga la disposición que autorice su creación, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad;** así como su vinculación a los distintos organismos para efectos del control que ha de ejercerse sobre ella”. (Negrilla fuera del texto)

Resulta ilustrativo citar el concepto sobre la creación y naturaleza de la sociedad de economía mixta, de acuerdo con lo señalado en la sentencia C-953/99 del 1 de diciembre de 1999, M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, por la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 97 de Ley 489 de 1998, así:

“La existencia de una sociedad de economía mixta, tan sólo requiere, conforme a la Carta Magna que surja de la voluntad del legislador, si se trata de una perteneciente a la Nación, o por así disponerlo una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, si se trata de entidades territoriales, a lo cual ha de agregarse que, lo que le da esa categoría de “mixta” es, justamente, que su capital social se forme por aportes del Estado y de los particulares, característica que determina su sujeción a un régimen jurídico que le permita conciliar el interés general que se persigue por el

Estado o por sus entidades territoriales, con la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares.

(...)

La naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea en parte de propiedad de un ente estatal y en parte por aportes o acciones de los particulares, que es precisamente la razón que no permite afirmar que en tal caso la empresa respectiva sea "del Estado" o de propiedad de "particulares" sino, justamente de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da una característica especial, denominada "mixta", por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución. De no ser ello así, resultaría entonces que aquellas empresas en las cuales el aporte de capital del Estado o de una de sus entidades territoriales fuera inferior al cincuenta por ciento (50%) no sería ni estatal, ni de particulares, ni "mixta", sino de una naturaleza diferente, no contemplada por la Constitución." (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente: AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA, radicado número: 11001-03-06-000-2014-00073-00(2206), estableció el régimen legal aplicable a dichas sociedad, así:

"Régimen legal: En relación con el régimen legal aplicable a la organización y funcionamiento de estas sociedades, el artículo 97 de la Ley 489 las somete al derecho privado, como regla general, y el inciso final del artículo 85 preceptúa que a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta les serán aplicables, en lo pertinente, los artículos 19, numerales 2º, 4º, 5º, 6º, 12º, 13º y 17º; 27, numerales 2º, 3º, 4º, 5º y 7º, y 183 de la Ley 142 de 1994 (...)."

En ese entendido, las sociedades de economía mixta como organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales cuentan con aportes tanto públicos como privados, los cuales de acuerdo con su constitución pueden ser de índole territorial o del orden nacional y por ende son sujetos de control fiscal únicamente en el porcentaje y/o aporte estatal.

Ahora bien, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incluye el seguimiento permanente y constante a todos los recursos públicos (sin excepción alguna) es decir, que el control fiscal será ejercido por las contralorías territoriales en el ámbito de su jurisdicción¹⁰ sin desconocer el principio de concurrencia¹¹ atribuido por la Constitución y la ley al Contralor General de la República.

En ese orden de ideas, al ser una sociedad de economía mixta y de acuerdo con el origen del presupuesto estatal ejecutado, el control fiscal se ejerce de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 42 de 1993, donde dispuso que:

¹⁰ Art. 272º C. P. Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019.

¹¹ Art. 3º Decreto Ley 403-2020 "Principios de la vigilancia y el control fiscal".

“ARTÍCULO 21° La vigilancia de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta se hará teniendo en cuenta la participación que el Estado tenga en el capital social, evaluando la gestión empresarial de tal forma que permita determinar que el manejo de los recursos públicos se realice de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 8, de la presente Ley.

Los resultados obtenidos tendrán efecto únicamente en lo referente al aporte estatal.

PARÁGRAFO 1° En las sociedades distintas a las de economía mixta en que el estado participe la vigilancia fiscal se hará de acuerdo con lo previsto en este artículo.

PARÁGRAFO 2° La Contraloría General de la República establecerá los procedimientos que se deberán aplicar en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo”. (Subraya y negrilla fuera del texto)

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto radicado 1141 del 10 de septiembre de 1998, concluye:

“(…) Es diferente, entonces, el tratamiento legal de la función de control, según se trate de participaciones del Estado en el capital social de distintas formas societarias, o de aportes. En la primera forma la vigilancia de la gestión fiscal comprende la evaluación de la actividad empresarial con el fin de establecer la observancia de los principios de legalidad, eficiencia, oportunidad, entre otros. En la segunda, la vigilancia se refiere al manejo específico de los recursos”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es procedente examinar las competencias respecto del ejercicio del control fiscal de las sociedades de economía mixta. Sobre este particular la Contraloría General de la República - CGR-, en concepto CGR-OJ-125-2020 que comparte esta Oficina Asesora concluyó:

“En cuanto al control fiscal a las sociedades de economía mixta, la Constitución Política, en los artículos 267 y 268 modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, regula el ámbito de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado como función pública a cargo de la Contraloría General de la República y las atribuciones que radican en cabeza del Contralor General de la República.

Por su parte, el artículo 272 Constitucional, se ocupa de lo atinente a la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existan Contralorías.

Dicho control fiscal se ejerce sobre los sujetos señalados en el artículo 4 del Decreto 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, modificado por el artículo 2 del Decreto 405 de 2020, “por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”, y son los siguientes:

“Artículo 2. Modificar el artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 4. Sujetos de vigilancia y control fiscal. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos. Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las contralorías territoriales y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, prevalencia y subsidiariedad, de conformidad con la ley. (...)"

El control fiscal será de competencia de la Contraloría General de la República, si la sociedad de economía mixta pertenece al orden nacional, y lo será de las territoriales, si dicha sociedad es departamental, distrital o municipal. Esto sin perjuicio de la aplicación de los principios mencionados en la precitada norma".

Y en esa misma línea, la Auditoría General de la República – AGR - se pronunció en el concepto 110.061.2021 (Radicado 20211100028491 del 8 de septiembre de 2021), respecto de esta materia así:

"Del anterior análisis es posible argüir que las sociedades de economía mixta, al igual que cualquier entidad estatal o particular que administre, use, gestione (entre otras acciones) dineros públicos, se encuentran sujetos a control fiscal sobre su gestión empresarial y solo en lo tocante a los aportes estatales. Para el caso de las sociedades con aportes estatales y privados del orden municipal, distrital o departamental, estas estarán sujetas al control de la Contraloría General de la Nación y de las contralorías territoriales, dependiendo del orden al que pertenezcan dichas entidades, quienes determinarán la forma en que estos sujetos deberán rendir cuenta para el efectivo control".

4.2. Del cambio de naturaleza jurídica de sociedad mixta a sociedad netamente privada por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. y su efecto frente al control fiscal

4.2.1. Sea lo primero advertir, que en nuestro ordenamiento jurídico cambiar la naturaleza jurídica de una sociedad de economía mixta a una netamente privada en Colombia, el Estado debe vender su participación para que el 100% del capital sea privado.

Ahora bien, en el asunto que concita la atención de esta Oficina Asesora, tenemos que la participación accionaria histórica de Empresas Públicas de Medellín (EPM) en UNE era del **50% más una acción**, mientras que el conglomerado internacional Millicom poseía el porcentaje restante; pero como quedó explicado en el inicio del

presente instrumento¹², **EPM ya no posee acciones en la compañía**, toda vez que en enero de 2026, la empresa completó la venta de la totalidad de su participación (compuesta por 5.015.035 acciones ordinarias) a Millicom Colombia Holding S.A.S. mediante una subasta pública, dejando a Millicom como propietario único de la empresa de telecomunicaciones.

De manera que, EPM completó el proceso de enajenación y **vendió el 100% de sus acciones a Millicom** por un valor aproximado de **\$2.1 billones de pesos** (\$571 millones de dólares), con lo cual dejó de tener participación en dicha empresa de telecomunicaciones.

En este punto, es indispensable dejar claro que el patrimonio de UNE EPM Telecomunicaciones S.A. **era diferente y jurídicamente independiente** al de Empresas Públicas de Medellín (EPM), en tanto EPM es una Empresa Industrial y Comercial del Estado (100% pública) y en cambio, tras la escisión del negocio en 2006, **UNE se constituyó como una Sociedad Anónima de economía mixta**, y al ser esta última una empresa independiente, UNE tenía su propio capital, activos, pasivos y patrimonio, conceptos totalmente ajenos a EPM.

Huelga señalar que el patrimonio global de EPM abarca múltiples sectores altamente estables (energía, gas, agua y saneamiento básico); y por el contrario, **el patrimonio de UNE estaba expuesto al 100 % a la volatilidad**, la intensa competencia tarifaria y las gigantescas demandas de inversión en infraestructura del sector de telecomunicaciones.

Se recalca entonces, **el patrimonio de UNE Telecomunicaciones S.A. era completamente diferente e independiente al de Empresas Públicas de Medellín (EPM)**, operando bajo realidades financieras y estructuras jurídicas distintas. Si bien UNE EPM Telecomunicaciones S.A. nació originalmente en 2006 como resultado de una escisión de la unidad de telecomunicaciones de EPM, a partir de ese momento se constituyó como una persona jurídica, y como ya fue señalado, **con estados financieros propios, deudas independientes y un patrimonio separado**.

En este orden de ideas, refule que al concretarse este negocio –enajenación absoluta de participación accionaria- UNE dejó definitivamente de ser una sociedad de economía mixta para convertirse en una empresa de capital 100 % privado, pasando a ser controlada en su totalidad por el Grupo Millicom. Cabe señalar UNE ya se regía bajo el derecho privado en su actividad comercial por ser del sector TIC (Ley 1341 de 2009), sin embargo, al ser privada como se encuentra acreditado, **desaparece cualquier remanente de vigilancia o principios de la gestión pública en sus decisiones internas, lo que trae como**

¹² II. AMBIENTACIÓN DEL CASO OBJETO DE CONCEPTO JURÍDICO.

consecuencia, que la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales dejan de tener competencia sobre la gestión financiera y operativa interna de la empresa, dado que ya no se ejecutan ni administran fondos o patrimonios públicos en la sociedad.

4.2.2. Ahora bien, lo expuesto anteriormente tiene un origen constitucional y un desarrollo legislativo que trata específicamente lo relativo a la enajenación estatal de su participación sobre una de sus empresas. En instancia constitucional, la Carta Superior, en su artículo 60, establece:

“ARTICULO 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.” (Negrilla de la O.A.J.)

La norma superior en precedencia encuentra su reglamentación legislativa en los artículos 12 y 13 de la Ley 226 de 1995 **“Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones”**.

De suerte que, señala la **Ley 226 de 1995**:

“ARTÍCULO 12. Como consecuencia de la ejecución del programa:

1. Se procederá a cambiar los estatutos, si es del caso.

2. **Se perderán los privilegios y terminarán las obligaciones que la entidad tenía, por sustentar el carácter de pública, de acuerdo con el porcentaje de acciones que queden en manos de los particulares.**

3. **Cesará toda responsabilidad originada en estas acciones por parte de los órganos públicos que sustentaban su titularidad, salvo aquella determinada por la ley o la que expresamente se haya exceptuado en el programa de enajenación.**

4. Se adoptarán las demás medidas que correspondan al cambio de titularidad de las acciones.

ARTÍCULO 13. Cuando el Estado decida enajenar las acciones de una empresa, el Gobierno excluirá del programa de enajenación los derechos que tal entidad posea sobre fundaciones, obras de arte y en general bienes relacionados con el patrimonio histórico y cultural.

Tales bienes y derechos serán transferidos a favor de la Nación o de la entidad pública de carácter nacional que el Gobierno determine.” (Negrilla y subrayado intencional de la O.A.J)

De la aplicación de los numerales 2 y 3 del artículo 12, surge sin manto de duda que EPM ya no cuenta ni con privilegios (derechos), ni obligaciones, ni responsabilidades que ostentaba como accionista público en la empresa UNE EPM TELECOMUNICACIONES, entre los cuales se encuentra la pérdida de la posibilidad de resarcimientos que tenga su origen en los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en esta Agencia de Control Fiscal, situación que es incluso corroborada por el Director Corporativo Adquisiciones, Fusiones y Desinversiones, Doctor SEBASTIÁN MÉNDEZ AGUDELO, quien en Respuesta EPM del 20 de marzo de 2026. Radicado. 20260130052203 - Respuesta al radicado E-20266000739 de la Contraloría Distrital de Medellín, indicó:

- 2. Precisar si el programa de enajenación contempló reglas específicas respecto al tratamiento y destinación de recursos públicos que eventualmente se recuperen como consecuencia de fallos con responsabilidad fiscal o archivos por pago relacionados con hechos ocurridos con anterioridad a la enajenación.**

El Programa de Enajenación no contempló reglas específicas respecto al tratamiento y destinación de recursos públicos que eventualmente se recuperen como consecuencia de fallos con responsabilidad fiscal o archivos por pago relacionados con hechos ocurridos con anterioridad a la enajenación.

- c) Si se aplicó alguna metodología para analizar o evaluar si con las ventas de las acciones se logró resarcir el daño patrimonial investigado en los procesos de responsabilidad fiscal activos o vigentes,**

No se aplicó metodología alguna para analizar o evaluar si con las ventas de las acciones se logró resarcir el daño patrimonial investigado en los procesos de responsabilidad fiscal activos o vigentes, toda vez que se trataban de procesos en curso que no fueron clasificados como contingencias ni litigios relacionados directamente con UNE.

- d) Si existe cesión, transferencia o limitación de acciones de repetición o de recuperación patrimonial derivadas de hechos anteriores a la venta.**

No existe cesión, transferencia o limitación de acciones de repetición o de recuperación patrimonial derivadas de hechos anteriores a la venta, porque el titular de tales acciones, por regla general, es UNE y no sus accionistas.

En definitiva, en criterio de esta Oficina Asesora y tal como será señalado en acápite posterior, se concluye que NO ES JURÍDICAMENTE VIABLE PROSEGUIR CON LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL en donde se registre como entidad afectada **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., incluyendo sus filiales**, por cuanto operó si se quiere decir, una ausencia de objeto actual de pronunciamiento, toda vez la entidad presuntamente afectada (UNE) ya es propiedad 100% privada, y EPM que aunque continúa siendo sujeto de control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín, en la actualidad no posee acciones en dicha empresa, desapareciendo entonces el presunto detrimento patrimonial, que como es bien sabido y será tratado más adelante, este opera única y exclusivamente cuando existen recursos públicos involucrados, situación en orfandad según lo expuesto.

4.2.3. De la gestión fiscal.

Sobre el concepto de gestión fiscal es preciso referirse - *in extenso* - por la pertinencia, impacto y repercusión respecto del asunto objeto de concepto jurídico, así:

La Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías” define la gestión fiscal así:

“Artículo 3º. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

De la norma anterior se obtiene que todo servidor público o particular que administre o maneje recursos en cualquiera de las actividades descritas y a través de la ejecución de cualquiera de las acciones igualmente allí anotadas, son gestores fiscales.

Ahora bien, de la interpretación gramatical de la norma se tiene que, la gestión fiscal es toda actividad del servidor público o el particular que implique el manejo, utilización, ordenación, disposición u organización de los recursos públicos puestos bajo su tutela.

La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001 respecto de la constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la Ley 610 de 2000, en cuanto a la gestión fiscal, dijo:

“Al amparo de la nueva concepción que sobre control fiscal incorpora la Constitución de 1991, la ley 610 de 2000 prescribe en su artículo 3 la noción de gestión fiscal en los siguientes términos:

(Se transcribe artículo 3 Ley 610 de 2000)

*Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. **Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo.** Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.” (Resaltado fuera de texto)*

Esta Corte en la sentencia C-438 del 30 de noviembre de 2022 declara inexecutable el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, anotando respecto de la gestión fiscal y de los gestores fiscales, lo siguiente:

“(iii) La gestión fiscal

149. A ella hacen referencia los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, sin entrar a definirla. Esta Corte, en sus providencias iniciales, consideró que de “conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.”[127] Más adelante, la Corte señaló que la gestión fiscal comprende los actos y operaciones de naturaleza fiscal -como el manejo de fondos o bienes del Estado, su conservación e inversión. [128]

(...)

151. A su vez, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la Ley 610 de 2000, en la

Sentencia C-840 de 2001, acerca de la gestión fiscal, la Corte señaló que la definición contenida en el citado artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a las actividades en ella previstas, “discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado”. [130]

(...)

155. Sobre ese marco, es posible diferenciar el control fiscal y la gestión fiscal tal y como hasta la fecha esta última ha sido definida por la ley y la jurisprudencia constitucional, como dos categorías relacionadas, pero materialmente distintas. Entonces, la primera se erige como una función pública reconocida por la Constitución de 1991 y atribuida por ésta a órganos de control fiscal, “independiente y autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares.”[135] Por su parte, la segunda, se reitera, ha sido concebida por la ley como parte de la gestión pública, de naturaleza administrativa, a cargo de los gestores fiscales -servidores públicos y/o particulares habilitados para ello-, que tienen a su cargo el manejo y/o administración de los bienes y recursos o fondos públicos.

156. Aquí también es preciso destacar que esta Corte, en la Sentencia C-840 de 2001, señaló que la gestión fiscal “constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata.”[136]

157. En ese contexto, no cabe duda de que el entendimiento de la gestión fiscal, pese a no estar definida expresamente por la Constitución Política sino en la ley, sí ha sido el presupuesto exigido por aquella como fundante de la responsabilidad fiscal (Artículo 268 numeral 5), lo que significa que si no se realiza gestión fiscal, de la cual pueda predicarse la existencia de un detrimento patrimonial, entonces, no podrá deducirse luego responsabilidad fiscal.

(iv) El gestor fiscal

158. Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así

como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas “actividades económicas, jurídicas y tecnológicas” y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

159. Así, el gestor fiscal por excelencia es la entidad pública o la entidad privada que actúa por conducto del o los servidores públicos o de los que tienen la disponibilidad jurídica de los bienes o recursos de origen público de tales entidades como: el “ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo;”^[137] como también, “los directivos de las entidades y demás personas que profieran decisiones que determinen la gestión fiscal, así como a quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, y a los contratistas y particulares a los cuales se les deduzca responsabilidad dentro del respectivo proceso, en razón de los perjuicios que hubieren causado a los intereses patrimoniales del Estado.”^[138]

(...)

163. En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública.”

Por su parte, y sobre este mismo elemento, la Auditoría General de la República – AGR - en concepto 110.059.2007 (NUR 100-1-3456 del 19 de septiembre de 2007), determinó:

*“De la definición legal y jurisprudencial se extracta sin lugar a equívocos que la gestión fiscal se circunscribe al conjunto de actividades para el manejo o administración de los recursos o fondos públicos; o mejor, que las actuaciones administrativas constitutivas de gestión fiscal son aquellas sobre las que la persona tiene posición de garante frente a los bienes del Estado. En otras palabras que el sujeto encargado funcionalmente de ejercer la actividad administrativa, **debe estar***

facultado para disponer y administrar los bienes o fondos públicos bien sea por la ley, un contrato o a través de una relación legal y reglamentaria.”

(...)

Colofón de lo hasta aquí anotado, podemos decir que la gestión fiscal está compuesta por las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas adelantadas por las personas -servidor público o particular- que tienen la potestad o competencia legal, funcional o contractual de disponer, decidir, manejar, utilizar, administrar, o destinar los recursos públicos dados bajo su tutela. En ese entendido, es dable concluir que implica la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos bajo su responsabilidad. En caso de encontrarse un hecho bajo alguno de estos supuestos y derivado de ese hecho se genere un daño patrimonial al erario por parte de un gestor fiscal nos encontramos ante una posible responsabilidad fiscal.” (Resaltado original del texto)

De lo expuesto, es dable entender el concepto de gestión fiscal como aquellas actividades que realizan funcionarios públicos y/o particulares a quienes se les ha confiado el manejo y administración de los recursos públicos y que cuentan con capacidad decisoria sobre los mismos.

Por lo tanto, es importante establecer si la persona cuenta con la función de manejo o administración de bienes públicos, así como con la capacidad de decisión sobre ellos.

4.2.4 Del daño fiscal.

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000 se refiere a los elementos de la responsabilidad fiscal señalando que se configuran cuando exista una conducta dolosa o gravemente culposa, un daño patrimonial al estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. Por tal motivo es preciso indicar que en materia de responsabilidad fiscal el daño constituye uno de los elementos estructurales. El daño patrimonial al estado se caracteriza por ser cierto, actual, real y cuantificable, su definición fue incorporada por el legislador en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías” como:

“Artículo 6° DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO: Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, ~~o a los intereses patrimoniales del Estado~~, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, **inequitativa** e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los

servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”¹³

Respecto de la estimación del daño, la Corte Constitucional mediante sentencia SU - 620 de 1996 indicó:

*“Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que **debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio. (...) Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal**”.* (Negrilla fuera de texto)

En ese contexto es preciso traer a colación lo recientemente señalado por la Auditoría General de la República – AGR en el marco del Concepto No. 110.031.2023 que menciona:

“Se tiene entonces que el daño se origina o es el efecto de la realización u omisión de un hecho, es decir, que el hecho es la causa del daño, siendo aquel cualquier evento, suceso, acto o acción que lleva a la producción del daño. Así lo anotó esta Oficina como en el concepto 110.032.2010 (Radicado 20101100045321 del 13 de agosto de 2010):

De manera que un hecho generador de daño patrimonial sería cualquiera evento causado por un gestor fiscal que, de manera anormal produzca ciertamente un menoscabo, disminución, perjuicio, pérdida o deterioro determinado o determinable por los medios probatorios idóneos”.

De conformidad con lo todo lo expuesto, es preciso concluir que realizan gestión fiscal todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, **administren**, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Para el caso de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta esta se limita al porcentaje de la participación estatal. Por lo tanto, corresponde al respectivo ente de control fiscal el determinar quienes realizan dichas actividades y por tanto les es atribuible la calidad de gestor fiscal para efectos de determinar la procedencia de adelantar un proceso de responsabilidad fiscal.

¹³ Texto tachado declarado **INEXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante sentencia C-340-07.

V. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y CONCLUSIONES

De acuerdo a las consideraciones jurídicas en precedencia, surgen los elementos suficientes para absolver los interrogantes formulados como base de los problemas jurídicos aquí planteados, de la siguiente manera:

5.1. Sobre la pérdida de competencia de la Contraloría Distrital de Medellín.

5.1.1. De anterior análisis y de conformidad con la normatividad y las orientaciones jurisprudenciales expuestas, esta Oficina Asesora considera que efectivamente **la Contraloría Distrital de Medellín pierde competencia sobre entidades que operan exclusivamente con capital privado** internacional y no administran fondos o bienes estatales.

En este punto, deviene fundamental recordar que el manejo o destinación de **recursos públicos** (o bienes del Distrito de Medellín y su conglomerado) es el factor detonante o “**elemento material**” que activa la competencia de la Contraloría Distrital de Medellín, y si no hay recursos públicos involucrados, el caso sale de su órbita de control y responsabilidad fiscal.

Se reitera, la vigilancia fiscal es estrictamente sobre la gestión de **recursos públicos**, si estos no están presentes, la jurisdicción recae en la justicia ordinaria. De manera que, a partir del momento exacto en que la empresa que antes era de economía mixta dejó de custodiar, recaudar o administrar cualquier remanente de recursos del Estado, la Contraloría Distrital de Medellín **pierde competencia hacia el futuro para ejercer cualquier ejercicio de control fiscal sobre ella, incluyendo adelantar o proseguir con la rituación de un proceso de responsabilidad fiscal en cualquiera de sus modalidades.**

5.1.2. La tesis en precedencia cobra aún más fuerza, teniendo en cuenta que incluso esta limitación se ha reforzado en debates recientes sobre el alcance de las entidades de control. A manera de ejemplo, en, la Corte Constitucional precisó en Sentencia C – 126 de 2024 que la Contraloría **excede sus funciones constitucionales** si intenta extender el control fiscal a particulares o sociedades privadas que no tienen la calidad de gestores fiscales, protegiendo así el debido proceso y la autonomía accionaria¹⁴.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C – 126 de 2024. “El artículo 65 es contrario a la Constitución debido a que: **(i) excede las competencias constitucionales de la Contraloría General de la República al extender el control fiscal a particulares que no tienen la calidad de gestores fiscales;** y (ii) el particular diseño legislativo del artículo 65 no cumple con los requisitos para asignar funciones jurisdiccionales a una autoridad en los términos de la jurisprudencia constitucional y desconocer, entre otras, las garantías de imparcialidad e independencia y el derecho a la defensa de los terceros afectados.” (Negrilla y subrayado e intencional de la OAJ)

5.1.3. Y lo anterior resulta apenas lógico, debiendo agregar que sería un despropósito misional continuar o poner la función pública de la vigilancia y el control fiscal al servicio de particulares que dejaron de administrar recursos públicos, y menos resulta de recibo que la Contraloría Distrital de Medellín use su recurso humano y presupuestal para obtener la recuperación de un recurso público **que dejó de serlo** y que como quedó lo suficiente ilustrado, pasó a ser parte en su totalidad del patrimonio UNE EPM Telecomunicaciones S.A., **quien perdió la calidad de sociedad de economía mixta**, toda vez que el cierre de la enajenación accionaria por parte de EPM y la salida absoluta de su participación accionaria que tenía sobre dicha compañía, extinguió su condición de entidad descentralizada del Estado y automáticamente pasó a operar bajo un régimen societario comercial **100% privado** regido en su totalidad por el Código de Comercio colombiano y demás normas aplicables de naturaleza privada.

Además, no puede pasar inadvertido que esta autoridad fiscal se ve sometida a la aplicación en todas sus actuaciones administrativas de los principios de la Constitución Política y los listados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, entre los cuales se encuentra el **principio de economía**, el cual señala que “(...) **las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.**”.

Este principio, que rige la actuación administrativa, **en materia de vigilancia y control fiscal**¹⁵ exige que la adquisición y uso de los bienes y servicios se realicen al menor costo posible, manteniendo siempre los mismos estándares de calidad, oportunidad y lugar y **se enfoca en la austeridad, la optimización del tiempo y la reducción de gastos operativos**. Este mandato normativo y constitucional exige que los administradores de recursos públicos actúen con la máxima austeridad, evitando gastos superfluos o derroches para proteger el patrimonio colectivo.

5.1.4. En definitiva, en criterio de esta Oficina Asesora, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (incluyendo sus filiales) **al pasar a ser una empresa completamente privada** tras la enajenación de las acciones públicas que conservaba EPM S.A. E.S.P., deja de ser un sujeto de control destinatario de la acción de responsabilidad fiscal, y por tanto surge una alteración de la competencia de la Contraloría Distrital de Medellín para investigar o continuar investigando los presuntos detrimentos patrimoniales sobre dicha empresa al ser 100% de capital privado internacional, pues en caso de que el órgano de control fiscal optara por proseguir con dicho trámite, incluso podría incurrir en una extralimitación legal y constitucional según la **reciente** jurisprudencia de la Corte Constitucional.

¹⁵ Decreto 403 de 2020. “(...) **d) Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”

5.2. Sobre la procedencia de la cesación de la acción fiscal de los procesos en los que figure como entidad afectada UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (incluyendo sus filiales) por pérdida de competencia de la Contraloría Distrital de Medellín.

5.2.1. En sintonía y coherencia con lo respectivo a la pérdida de competencia, la consecuencia lógica es que sea procedente la **CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL**¹⁶ en los procesos de responsabilidad fiscal que actualmente se tramitan en la Contraloría Distrital de Medellín y donde obre como presunta entidad afectada **UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (incluyendo sus filiales)**, sin importar el estado procesal en que se encuentren, toda vez que como hecho sobreviniente, se tiene que **el recurso público cuyo resarcimiento se pretende ha dejado de tener dicho carácter y ha pasado a la esfera de control privado**, lo que indefectiblemente deviene en que el hecho investigado no reporte y/o genere un daño patrimonial estatal, trayendo como consecuencia la fatalidad de la acción fiscal en los términos señalados en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, y por ende la terminación de la investigación.

VI. EL LINEAMIENTO JURÍDICO

De conformidad con las consideraciones jurídicas y razonamientos expuestos, las dependencias de la Contraloría Distrital de Medellín que conocen, adelantan y tramitan los procesos de responsabilidad fiscal deberán atender el lineamiento jurídico que pasa a señalarse:

6.1. En los procesos de responsabilidad fiscal donde figure como entidad afectada **UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (incluyendo sus filiales)** y que actualmente se tramitan en la Contraloría Distrital de Medellín, se dispondrá el fin de la actuación por ser procedente la **CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL** en virtud de la configuración de la causal consistente en el que hecho no es constitutivo de daño patrimonial.

6.2. Se advierte, que dicha decisión – cesación de la acción fiscal - por generar el archivo definitivo del proceso de responsabilidad fiscal genera automáticamente el grado de consulta, lo que implica que la decisión no queda en firme inmediatamente, sino que el expediente debe ser elevado al superior jerárquico, para que según la estructura jerárquica de la Contraloría Distrital de Medellín, sea el (a) Contralor (a)

¹⁶ Ley 610 de 2000. ARTÍCULO 16. **CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL.** En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.

Distrital de Medellín quien realice una **revisión integral** del proceso (fundamentos de hecho y de derecho) y tenga la potestad de confirmar, revocar, modificar o aclarar la decisión adoptada por el funcionario de primer grado basada en la línea jurídica impartida en el presente instrumento.

VII. SOCIALIZACIÓN Y APLICACIÓN

El lineamiento jurídico establecido en el presente instrumento, deberá ser socializado con los funcionarios en Grupo Primario, por parte del Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica, respectivamente en reunión que para el efecto se programe y como consecuencia se inicie con su aplicación inmediata en las decisiones que dichas dependencias profieran.

Atentamente,



FELIPE LONDOÑO ESCOBAR
Jefe de Oficina

Copia: Dra. Paula Andrea Ortega Escobar, Contralora Distrital de Medellín.

Proyectó: Jorge H. Ospina Zapata, Profesional Universitario 2.