

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE MEDELLÍN

AUTO N°029 DE 2022

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 038 DE 2015.

Medellín, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Providencia Consultada:	AUTO 294 DEL 11 DE JULIO DE 2022. FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL.
Entidad afectada:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN-SECRETARÍA DE CALIDAD Y SERVICIO A LA CIUDADANÍA- HOY SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL, identificado con NIT 890905211-1.
Presuntos Responsables:	FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA. Identificado con Cédula 98.550.775. Profesional Universitario de la Unidad Equipo de Gestión Técnico. MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO. Identificada con cédula 42.978.987. Líder de Programa, Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial. CARLOS MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA. Identificado con cédula 71.390.925. Secretario de Despacho.
Garante vinculada:	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA. Nit. 860.524.554-6.
Hecho investigado:	<i>"Irregularidades en el Contrato No. 4600053061 del 2014, cuyo objeto era la Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión del Mínimo Vital de Agua Potable (MVAP), de acuerdo con las definiciones técnicas y operativas dadas por la Alcaldía de Medellín, desde la Secretaría de Calidad y Servicio y a la Ciudadanía.</i> <i>Analizadas las facturas mes a mes de la prestación de servicio de transporte en el contrato mencionado, se evidenció que todos los pagos están soportados en las planillas firmadas por los usuarios a los cuales se les presta el servicio, excepto el servicio prestado los días sábados y domingos de los cuales solo están los soportes de la solicitud.</i> <i>La sobrefacturación corresponde a las Facturas número 0345 del 14 de marzo de 2014 por valor de \$3.150.000 y la Factura 0523 del 4 de diciembre de 2014, por valor de \$10.350.000, para un total de \$13.500.000. Pagos que no se encuentran soportados en las planillas que firman los usuarios a los cuales se prestó el servicio".</i>
Cuantía:	CUARENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y TRES PESOS MLC (\$41.889.183) (INDEXADO)

Clase de trámite:	ORDINARIO DE ÚNICA INSTANCIA
Temas y subtemas:	Gestión fiscal como elemento de la Responsabilidad Fiscal / Procede el fallo sin responsabilidad fiscal cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.
Decisión:	CONFIRMA DECISIÓN. Se ordena la devolución del expediente a su lugar de origen para lo de su competencia.

I. OBJETO A DECIDIR

La Contralora Auxiliar de Auditoría Fiscal de Educación en Funciones de Contralor General de Medellín, según Resolución 1119 del 21 de septiembre de 2022, en virtud de las facultades establecidas en las Leyes 610 de 2000, 1437 de 2011, 1474 de 2011, artículo 267 y 268 de la Constitución Política, los Acuerdos Municipales 087 y 088 de 2018 y la Resolución 150 de 2021 expedidas por la Contraloría General de Medellín, procede a conocer en Grado de Consulta respecto a la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante **Auto 294 del 11 de julio de 2022**, por medio del cual se profirió **FALLO CON y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL** dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 038 de 2015.

II. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS FÁCTICOS

2.1. HECHO INVESTIGADO.

La presente investigación se origina en el Memorando 047716-201500009278 del 18 de agosto de 2015, mediante el que la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio 2, con sus respectivos soportes, traslada a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva el hecho constitutivo de detrimento patrimonial, ocasionado en desarrollo del Contrato 4600053061 de 2014, suscrito entre el Municipio de Medellín-Secretaría de la Calidad y Servicio a la Ciudadanía y la Corporación Universitaria de Servicios –CIS, con el objeto “Prestación de servicios de apoyo a la gestión del mínimo vital de agua potable (MVAP) de acuerdo con las definiciones técnicas y operativas dadas por la Alcaldía de Medellín desde la

Secretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía”¹, el cual fue descrito en los siguientes términos:

“Irregularidades en el Contrato No. 4600053061 del 2014, cuyo objeto era la Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión del Mínimo Vital de Agua Potable (MVAP), de acuerdo con las definiciones técnicas y operativas dadas por la Alcaldía de Medellín, desde la Secretaría de Calidad y Servicio y a la Ciudadanía.

Analizadas las facturas mes a mes de la prestación de servicio de transporte en el contrato mencionado, se evidenció que todos los pagos están soportados en las planillas firmadas por los usuarios a los cuales se les presta el servicio, excepto el servicio prestado los días sábados y domingos de los cuales solo están los soportes de la solicitud.

*La sobrefacturación corresponde a las Facturas número 0345 del 14 de marzo de 2014 por valor de \$3.150.000 y la Factura 0523 del 4 de diciembre de 2014, por valor de \$10.350.000, para un total de \$13.500.000. Pagos que no se encuentran soportados en las planillas que firman los usuarios a los cuales se prestó el servicio”.*²

En efecto, el hallazgo trasladado por el equipo auditor que sustentó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, indica que el hecho objeto de investigación deriva en el pago de servicios de transporte para los días sábados y domingos, sin soporte más que la solicitud, efectuado en desarrollo del Contrato No. 4600053061 del 2014.

2.2. PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES.

La presunta responsabilidad que se investiga recae en las siguientes personas:

- **FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA**, identificado con **cédula 98.550.775**. Profesional Universitario de la Unidad Equipo de Gestión Técnico.
- **MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO**, identificada con **cédula 42.978.987**. Líder de Programa, Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial.

¹ Folio 14. Contrato visible en CD ROM. Traslado de Hallazgos

² Folio 16

- **CARLOS MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA**, identificado con **cédula 71.390.925**, Secretario de Despacho.

2.3. LA ENTIDAD ESTATAL PRESUNTAMENTE AFECTADA.

El presunto daño patrimonial se ha ocasionado al Municipio de Medellín, entidad Pública Territorial de creación constitucional, artículos del 311 al 320 de la Constitución Política.

2.4. LA DETERMINACIÓN DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL Y LA DETERMINACIÓN DE SU CUANTÍA.

De acuerdo a la decisión que es materia de consulta, el valor del daño patrimonial por el que se declararon fiscalmente a dos de los sujetos investigados, que luego de ser **indexado** por parte del operador de la primera instancia, asciende a la suma de **CUARENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y TRES PESOS MLC (\$41.889.183)**.

2.5. COMPAÑÍA GARANTE VINCULADA – TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.

El operador de la primera instancia mediante Auto 028 del 19 de enero de 2022 a vinculó como tercero civilmente responsable a la compañía de seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** con **NIT. 860.524.654-6**, en virtud de la póliza No. 520-87-994000000028, vigente para la fecha de notificación del auto de apertura a los presuntos responsables³.

2.6. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA.

- Mediante memorando 047716-201500009278 del 18 de agosto de 2015 la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio 2, trasladó el hallazgo fiscal por valor de \$13.500.000 encontrado en desarrollo de la Auditoría Especial Auspicio Mínimo Vital de Agua Potable de la Secretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía, ahora Secretaría de Gestión y Control Territorial (Folios 4 y 5).

³ Folios 279 a 282

- A través de Auto 404 del 15 de septiembre de 2015, se inicia la Indagación Preliminar (Folios 7 a 9).
- Por medio del Auto 240 del 3 de agosto del 2017, se apertura el Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 038 de 2015 (Folios 100 a 103).
- Mediante Auto 221 del 4 de mayo de 2018, se profiere archivo dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 038 de 2015 (Folios 161 a 174).
- A través de Auto 25 del 15 de junio de 2018, el Despacho de la Contralora General de Medellín, resuelve el grado de consulta del Auto 221 del 4 de mayo de 2018, revocándolo (Folios 178 a 191).
- Mediante Auto 459 del 31 de julio de 2018, el despacho de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva acata lo ordenado por el superior (Folio 194).
- A través de Auto 028 del 19 de enero de 2022, se vincula al proceso a la Aseguradora Solidaria de Colombia (Folios 267 a 268).
- A través de Auto 052 del 31 de enero de 2022, se profirió imputación dentro del Proceso con Radicado 038 de 2015 (Folios 287 a 309).
- A través de Auto 100 del 12 de mayo de 2022, el Subcontralor en funciones de Contralor General de Medellín resuelve unas solicitudes de revocatoria directa (Folios 434 a 444).
- Por medio de Auto 294 del 11 de julio de 2022, se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal (Folios 452 a 485).
- Por Auto 316 del 22 de julio de 2022, se resuelven recursos de reposición interpuesto por el apoderado del señor FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA y la compañía aseguradora (Folios 523 a 531).
- Por Auto 467 del 6 de septiembre de 2022, se resuelve recurso de reposición interpuesto por la apoderada del señor CARLOS MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA (Folios 624 a 634).
- Mediante Memorando 202200008482 del 8 de septiembre de 2022, el Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva ordenó la remisión del expediente al Despacho del Subcontralor con Funciones de Contralor General de

Medellín, para que de conformidad con lo dispuesto en el Auto 294 del 11 de julio se surta el grado de consulta (Folio 638).

- Según constancia secretarial del 8 de septiembre de 2022, el expediente es recibido en el Despacho del Contralor General de Medellín para que se surta el grado de consulta (Folio 639).

III. LA PROVIDENCIA CONSULTADA

Se trata del Auto 294 del 11 de julio de 2022, por medio del cual se dictó fallo **con responsabilidad fiscal** responsabilidad a título de culpa grave respecto a los investigados **MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA** y **FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA**, y **sin responsabilidad fiscal** frente a la investigada **MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO**, e igualmente se declaró como **civilmente responsable** a la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia.

Para arribar a tal decisión, el Operador Jurídico de la primera instancia luego de examinar los presupuestos para que proceda el fallo con responsabilidad fiscal con base en los elementos estructurantes de esta, procedió a realizar una valoración del material probatorio recaudado, en aras de establecer o no un detrimento patrimonial causado al Municipio de Medellín.

Con relación a los hechos causantes del daño patrimonial investigado, estableció que estos correspondieron a la aprobación y pago íntegro de las Facturas FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y No. FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014 al contratista del Contrato 4600053061 del 2014 Corporación Universitaria de Servicios –CIS, en relación con el servicio de transporte, específicamente en los ítems correspondientes en la primera a siete (7) días de servicio de transporte del mes de enero de 2014 y en la segunda a los servicios de transporte adicionales para fines de semana (sábados y domingos) durante la vigencia del contrato. Ascendiendo por tanto el daño patrimonial probado a la suma de VEINTINUEVE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$29.650.000), que en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, representa una pérdida para el Municipio de Medellín, ante el pago de unos recursos sin soporte que evidencie la contraprestación a cambio recibida.

En cuanto a la calidad de gestor fiscal de los investigados, advirtió que estuvo acreditada con relación a los investigados CARLOS MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA, quien prestó sus servicios en calidad de Secretario de Despacho de la Secretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía el 20 de noviembre de 2012 y el 7

de junio de 2015 y el señor FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA a quien este último le fue asignada expresamente la labor de supervisión del Contrato 4600053061. No obstante lo anterior, no encontró demostrada la calidad de gestor fiscal por parte de la investigada MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO en relación con el Contrato 4600053061, señalando que esta fungió como supervisora en el período comprendido entre el 5 de mayo y el 5 de junio de 2014, es decir para las épocas en las que se aprobaron en su integridad las Facturas FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014, emitidas por el Contratista CIS, circunstancia que a su juicio no le permitió realizar un seguimiento concreto a dichos pagos y por tanto a las actividades específicas de transporte que con los mismos se cobraba, concluyendo entonces que sobre esta última no era posible atribuirle la condición de gestora fiscal, ni directa, ni indirectamente, y que por esta razón no era factible dictar fallo con responsabilidad fiscal en contra de la señora MOLINA QUINTERO.

Seguidamente se refirió al elemento subjetivo de la culpa grave, encontrando que este fue demostrado en el actuar del investigado HERNÁNDEZ ARBOLEDA, señalando al respecto que *"(...) antes de proceder a firmar el Acta de Liquidación del Contrato 4600053061 de 2014, debía realizar las respectivas verificaciones presupuestales del mismo, que le permitieran verificar que los recursos designados se hubieran ejecutado conforme al pacto contractual, salvaguardando los recursos a su cargo, no obstante, se evidencia una injustificada omisión en sus funciones, pues realizó el finiquito de cuentas del contrato, habiéndose efectuado pagos al contratista, que no contaban con las respectivas solicitudes y aprobaciones por parte del supervisor y mucho menos con las evidencias que dieran cuenta de su ejecución, lo que representa un incumplimiento grave de las funciones asignadas al cargo que ocupaba, ocasionando un detrimento patrimonial a la entidad que por él representada, enmarcándose dentro de los umbrales de la **culpa grave**"*⁴

En el mismo sentido, estableció que señor FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA, quien tenía la labor de supervisión del Contrato 4600053061, le era atribuible una culpa grave en la medida que faltó a sus funciones como supervisor, tales como aprobar *"el pago del servicio de transporte adicional, considerado contractualmente como actividad logística e incorporado en las Facturas FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014, presentadas por el contratista CIS, pese a que tal servicio adicional no había sido requerido, ni aprobado por el, conforme a la exigencia contractual, circunstancia que se evidencia no solo en los mismos informes de supervisión a folio 253, sino en la respuesta que la administración municipal presenta en relación con el informe preliminar de Auditoría Especial (folios 54-59), respuesta que fue además elaborada por el señor MAZO ELORZA, a través de la cual remite unas solicitudes de transporte para los fines de semana realizadas*

⁴ Folio 479

por el Contratista CIS al Subcontratista Transjazz, con las que pretende sustentar el cobro de servicios adicionales de transporte por parte del contratista durante la vigencia contractual.”⁵.

Posteriormente, se detuvo a examinar la concurrencia del nexo causal o relación de causalidad entre la conducta dañina y el daño patrimonial causado, determinando que el daño patrimonial evidenciado se produjo por una parte en la aprobación de pagos en el Contrato 4600053061 de 2014, sin el respectivo soporte de ejecución y la autorización del competente y por la otra en la ausencia de controles y seguimiento al contrato que finalizaron con la suscripción de un acta de liquidación bilateral que finiquitaba las cuentas del mismo, sin recuperar los recursos pagados sin soporte, conductas que a la luz de la teoría de la condición adecuada no se hubieran “(...) aprobado los pagos sin soporte solicitados por el contratista y de haberse realizado adecuadamente los controles a la ejecución contractual que evidenciaran una posible situación irregular respecto a los pagos efectuados, no se hubiera presentado el detrimento patrimonial.”⁶.

Una vez determinó la procedencia de proferir fallo con responsabilidad fiscal contra de los señores CARLOS MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA, en calidad de Secretario de Despacho de la Secretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía para la época de los hechos y del señor FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA, como Supervisor del Contrato 4600053061 de 2014, procedió a indexar el daño patrimonial por el que se les halló responsables, operación de actualización monetaria que arrojó la suma de **CUARENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y TRES PESOS MLC (\$41.889.183)**, suma que impuso a reconocer por concepto de indemnización a la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, en virtud de la Póliza No. 520-87-994000000028, con vigencia del 31-10-2016 al 31-10-2017.

Fueron básicamente los argumentos antes señalados, en los cuales se apoyó el funcionario de la primera instancia para declarar fiscalmente a los señores **MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA** y **FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA**, declarar como **civilmente responsable** a la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, y absolver de esta clase de responsabilidad a la señora **MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO**.

⁵ Folio 478

⁶ Folio 482

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. LA COMPETENCIA.

La función de Control Fiscal, asignada a la Contraloría General de la República, y a las Contralorías Territoriales por la Constitución Política (Art. 267, 268 y 272), incluye la competencia de “*Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal*”. Estas normas fueron posteriormente desarrolladas por la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, dando contenido y alcance al concepto de responsabilidad fiscal y estableciendo un procedimiento para su imputación y establecimiento.

Acorde a las funciones establecidas en la Constitución Política, artículos 267, 268, 271 y 272 de la Carta, en las Leyes 610 de 2000, y 1474 de 2011, y los Acuerdos 087 y 088 de 2018 y la Resolución 150 de 2021 expedidas por la Contraloría General de Medellín, La Contralora Auxiliar de Auditoría Fiscal de Educación en Funciones de Contralor General de Medellín, goza de competencia para revisar la decisión del a quo y tomar las decisiones que en derecho corresponda.

4.2. EL GRADO DE CONSULTA.

Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador (Artículo 18 Ley 610 de 2000).

Respecto al grado de consulta, ha expresado la Corte:

“(...) no es un medio de impugnación sino una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional superior que conoce la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer

71

de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida.”⁷.

Ahora, de conformidad con lo ordenado el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 procede la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el **fallo sea sin responsabilidad fiscal** o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

Conforme a lo anterior, procede el Despacho a examinar la decisión proferida por la Primera Instancia y precitada en autos, a fin de establecer si están acreditados o no los elementos fácticos, jurídicos y probatorios, de manera que su análisis nos permita confirmar o no la decisión de la Primera Instancia de: *“FALLAR SIN RESPONSABILIDAD, en relación con la señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO, identificada con la cédula 42.978.987, quien ocupaba el cargo de Líder de Programa, Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, para la época de los hechos, por ausencia de gestión fiscal en relación con el contrato 4600053061 de 2014”⁸.*

Previo a decidir, habrá de tener en cuenta esta Instancia, que el proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme lo ha dispuesto el Artículo 1 de la Ley 610 de 2000 y la Corte Constitucional en Sentencia C – 619 de 2002.

El objeto de la Responsabilidad Fiscal, entonces, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por quienes realizan gestión fiscal, y conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza, que un determinado servidor público o particular debe cargar o no con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal, lo que conduce a determinar, si el investigado fiscal está obligado a reparar el daño causado al patrimonio público de una entidad determinada que arbitre recursos públicos, conforme a las previsiones de la Corte Constitucional⁹ y la Ley¹⁰.

Así, los elementos que se exigen para poder responsabilizar fiscalmente son:

- La conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

⁷ Sentencia C – 968 / 2003 – Sentencia C – 153 de 1995

⁸ Folio 485 del expediente

⁹ Sentencia SU 620 de 1996

¹⁰ Ley 610 de 2000

- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

De estos tres elementos estructurales, el más importante, es el daño patrimonial al Estado, pues a partir de éste, se inicia la responsabilidad fiscal, es decir, **si no hay daño no puede existir responsabilidad fiscal**. El daño fiscal, está previsto el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, como: *“La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado...”*.

4.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Conforme al contexto argumentativo consignado en el proveído objeto de revisión, y de acuerdo a las causales para la procedencia del grado de consulta¹¹, en principio el Despacho plantea como problema jurídico principal el determinar si concurren los presupuestos exigidos en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 para dictar fallo sin responsabilidad fiscal en contra de uno de los tres investigados.

De la solución al problema jurídico planteado, dependerá la confirmación, revocatoria o modificación de la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal a favor de la señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO, identificada con la cédula 42.978.987, quien ocupaba el cargo de Líder de Programa, Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, para la época de los hechos.

4.4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO - ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Previo a resolver el problema jurídico planteado por el Despacho es pertinente precisar que de acuerdo a la narrativa argumentativa y el material probatorio analizado por el funcionario de la primera instancia, se establece que el daño patrimonial por el que profirió el fallo de carácter mixto objeto de consulta, tiene su fuente de generación en la aprobación y pago íntegro de las Facturas FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y No. FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014 al Contratista del Contrato 4600053061 del 2014 Corporación Universitaria de Servicios – CIS, y que presentan relación con el servicio de transporte, específicamente en los ítems correspondientes en la primera a siete (7) días de servicio de transporte del mes de enero de 2014 y en la segunda a los servicios de transporte adicionales para fines de semana (sábados y

¹¹ Ley 610 de 2000. Artículo 18. “(...) Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.”

domingos) durante la vigencia del contrato, detrimento patrimonial que fue tasado en su momento por valor de veintinueve millones seiscientos cincuenta mil pesos (\$29.650.000), suma que luego de ser indexada al 10 de julio de 2022, se estableció en la suma de cuarenta y un millones ochocientos ochenta y nueve mil ciento ochenta y tres pesos (\$41.889.183).

Precisado lo anterior, se tiene que en el presente caso, se dictó fallo sin responsabilidad fiscal respecto a la señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO, circunstancia que configuró la causal de procedencia del grado de consulta que concentra la atención del Despacho.

De acuerdo a la documentación obrante, está acreditado que la señora MOLINA QUINTERO, para las fechas de aprobación de las facturas objeto de investigación (FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014), correspondientes al Contrato 4600053061 de 2014, ocupó en la Secretaría de Gestión y Control Territorial antes Secretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía del Municipio de Medellín, el cargo de Líder de Programa, según certificación emitida por la Unidad de Administración de personal de la Subsecretaría de Gestión Humana de la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía del Municipio de Medellín, con fecha del 21 de febrero de 2019, y que este cargo lo ocupó desde el 25 de julio de 2011 (CD ROM, Folio 253).

En el medio magnético aportado como prueba documental, se describe el propósito principal de este cargo, en los siguientes términos:



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

III. PROPÓSITO PRINCIPAL

Planear, gestionar y controlar la ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos relacionados con la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios en toda la jurisdicción del Municipio de Medellín, mediante la aplicación de metodologías, herramientas, técnicas y lineamientos definidos en el Plan de Desarrollo, facilitando la toma de decisiones, optimizando y potencializando los recursos, contribuyendo así al logro de las metas de la dependencia, los objetivos institucionales y la normativa vigente que le aplique.

(Captura de pantalla, "CERTIFICADO LABORAL CON FUNCIONES", CR ROM, Folio 253)

Se encuentra demostrado además, que el área funcional del cargo, según la certificación correspondía a la Secretaría de Gestión y Control Territorial, Subsecretaría de Servicios Públicos, Unidad de Servicios Públicos, tuvo a cargo la organización administrativa y presupuestal del programa Mínimo Vital de Agua Potable, para cuya ejecución se contrató a la CIS (CD ROM, Folio 17).

Como funciones esenciales asignadas al cargo del Líder de Programa, las siguientes:

"1. Liderar y gestionar los programas relacionados con la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, mediante la implementación de políticas, y estrategias que permitan mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

2. Gestionar, desarrollar y hacer seguimiento a la ejecución de planes y programas relacionados con el proceso Servicios Públicos Domiciliarios y no Domiciliarios, controlando y evaluando los resultados administrativos obtenidos, con el fin de decidir acciones de mejoramiento orientadas al cumplimiento de los objetivos corporativos de la dependencia.

6. Verificar el desarrollo de los proyectos asignados al equipo de trabajo, mediante el empleo de indicadores de gestión y demás acciones de seguimiento y control, con el fin de determinar los correctivos necesarios que conduzcan al logro de las metas propuestas, de conformidad con metodologías de medición y control de la gestión.

10. Realizar las supervisiones de los contratos que se le asignen en cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta los conocimientos y experiencia necesaria, de acuerdo con la Ley vigente y todas las normas que la regulen y se le apliquen.

11. Apoyar la contratación requerida de los programas y proyectos, siguiendo los trámites y normas establecidas con criterios de eficiencia y eficacia, para el cumplimiento de los objetivos propuestos".

Teniendo claridad sobre las funciones asignadas a la señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO, cabe cuestionarse entonces si alguna de ellas se encuentra enlistada o tiene una conexión próxima y necesaria con las actividades o verbos descritos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, norma que define el concepto de gestión fiscal de la siguiente manera:

"Artículo 3°. 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”

Acerca del alcance de la definición de **gestión fiscal**, resultan ilustrativos los siguientes apartes jurisprudenciales proferidos por el Consejo de Estado¹²:

“El contenido de la gestión fiscal está delimitada en su definición legal, jurisprudencial y doctrinaria, en la que se destaca que lo sustancial es que dicha gestión está referida a recursos o fondos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tal como se lee en el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, a saber: “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”.

Respecto del alcance de la expresión **gestión fiscal**, la misma Corporación señaló¹³:

“El concepto de gestión fiscal, cuyo contenido va más allá del simple comportamiento fiscal apegado al principio de legalidad, comprende igualmente la verificación de los resultados que se quieren alcanzar con ella. En ese sentido, quienes tengan bajo su responsabilidad el manejo de los recursos presupuestales, están llamados a orientar dicha actividad hacia la consecución efectiva de los fines del Estado, con un apego estricto e incondicional a las normas vigentes, buscando alcanzar de manera exacta y puntual los objetivos a los cuales apunta el manejo de tales recursos”.

Descendiendo nuevamente al caso concreto y al analizar el expediente contractual¹⁴, observa el Despacho que la señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO en relación con el Contrato 4600053061, fungió como supervisora en el período comprendido entre el 5 de mayo y el 5 de junio de 2014, lo que implica que para las épocas en las que se aprobaron en su integridad las Facturas FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014, no estaba habilitada o facultada para hacer seguimiento concreto de los pagos de estos títulos y por tanto a las actividades específicas de transporte que con los mismos se cobraba. Diferente a esto, se evidencia que la calidad de supervisor del señalado contrato para la época de los hechos objeto de averiguación recayó sobre uno de los investigados que fue

¹² Consejo de Estado. Sentencia del 23 de septiembre de 2007. Radicado 25000-23-24-000-2001-01039-01 M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹³ Consejo de Estado. Sentencia del 15 de abril de 2010 radicado 66001-23-31-000-2006-00102-01 M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta) (subrayas del Despacho).

¹⁴ CD ROM, Folio 357

declarado fiscalmente responsable en la providencia materia de revisión, esto es FABIÁN ALIRIO MAZO ELORZA, Profesional Universitario de la Unidad Equipo de Gestión Técnico, y quien aparece firmando las actas de recibo del contrato, a través de las cuales se aprobaban los pagos por sendas facturas, conforme a la designación de supervisión con fecha del 5 de mayo de 2014, y firmada por el Secretario MAURICIO HERNÁNDEZ ARBOLEDA, que es otro de los dos sujetos declarados como fiscalmente responsables el auto consultado.

En efecto, reposan los medios de convicción suficientes, analizados y enunciados en el proveído consultado, para que el Despacho considere que el Operador Jurídico de la primera instancia atina en concluir que la investigada no ejerció gestión fiscal alguna frente a los hechos generadores del daño patrimonial que se investiga, o por lo menos para las épocas en las que se aprobaron en su integridad las Facturas FS-00043538 del 19 de marzo de 2014 y FS-00046594 del 9 de diciembre de 2014, emitidas por el Contratista CIS, es decir, para la época de los hechos la procesada no presentaba la calidad de gestor fiscal, y a falta de prueba de la existencia del primero de los elementos que estructura la responsabilidad fiscal como lo es *“una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal”*, impone el deber de proferir fallo sin responsabilidad fiscal, como en efecto ocurrió respecto a la señora MARIA PATRICIA MOLINA QUINTERO.

En conclusión, y dando respuesta al problema jurídico planteado, considera el Despacho que en el presente caso, concurren los presupuestos señalados en los artículos 53 y 54 de la Ley 610 de 2000, para que el funcionario del primer grado hubiese proferido fallo sin y con responsabilidad fiscal, sin que en el presente grado de consulta se evidencie transgresión o vulneración en contra del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, como las finalidades perseguidas con esta institución jurídico procesal (grado de consulta) acorde a lo dispuesto en el artículo 18 ibídem, situación por la se habrá de **CONFIRMAR** la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción mediante **Auto 294 del 11 de julio de 2022**, por medio del cual se profirió fallo sin responsabilidad fiscal a favor de señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO, identificada con la cédula 42.978.987, quien ocupaba el cargo de Líder de Programa, Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, para la época de los hechos.

Sin mayores elucubraciones, y en mérito de lo expuesto, la Contralora Auxiliar Educación en Funciones,

H -

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción mediante **Auto 294 del 11 de julio de 2022**, por medio del cual se profirió fallo sin responsabilidad fiscal a favor de señora MARÍA PATRICIA MOLINA QUINTERO, identificada con la cédula 42.978.987, quien ocupaba el cargo de Líder de Programa, Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, para la época de los hechos, dentro del **Proceso de Responsabilidad fiscal con Radicado 038 de 2015**, por la motivación expuesta en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR POR ESTADO la presente providencia de acuerdo con el Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, advirtiéndose que contra la presente decisión **no procede recurso alguno**. De igual forma, **publíquese en la página web de la Entidad**.


ARTÍCULO TERCERO: Una vez en firme la providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para lo de su competencia y el respectivo archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE



MARY LUZ ARROYAVE LONDOÑO

Contralora Auxiliar Educación en Funciones de Contralor General de Medellín

Revisó y aprobó: Martín Alonso García Agudelo – Jefe Oficina Asesora de Jurídica 
Proyectó: Jorge Ospina – Profesional Universitario II 