



## DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL DE MEDELLÍN

AUTO N° 019 DE 2020

### POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO Nº 022 DE 2015.

Medellín, diecisiete (16) de diciembre de dos mil veinte (2020)

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Entidad afectada</b>       | Municipio de Medellín (Secretaría de Bienestar Social hoy Secretaría de Inclusión), entidad territorial identificada con el NIT 890.905.211-1   |
| <b>Presuntos responsables</b> | 1. DORA CECILIA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, identificada con cédula 43.675.614<br>2. CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ, identificado con cédula 70.093.254<br>3. ALBERTO URIBE CORREA, identificado con cédula 8.346.555, representante legal de la UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA.  |
| <b>Garante</b>                | En el PRF con radicado 106-2012, génesis de la presente causa fiscal, en audiencia de fallo sin RF, se desvinculó a la Compañía de Seguros y en el Auto de Apertura 043 del 3 de febrero de 2016 del PRF 022-2015, se conservó dicha decisión.  |
| <b>Hecho investigado</b>      | <p>La Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín en calidad de contratante y La Universidad de Antioquia en calidad de contratista, celebraron el contrato interadministrativo N°4600032802 de 2011, cuyo objeto fue: realizar la operación de las estrategias de atención alimentaria de la primera infancia de la alianza MANA ICBF – Alcaldía de Medellín.</p> <p>Se afirmó, además, que en dicha propuesta se detallan como en todos los contratos que celebra la Universidad de Antioquia, un 15% por concepto de administración pero que se presenta dividido de la siguiente manera: Un ítem por valor 10% del total de la propuesta definido como contribución a la Universidad y el 5% restante como gastos de administración.</p> <p>El hecho concreto es el siguiente: En audiencia de fallo sin responsabilidad fiscal en proceso de única instancia con radicado 106-2012 el 31 de marzo de 2014, el Contralor Auxiliar del momento, Doctor Sergio Zuluaga Peña, manifestó que si bien es cierto, el Despacho aceptó que el porcentaje total de gastos de administración de este contrato fue del 15%, también debe aceptarse que en el desarrollo probatorio del PRF 106-2012, quedó ampliamente establecido que allí en el presupuesto total y la forma de pago, hubo un ejercicio en cuanto a la ubicación de la liquidación, es decir, se cobró administración a otro porcentaje de administración, o sea, el 5% fue afectado por el 10% generándose aparentemente con esto una administración a la administración; lo cual conlleva a determinar como presunto daño patrimonial la suma de \$17.452.853 (diecisiete millones cuatrocientos cincuenta y dos mil ochocientos cincuenta y tres pesos).</p> |
| <b>Cuantía</b>                | \$24.932.080 (conforme lo dispuso Auto Grado de Consulta 032 del 9 de agosto de 2018)   |
| <b>Decisión</b>               | <b>CONFIRMA PROVIDENCIA CONSULTADA.</b> Se ordena la devolución del expediente a la dependencia de origen.  |

## I. COMPETENCIA DEL DESPACHO Y OBJETO DE LA DECISIÓN

La Contralora General de Medellín, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 268, numeral 5º y 272 de la Constitución Política, las leyes 610 de 2000, 1474 de 2011 y 1437 de 2011; el Acto Legislativo 04 de 2019, el Decreto 403 del 2020, el Acuerdo Municipal 087 y 088 de 2018, las Resoluciones 092 y 300 de 2020 expedidas por la Contraloría General de Medellín y demás normas concordantes, procede a conocer en **GRADO DE CONSULTA** respecto a la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante **Auto N° 310 del 11 de noviembre de 2020**, por medio del cual se ordenó el **archivo** del Proceso de Responsabilidad Fiscal con **Radicado 022 de 2015**.

## II. ANTECEDENTES

### 2.1. Fundamentos fácticos.

La presente investigación, tiene su génesis en la audiencia de fallo sin responsabilidad fiscal en el proceso de única instancia con radicado 106-2012 el 31 de marzo de 2014, el Contralor Auxiliar del momento, Doctor Sergio Zuluaga Peña manifestó que si bien es cierto, el Despacho aceptó que el porcentaje total de gastos de administración contrato interadministrativo N° 4600032802 de 2011, fue del 15%, también debe aceptarse que en el desarrollo probatorio del PRF 106-2012, quedó ampliamente establecido que allí en el presupuesto total y la forma de pago, hubo un ejercicio en cuanto a la ubicación de la liquidación, es decir, se cobró administración sobre administración, o sea, el 5% que se pactó inicialmente fue afectado por el 10% generándose aparentemente con esto un cobro de administración a la administración; lo cual conlleva a determinar como presunto daño patrimonial la suma de \$17.452.853 (diecisiete millones cuatrocientos cincuenta y dos mil ochocientos cincuenta y tres pesos).

Esta suma de dinero conforme a lo expuesto en la audiencia de fallo del proceso 106-2012, en la que se reitera se dispuso abrir un nuevo radicado (022-2015) para dar inicio a la investigación por detrimento patrimonial en la cuantía aludida, la cual fue calculada por el Contralor Auxiliar de la época con base en el siguiente cuadro:



|                                 |               | Propuesta Pagada Ude A  |               |
|---------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| TOTAL RECURSOS DIRECTOS U de A  | 1.495.922.205 |                         | 1.495.922.205 |
| CONTRIBUCION 10%                | 149.592.221   | Administración 5%       | 74.796.110    |
| SUBTOTAL                        | 1.645.514.426 |                         | 1.570.718.315 |
| ADMINISTRACION 5%               | 82.275.721    | Contribucion U de A 10% | 174.524.300   |
| Total propuesta calculada       | 1.727.790.147 |                         | 1.745.243.000 |
| <br>                            |               |                         |               |
| Total propuesta pagada a U de A | 1.745.243.000 |                         |               |
| Total propuesta calculada       | 1.727.790.147 |                         |               |
| Total detrimiento patrimonial   | 17.452.853    |                         |               |

Fuente: Presupuesto y forma de pago (Folio 83 cuaderno 1), presentado por la universidad de Antioquia, dentro del contrato 4600032802 de 2011.

Si bien, en principio el daño se tasó en diecisiete millones cuatrocientos cincuenta y dos mil ochocientos cincuenta y tres pesos (\$17.452.853.00) tal como se reflejó en el cuadro anterior, la segunda instancia a través del auto 032 del 9 de agosto 2018, el cual resolvió el grado de consulta revocándolo, hizo un análisis del presunto daño el cual arrojó que este asciende a veinticuatro millones novecientos treinta y dos mil ochenta pesos (\$24.932.080), resultado que plasmo en el siguiente cuadro.

|                           |                |
|---------------------------|----------------|
| 10% cobrado por la U de A | \$ 149.592.220 |
| 10% costos directos       | \$ 174.524.300 |
| Diferencia                | \$ 24.932.080  |

## 2.2. Los Presuntos Responsables Fiscales.

La presunta responsabilidad fiscal que se investiga recae sobre la señora **DORA CECILIA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía 43.675.614, quien fungió como Secretaria de Bienestar Social hoy Inclusión Social del municipio de Medellín; cargo del nivel Directivo, que desempeñó desde el 01 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011, también recae sobre el señor **CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía número 70.093.254, funcionario de carrera administrativa, Profesional Universitario adscrito a la Secretaría de Inclusión Social, vinculado al municipio de Medellín, fungió como interventor del Contrato 460002802 suscrito en febrero 11 de 2011, sobre el señor **ALBERTO URIBE CORREA**, quien para la época de los hechos fungía como Rector del Alma Mater y representaba la contratista UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA.

## 2.3. La entidad estatal presuntamente afectada.

Como entidad afectada se identificó al Municipio de Medellin (Secretaría de Inclusión social) con NIT. 890905211-1.

#### **2.4. Determinación del daño patrimonial y estimación de su cuantía.**

El presunto daño patrimonial fue tasado en la suma de veinticuatro millones novecientos treinta y dos mil ochenta pesos (\$24.932.080)

#### **2.5. Compañía garante vinculada.**

En el PRF con radicado 106-2012, génesis de la presente causa fiscal, en audiencia de fallo sin RF, se desvinculó a la Compañía de Seguros y en el Auto de Apertura 043 del 3 de febrero de 2016 del PRF 022-2015, se conservó dicha decisión.

#### **2.6. Actuación procesal relevante.**

1. Auto 105 por medio del cual se comisiona al Abogado JUAN DIEGO GONZÁLEZ (folio 1).
2. Acta de audiencia de decisión del proceso de responsabilidad fiscal 106 de 2012 (folio 2).
3. Memorando 047716-201200007087 por medio del cual se traslada hallazgo (folios 3-8).
4. Informe definitivo Auditoria Regular 2011 proyecto “Complementación Alimentaria” (folios 9-30).
5. Auto de apertura N° 043 del 03 de febrero de 2016 (folios 231-236).
6. Citación para notificación personal (folio 238-240).
7. Notificación por aviso (folio 241-247).
8. Oficio radicado 201600001076 dirigido a COOMEVA EPS (Folio 250)
9. Constancia secretarial de que Carlos Mauricio Correa no asistió a rendir versión libre el día 8 de marzo de 2016 (folio 251).
10. Solicitud apoderada de oficio a la Universidad Cooperativa de Colombia (folio 252).
11. Auto 117 por medio del cual se reconoce personería a la dra Aracelly Tamayo Restrepo (folio 255).

12. Constancia secretarial de que la señora Dora Cecilia Gutiérrez no asistió a rendir versión libre el día 9 de marzo de 2016 (folio 258).
13. Acta de versión libre de Alberto de Jesús Uribe Correa (folios 260-262).
14. Auto 165 por medio del cual se reconoce personería para actuar a la dra Aracelly Tamayo (folio 265).
15. Auto 172 por medio del cual se reconoce personería para actuar a Hamilton González (folio 267).
16. Acta de notificación a Hamilton González Rodríguez (folio 268).
17. Auto 202 decreta la incorporación y práctica de pruebas (Folio 471 Cuaderno 2)
18. Auto 241 por medio del cual se comisiona a la Abogada Aida del Carmen Rodríguez (folio 473 cuaderno 3).
19. Auto 007 por medio del cual se reconoce personería a un dependiente judicial (folio 475 cuaderno 3).
20. Auto 334 por medio del cual se nombra apoderado de oficio a José Neftalí Sánchez (folio 480 cuaderno 3).
21. Ampliación de versiones libres de los señores Alberto Uribe Correa, Dora Cecilia Gutiérrez Hernández y declaración de Edinson Uriel Ossa Giraldo (folios 481 a 4839).
22. Mediante Auto 355 del 20 de junio de 2018, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, de conformidad con lo dispuesto en Artículo 47 de la Ley 610 de 2000, ordenó el archivo del proceso de Responsabilidad Fiscal con radicado 022 de 2015 a favor de DORA CECILIA GUTIÉRREZ, ALBERTO URIBE CORREA y CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ, basado en que el hecho aquí investigado no constituía daño fiscal.
23. Mediante Auto 032 de 2018, se resuelve Grado de Consulta, el cual dispuso revocar íntegramente el auto 355 del 20 de junio de 2018 por medio del cual esta instancia dispuso el archivo del PRF- 022-2015.
24. Mediante memorando con radicado 201800008214 del 22 de agosto de 2018, se hace devolución del PRF 022-2015.
25. Mediante Auto 558 del 21 de septiembre del año 2018 se emite auto de acatamiento.
26. Mediante Auto 597 de fecha 28 de septiembre de 2018 se emite auto que decreta las pruebas dispuestas por la segunda instancia.



### III. LA PROVIDENCIA CONSULTADA

Mediante **Auto 310 del 11 de noviembre de 2020**, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, ordenó el **archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 022 de 2015** y finalmente, ordenó la remisión del expediente a esta instancia jerárquica con el fin de que se surta el Grado de Consulta.

Para adoptar dicha decisión, el funcionario de la primera instancia, básicamente consideró que en el caso concreto no concurre uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, como lo es la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, y bajo esta premisa, concluye que no se cumple con el requisito contemplado en el numeral 3º del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, por lo que encontró procedente dictar auto de archivo, con base en la interpretación prevista en el Artículo 30 del Código Civil, armonizándola con los principios de eficacia y economía previstos en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Los principales argumentos expuestos por el instructor de primer grador, pueden sintetizarse así:

Parte el a quo de la existencia de un daño patrimonial, toda vez que a través del auto 032 de 2018 la segunda instancia en grado de consulta<sup>1</sup> determina el daño por valor de 24.932.080, y luego la primera instancia establece la calidad de gestores fiscales señalando que la señora DORA CECILIA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, “*habida cuenta se desempeñaba en un cargo directivo pues para la fecha de los hechos fungía como secretaria de Bienestar Social del Municipio de Medellín y cumplía las funciones que según la Ley y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, constituyen sin lugar a dudas ejercicio de gestión fiscal, es decir según el Artículo 3º de la Ley 610 de 2000, la señora GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, realizó actos propios de la Gestión Fiscal, puesto que para el caso que nos ocupa suscribió el contrato 4600032802 de 2011, el cual adjudicó al Contratista Universidad de Antioquia representada legalmente por el rector ALBERTO URIBE CORREA*”, en cuanto al señor CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ el a quo señala que “*si bien es cierto en stricto sensu el señor CORREA SUÁREZ, no puede ser catalogado como gestor fiscal, tal circunstancia per se en manera alguna lo libera de responsabilidad en cuanto a la contribución del daño por cuanto este operador jurídico en consonancia con la Sentencia C-840 de 2001 considera que no solo los gestores son sujetos pasivos de la acción fiscal, esto es, los particulares también son susceptibles de ser responsabilizados fiscalmente por conexidad próxima y*

---

<sup>1</sup> Folio 500 del cuaderno 3

*necesaria con la gestión fiscal” y de la misma manera se estableció la calidad gestor fiscal al representante legal de la Universidad de Antioquia, doctor ALBERTO URIBE CORREA.*

Dicho lo anterior, el funcionario de primera instancia analizó la conducta de cada uno de los presuntos responsables habiendo señalando lo siguiente:

**DORA CECILIA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía 43.675.614, Secretaria Bienestar Social hoy Inclusión Social del municipio de Medellín; cargo del nivel Directivo, que desempeñó desde el 01 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011 quien dentro sus funciones específicas entre otras (folio 136 PRF 106-2012 cuaderno 1 igualmente obra en medio magnético a folio 436 del PRF 022-2015) tenía:

*“Realizar labores de seguimiento y control a los contratos y convenios, mediante la utilización de las herramientas que suministran los organismos de control y el análisis de informes de intervención, con el fin de hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto y el avance de las actividades contempladas en los proyectos de la Secretaría de Bienestar Social”.*

Frente a este deber funcional observa el despacho que la presunta responsable fiscal, si bien es cierto fungió como ordenador del gasto en toda la etapa del desarrollo contractual del Contrato N° 4600032802 de 2011, también los es que se presentaron dos eventos que inexorablemente llevaron a la consecución del daño patrimonial que ocupa esta causa fiscal; el primero es la suscripción del contrato referido con la Universidad de Antioquia, en el cual lógicamente el municipio al elegir a esta entidad como la mejor propuesta acepta las condiciones de pago y presupuesto, según la propuesta técnica y económica para la ejecución del contrato presentada por el contratista Universidad de Antioquia (folios 63 a 96 PRF 106-2012 cuaderno 1), es necesario advertir que previo a la suscripción del contrato obra en el plenario la recomendación de elegir al oferente U. de A., que el comité evaluador del municipio de Medellín, hace a la Secretaría de Bienestar Social señora GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, en dicha recomendación le afirman que conforme a las verificaciones económicas financieras y jurídicas que cada miembro de este comité hizo a la propuesta presentada es procedente contratar con la U. de A., y bajo estas recomendaciones se procedió a la firma y consecución del contrato referido. La otra circunstancia que advierte este Despacho es que la presunta responsable no autorizó los pagos concernientes al contrato, situación que le correspondió al interventor del mismo como se acredita en las facturas y actas de autorización de pagos de las mismas (folios 39, 40 y 41 revés cuaderno 1 del PRF 106-2012). Es desde esta óptica que este operador jurídico encuentra razones para no endilgar culpa grave en cabeza de esta funcionaria.

*En lo atinente al señor **CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía número 70.093.254, funcionario de carrera administrativa, Profesional Universitario adscrito a la Secretaría de Inclusión Social, vinculado al municipio de Medellín, fungió como interventor del Contrato 460002802 suscrito en febrero 11 de 2011, (folios 97 a 99 cuaderno 1 PRF 106-2012) en cuanto a sus obligaciones como interventor se determinó en el referido contrato: "... supervisará la ejecución de las obligaciones por parte del Contratista, deberá velar por el estricto cumplimiento del objeto contratado y ejercerá funciones de supervisión técnica administrativa y financiera del contrato", funciones concordantes con las dispuestas en el decreto 0626 del 28 de marzo de 2005<sup>2</sup> (Por medio del cual se adopta el manual de interventoría del Municipio de Medellín) el cual define la Interventoría como:*

*"La supervisión, coordinación y control realizado por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden, llámese de servicio, consultoría, obra, trabajo, compra, suministro, etc., que se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento del mismo, hasta la liquidación definitiva, bajo la observancia de las disposiciones legales que para este evento establecen las normas y principios del Régimen de Contratación previsto para las entidades públicas que se indican en el artículo 2º del Estatuto Contractual o Ley 80 de 1993."*

*Se tiene entonces como objetivo de la Interventoría supervisar, controlar y vigilar las acciones del contratista para hacer cumplir las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y presupuestales. El decreto 0626 de 2005 dispuso entre otras como responsabilidades del interventor:*

*"Supervisar, controlar y coordinar la ejecución de los contratos que le sean asignados, a fin de garantizar al Municipio de Medellín, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones pactadas en los mismos, así como el control técnico, administrativo y financiero de acuerdo con la naturaleza del contrato buscando satisfacer el fin perseguido".*

*Igualmente, la Ley 1474 de 2011, desde el artículo 83<sup>3</sup> impone unas obligaciones al supervisión o interventor, entre ellas el seguimiento técnico, administrativo,*

<sup>2</sup> "Por medio de la cual se adopta el Manual de interventoría del Municipio de Medellín"

<sup>3</sup>Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

*financiero, contable y jurídico, que sobre el cumplimiento del objeto del contrato se hace.*

*Para el Despacho es claro que el señor CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ, interventor del contrato referido, cumplió con su deber de seguimiento administrativo y financiero al contrato Nro. 4600032802, el cual se desarrolló conforme a la propuesta presentada y los pagos se autorizaron conforme a lo ejecutado. Además de acuerdo al **pacta sunt servanda**<sup>4</sup>, lo que implica que los acuerdos entre las partes deben cumplirse, el interventor no tenía la potestad de modificar el presupuesto presentado por la U. de A. y menos aún lo pactado contractualmente entre la Universidad de Antioquia (Escuela de Nutrición y Dietética) y la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Medellín, toda vez que su función es vigilar el cumplimiento y la óptima ejecución de lo pactado, lo cual cumplió a cabalidad; por tanto y conforme a la prueba obrante no es posible endilgar en cabeza del señor CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ, Culpa Grave.*

*En cuanto al Contratista **UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**, representada por el señor **ALBERTO URIBE CORREA**, quien para la época de los hechos fungía como Rector del Alma Mater, es claro que presentó la propuesta como oferente bajo los principios y normas institucionales del ente universitario, esto es, que el presupuesto se elaboró ajustado al 15% de administración distribuido en un 10% y un 5%, en razón a que las propuestas que presenta la Universidad de Antioquia incluye lo estipulado en el Acuerdo Superior 124 del 29 de septiembre de 1997 (Estatuto Básico de Extensión de la U. de A) y el Acuerdo Superior del 26 de octubre del 2000, que responden al 10% del valor del contrato y un porcentaje del 5% que representa los gastos de administración del contrato, acuerdos que por demás no definen en qué*

---

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

Parágrafo 1º. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

<sup>4</sup> **ARTICULO 1602.** <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

*orden presupuestal se aplica este porcentaje distribuido en 10% y 5%, al valor del presupuesto correspondiente al contrato referido, que para el caso fue presentado por la Universidad a la Secretaría de Inclusión social. Desde esta óptica no es posible endilgar culpa grave al rector porque lo que hizo fue cumplir con el reglamento interno establecido para la Universidad, normatividad que le impone el deber de aplicarlo en todos los contratos que suscribe como representante de la Institución. Aunado a lo anterior, queda claro para este Despacho que el Contratista no es gestor fiscal, y menos aún contribuyó con su accionar a través de su representante legal para el momento de ocurrencia de los hechos, a la configuración del detrimento patrimonial ocasionado y establecido por la segunda instancia, tal como se expone en el acápite del daño de este proveído.*

#### IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

##### 4.1. Del grado de consulta – Reseña jurisprudencial.

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<sup>5</sup>.

Respecto al grado de consulta ha expresado la Corte Constitucional:

*"(...) no es un medio de impugnación sino una institución procesal en virtud de la cual es 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 de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida."<sup>6</sup>*

Este mismo tribunal constitucional, al analizar la consulta en materia penal, precisó:

<sup>5</sup> Ley 610 de 2000. Artículo 18.

<sup>6</sup> Sentencia C – 968 de 2003 – Sentencia C – 153 de 1995.

*“Siendo así, cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna.”<sup>7</sup>*

En materia de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado, también se ha pronunciado respecto al grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal, explicando:

*“El grado de consulta es el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una decisión que consista en el archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal, según sea el caso, la modifique, confirme o revoque. En esta perspectiva resulta evidente que el competente para resolver el grado de consulta es el superior jerárquico o funcional de quien profirió la decisión. (...) Esta interpretación coincide plenamente con el postulado legal que regula la figura en comento, cuando establece de manera clara y perentoria que “el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico”, para que éste, dentro del mes siguiente profiera la respectiva decisión.”<sup>8</sup> (Negrita fuera de texto)*

#### 4.2. Problema jurídico.

Para dar aplicación a los fines perseguidos con el grado de consulta, esto es, la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, y partiendo de las explicaciones argüidas por el operador jurídico de primer grado en la decisión materia de revisión, esta Dependencia establece como problema jurídico el siguiente:

Determinar si en el **caso concreto**, se encuentran plenamente acreditados los elementos de la responsabilidad fiscal, como presupuesto requerido para que se profiera auto de imputación de responsabilidad fiscal<sup>9</sup>, o si por el contrario, ante la

<sup>7</sup> Sentencia T – 005 de 2013.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 22 de octubre de 2015. Radicación número: 63001-23-31-000-2008-00156-01

<sup>9</sup> Ley 610 de 2000. Artículo 48. Auto de imputación de responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. El auto de imputación deberá contener: 1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado. 2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas. **3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.**

ausencia de este requisito, procede el auto de archivo<sup>10</sup>, pese a que dicha falencia no está en listada como una de las causales para que opere esta última decisión.

Dependerá del grado de certeza que se tenga sobre la acreditación del presupuesto en mención, la confirmación, revocatoria o modificación de la decisión materia de revisión.

Para resolver el problema planteado, y dado que el a quo y el ad quem identificarán el presunto daño y la calidad de gestores directos e indirectos de los encartados, el Despacho deberá dentro del **análisis del caso concreto**, examinar la conducta calificada a título de **dolo** o **culpa grave** desplegada por los presuntoS responsables fiscales y si es pertinente el nexo causal de la conducta de los encartados con el daño al patrimonio del estado.

#### 4.3. Análisis del caso concreto.

##### La Culpabilidad.

Es propicio en esta oportunidad citar el concepto que frente a este tópico emitió la Contraloría General de la República con radicado 20171E0026566, en el cual señaló:

*"Para efectos de definir el dolo o culpa grave, se recurre a la jurisprudencia a, la cual a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, al señalar que "la culpa grave señalan los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. "Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes inteligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño. De acuerdo con la jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha ". obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves.. "(Derecho civil, parte. (Vol. 11 , pág. 110) y agregan que ". reside esencialmente en un error, por una imprudencia o negligencia tal que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente. (Mazeaud y Tune, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen 11, pág. 384)*

---

<sup>10</sup> Ley 610 de 2000. Artículo 47. Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.

*Y para definir el dolo, ha enseñado la misma Corporación que por éste debe entenderse aquella conducta realizada por el autor con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio. Así pues, dentro de los aspectos integrantes del dolo, nuestra doctrina ha mencionado que deben estar presentes dos aspectos fundamentales, uno de carácter intelectivo o cognoscitivo y otro de naturaleza volitiva; o en palabras más elementales, para que una persona se le pueda imputar un hecho a título de dolo es necesario que sepa algo y quiera algo; que es lo que debe saber y que debe querer de donde los dos aspectos que resultan fundamentales, pues el volitivo es el querer la conducta dañina y el cognitivo le entrega al autor aquellos elementos necesarios para desarrollar la conducta de manera tal que logre u obtenga e/fin dañino deseado( . . . )*

*Puntualizó también que las nociones de culpa grave o dolo establecidas en el régimen civil deben ser acompañadas con la órbita funcional del servidor público, de manera que estos aspectos subjetivos de su actuación deban ser analizados y valorados a la luz del principio de legalidad, porque quienes están al servicio del Estado y de la comunidad, responden por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, precepto constitucional previsto tanto en la Carta de 1991 (art. 6) como la de 1886 (art. 20)*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que la peticionaria solicita se indique cómo deben entenderse las nociones de culpa grave y dolo antes de la expedición de la Ley 1474 de 2011, esta Oficina conviene en señalar que en el concepto 80112-2169 del 01 de agosto de 2003, se puntualizó lo siguiente:*

*Como lo hemos señalado, la Ley 42 de 1993, no determinó a qué título se imputaba la responsabilidad fiscal, en este orden le correspondió a la jurisprudencia y a la doctrina fijar tal criterio. En tal sentido se señaló que esta clase de responsabilidad se imputaba a título de culpa leve, es decir por el descuido en el manejo de los fondos o bienes públicos que emplearía un hombre en el manejo de sus negocios.*

*Mediante la Sentencia C-619 de 2002, al realizarse el examen de constitucionalidad del parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 610 de 2000, se determinó que el Constituyente guardó silencio sobre este punto, toda vez que en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia en donde se regula el control fiscal, nada se dijo al respecto.*

*En este entendido concluyó la Corte Constitucional que le corresponde al legislador fijar los criterios de graduación de la culpa, no sin antes indicar que debe partirse de un fundamento constitucional. Por tanto, y dada la identidad con la naturaleza de la responsabilidad patrimonial de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política, igual tratamiento ha de dársele a la responsabilidad fiscal".*



*Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, la Corte Constitucional en Sentencia C-285/02 Magistrado Ponente, Jaime Córdoba Triviño, ha expresado:*

*"3. Pero el constituyente no solo consagró en el artículo 90 de la Carta el daño antijurídico imputable al Estado como fundamento de su responsabilidad patrimonial, sino que además determinó el fundamento de la responsabilidad personal de sus agentes al ordenarle que repita contra éstos cuando su condena a la reparación patrimonial sea consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de tales agentes". (Resaltado fuera de texto).*

*En tal sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de agosto 8 de 2002, Magistrados Ponentes, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil señaló:*

*"... el criterio o fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial del agente frente al Estado ha sido claramente definido por el constituyente. Como ha quedado visto, él se circumscribe a los supuestos de dolo y culpa grave y, por tanto, no es posible que se genere responsabilidad patrimonial del agente estatal cuando su obrar con culpa leve o levísima ha generado responsabilidad estatal.*

*Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijo para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía..."*

*Así, se establece un nuevo marco jurídico para el daño antijurídico imputable al Estado como fundamento de su responsabilidad patrimonial. Debe tener origen en la conducta del agente que debe ser dolosa o gravemente culposa, para que pueda procederse a la indemnización resarcitoria a través de la acción de reparación establecida en la ley".*

*Teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional, a partir de este pronunciamiento jurisprudencial en relación con el análisis de la especie de culpa para imputar responsabilidad fiscal, se realizará únicamente a título de dolo o culpa grave.*

*En consideración a los análisis realizados, toda vez que se impute responsabilidad fiscal, debe enmarcarse la conducta en las acciones o actividades en el rango de dolo o culpa grave. Para abundar en definiciones es importante recordar la que trae a este propósito el Código Civil:*

**Culpa Grave:** "La que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios. Esta culpa en materia civiles equivale al dolo" (artículo 63 del Código Civil)

A su vez, teniendo en cuenta que la Corte ha fijado un alto grado de afinidad temática ante la acción de responsabilidad fiscal y la patrimonial en las Sentencias C-046 de 1994, T-973 de 1999 y C-205 de 2002, es pertinente recordar las definiciones que sobre estos conceptos trae la Ley 678 de 2001, teniendo en cuenta el vacío de la Ley 610 de 2000, en esta materia.

**"Artículo 5º Dolo.** La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial."

**"ARTÍCULO 6º Culpa grave.** La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. Violar manifiesta o inexcusadamente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal."

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia de noviembre 13 de 1956, manifestó:

"El dolo es la culpa intencional e implica astucia o engaño para sorprender el consentimiento de la víctima. La intención de engañar debe estar acompañada de



*maniobras mediante las cuales se logre el engaño y por esto la ley habla de "intención positiva" de inferir injusticia. Por consiguiente, para justipreciar el dolo, debe entenderse tanto a lo subjetivo como a lo objetivo, esto es, combinar adecuadamente la intención con su manifestación externa. Además, los medios de engaño debe tener cierto grado de importancia capaces de inducir en error a personas de mediana previsión."*

Afirma el a quo refiriéndose a la señora **DORA CECILIA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ**, *"Que si bien es cierto fungió como ordenador del gasto en toda la etapa del desarrollo contractual del Contrato N° 4600032802 de 2011, también lo es que se presentaron dos eventos que inexorablemente llevaron a la consecución del daño patrimonial que ocupa esta causa fiscal; el primero es la suscripción del contrato referido con la Universidad de Antioquia, en el cual lógicamente el municipio al elegir a esta entidad como la mejor propuesta acepta las condiciones de pago y presupuesto, según la propuesta técnica y económica para la ejecución del contrato presentada por el contratista Universidad de Antioquia (folios 63 a 96 PRF 106-2012 cuaderno 1), es necesario advertir que previo a la suscripción del contrato obra en el plenario la recomendación de elegir al oferente U. de A., que el comité evaluador del municipio de Medellín, hace a la Secretaría de Bienestar Social señora GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, en dicha recomendación le afirman que conforme a las verificaciones económicas financieras y jurídicas que cada miembro de este comité hizo a la propuesta presentada es procedente contratar con la U. de A."* Afirmación que se pudo verificar, toda vez que en el CD correspondiente al folio 521 del cuaderno 3, encontramos la CERTIFICACIÓN por parte de Subsecretaría de Logística organizacional señora MARTHA JOSEFA GIRALDO GALLÓN, en dicha certificación informan que *"(...)en sesión 026 del Comité de Orientación y Seguimiento en Contratación del Municipio de Medellín realizada el día febrero 10 de 2011 a las 02:00 pm, el comité recomienda celebrar contrato interadministrativo con la Universidad de Antioquia, conforme a lo solicitado (...)"*, además señala que dicha recomendación consta en el Acta 010 del 09 de febrero de 2011.

Desde esta perspectiva, se puede entender que la señora **GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ**, confiaba que se había hecho un análisis técnico, jurídico y financiero a la oferta que se presentó ante este comité, y que estaba actuando acorde a los principios que rigen la gestión fiscal, podría considerarse que en tal sentido su convencimiento estaba mucho mas alla de la duda, razón por la cual procedió a la firma y consecución del contrato referido.

Agrega el a quo, que. *"La otra circunstancia que advierte este Despacho es que la presunta responsable no autorizo los pagos concernientes al contrato, situación que le correspondió al interventor del mismo como se acredita en las facturas y actas de autorización de pagos de las mismas"* (folios 39, 40 y 41 revés cuaderno 1 del PRF 106-2012).

La anterior afirmación nos lleva a analizar la conducta del señor CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ, quien para el caso fungió como supervisor del Contrato 460002802 de 2011.

De acuerdo al manual de interventoría del Municipio de Medellín (Decreto 626 del 28 de marzo de 2005), señala cuáles son las funciones del supervisor, indicando que:

*“La supervisión, coordinación y control realizado por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden, llámesel servicio, consultoría, obra, trabajo, compra, suministro, etc., que se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento del mismo, hasta la liquidación definitiva, bajo la observancia de las disposiciones legales que para este evento establecen las normas y principios del Régimen de Contratación previsto para las entidades públicas que se indican en el artículo 2º del Estatuto Contractual o Ley 80 de 1993.”*

Y en otro apartado señala:

*“Supervisar, controlar y coordinar la ejecución de los contratos que le sean asignados, a fin de garantizar al Municipio de Medellín, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones pactadas en los mismos, así como el control técnico, administrativo y financiero de acuerdo con la naturaleza del contrato buscando satisfacer el fin perseguido”.*

En concordancia con lo manifestado por la primera instancia, este operador concluye que al supervisor del referido contrato no le quedaba mas que vigilar que lo ya establecido en el contrato se realizara a cabalidad, tanto el cumplimiento del objeto contractual por parte del contratista como también la realización de pagos tal cual se habían convenido desde los pliegos de condiciones, razón le asiste al operador de primera instancia cuando afirma que el señor CARLOS MAURICIO CORREA SUÁREZ, como supervisor cumplió con su deber de seguimiento administrativo y financiero en desarrollo del contrato Nro. 4600032802 de 2011.

Frente a la conducta desplegada por la Universidad de Antioquia, representada por el señor ALBERTO URIBE CORREA, es claro que actuó amparado por el Acuerdo superior 124 de 1997 (Estatuto Básico de Extensión de la U. de A), esto es, su propuesta fue presentada descriminando el 15% de administración en forma tal que el 10% correspondía a la contribución para la universidad y el 5% restante como gastos de administración, situación que fue analizada durante el proceso con radicado 106-2012 y posteriormente fallado sin responsabilidad fiscal, toda vez que se entendió que dicho porcentaje en su totalidad correspondía al porcentaje de administración dentro del contrato Nro. 4600032802, razón por la cual, esta instancia comparte la decisión tomada por la primera instancia.

Ahora bien, por lo dicho anteriormente y en procura de desentrañar la existencia de una conducta gravemente culposa, se hace necesario referirnos a la versión libre presentada por la señora DORA CECILIA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, el día 24 de mayo de 2016 (folio 475) quien en esta oportunidad aseguró que el contrato con el 4600032802 de 2011 era un contrato a todo costo, esto quiere decir que el municipio determinaba a través de su pliego de condiciones unas necesidades, unos requisitos técnicos y un presupuesto para que la universidad presentara una propuesta que se ajustara a lo requerido por la Administración, bajo ese convencimiento la señora DORA CECILIA, afirmó que la Universidad de Antioquia presentó una propuesta que fue avalada y aceptada por la Administración.

Bajo esa misma convicción la señora DORA CECILIA aseguró que de acuerdo a la modalidad del contrato, esto es, a todo costo la forma en que presentó la propuesta la Universidad no tiene ninguna incidencia, toda vez que no es un contrato de administración delegada en el cual la obligación de la administración es la de verificar en detalle cada uno de los costo, pues en el contrato a todo costo, la obligación de la Administración consistía en cuidar que no se pasaran del presupuesto sin dejar de cumplir con los tiempos, la cantidad, la calidad y el presupuesto.

Es importante recordar que el contrato a precio global, llave en mano o a todo costo, tiene como característica que el contratista no está obligado a presentar ni los precios unitarios ni tampoco el valor de la Administración ni de los Imprevistos y mucho menos el de la Utilidad, sin embargo tanto el contratante, en este caso la Administración, tiene que conocer los costos tanto directos como indirectos para poder aceptar una propuesta y por otro lado el contratista también debe conocer en detalle todos los costos en que incurrirá para llevar a cabo o desarrollar una contratación, es decir, no solo los costos directos del contrato sino también los indirectos, estos es el AIU, sin embargo y como ya se mencionó, no es obligación por parte del contratista presentárselos al contratante, es decir a la administración.

De ahí que lo que realmente importa en el momento de escoger la propuesta radica en que se cumpla con todos los requisitos técnicos, financiero entre otros, tal como ocurrió con el contrato que nos ocupa.

Ahora bien, en su oportunidad y a través del Auto 032 del nueve de agosto de 2018, la segunda instancia cuestiona **"por qué el a quo esgrime como un hecho cierto que al interior del contrato de la referencia se estableció la modalidad del precio global, cuando ello no tiene asidero procesal ni probatorio, y la propuesta presentada por la Universidad de Antioquia, no se configura dentro de dicho fenómeno jurídico".(NFT)**

Frente a este cuestionamiento se debe advertir por un lado que la Contraloría no logró demostrar en el transcurso del proceso que la modalidad de pago del contrato referido fuera a precio global, y por otro lado se evidencia la convicción de los funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social de encontrarse frente a un contrato a todo costo, circunstancia que se reafirmó en los distintos testimonios (CD del folio 475) entre los cuales está el testimonio del señor OSCAR DARIO PULGARÍN quien tuvo la tarea de analizar desde la perspectiva financiera o de costos, la propuesta presentada por la Universidad de Antioquia (folio 475), en su testimonio aseguró que el contrato 4600032802 de 2011, era un contrato Interadministrativo a todo costo, además indicó que la diferencia sustancial entre un contrato de administración delegada y un contrato a todo costo, es que la administración debe saber cada costo, mientras que en un contrato a todo costo básicamente son unos productos que se deben cumplir sin exceder el presupuesto, dice además que esto se define desde las especificaciones técnicas, y esto se dió por la capacidad de la Universidad de Antioquia para cumplir con este contrato.

Frente al reproche fiscal consistente en que debido a la mala ubicación del 10% de la contribución a la Universidad de Antioquia se incrementó el valor de la administración, esto es, administración sobre administración, el señor PULGARÍN explica que la Alcaldía de Medellín definió una estructura de costos de acuerdo a unas condiciones de mercado y de acuerdo a las necesidades, en esa estructuración de costos definió un costo de administración del 10% de la Universidad en condiciones de mercado, cuando un oferente o contratista va a presentar su propuesta, lo fundamental es que ésta se encuentre dentro del presupuesto, que no vaya a exceder el presupuesto por que para ello se hace el estudio de costos, la Universidad de Antioquia por su condición puede dar bajos costos razón por la cual se optó aceptar su propuesta sin importar la ubicación de ese 10%, toda vez que por ser un contrato a todo costo lo que era realmente importante es que con el presupuesto destinado para dicho contrato se iba a cumplir a cabalidad sus obligaciones. Indicó además que el interventor del contrato o supervisor dio fe de que se entregaron todas las obligaciones definidas y todos los productos.

También afirmó que frente a la propuesta presentada por la Universidad de Antioquia, si no estuviésemos frente a un contrato a todo costo, se exigiría un cuadro detallado de cada rubro, pero por encontrarnos frente a un contrato a todo costo se aceptó un cuadro sin más detalle como el que presentó la Universidad.

En este mismo sentido, es decir bajo la convicción de encontrarse frente a un contrato a todo costo, la señora CLAUDIA MILENA ÁLVAREZ GRANADA, quien se desempeñaba como profesional universitario en logística en la Secretaría de Bienestar Social, en su testimonio (folio 475), afirma que “El Contrato N° 4600032802 de 2011, fue a todo costo”.

Es importante anotar, que en la defensa de los presuntos responsables nunca aceptaron la ocurrencia del daño patrimonial, toda vez que consideraban que sus representados estaban frente a un contrato a todo costo, razón por la cual, era irrelevante el ítem de administración debido a que en esta modalidad de contratación se paga un valor a cambio de el cumplimiento del objeto contractual bajo las condiciones técnicas y presupuestales sin ningun otra consideración.

Frente a esta perspectiva, encuentra esta instancia superior jerárquica, que la actuación de los presuntos responsables fiscales estaba amparada bajo una convicción legal, es decir, si el contrato era a todo costo, para los presuntos responsables no era relevante el mayor o menor valor de los costo indirectos, razón por la cual ellos consideraron desde el principio del proceso 022 de 2015 la inexistencia del daño tal como se verifica a folio 273.

Esta circunstancia, es decir, ese convencimiento, no permite establecer sin asomo de duda una conducta culposa grave por parte de los encartados dentro del presente proceso.

Recordemos que “*Las condiciones en que debe realizarse la obra por precio global o alzado, y su forma de pago, deberán determinarse en el respectivo contrato. (...)*” (Decreto 2090 de 1989).

Revisado en detalle los pliegos y la minuta del contrato Contrato N° 4600032802 de 2011, no encuentra este operador ninguna referencia que indique que este contrato es a todo costo o a precio global, lo que permite entonces deducir que no hubo claridad suficiente por parte de quienes concurrieron en la elaboraron de los pliegos de condiciones y la minuta del contrato, al no indicar que el contrato era un contrato a todo costo, y no se realizó acuciosamente un análisis frente a la forma de llevar a cabo esta contratación. Razón por la que esta instancia superior, echa de menos, que desde el principio no se vincularan otras personas al proceso, posibles responsables, dado que con ello seguramente se hubiese podido analizar la responsabilidad de todos aquellos que concurrieron en la generación del hecho investigado.

#### 4.4. La decisión.

Por todo lo expresado, esta superioridad jerárquica **confirmará íntegramente** la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva mediante Auto N° 310 del 11 de noviembre de 2020, por medio del cual se ordenó el archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 022 de 2015; pues a juicio del Despacho no se encuentra acreditado el tercero de los requisitos



señalados en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, presupuesto sin el cual no viable proferir Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal.

Sin más por considerar, y en mérito de lo expuesto, el Despacho de la **CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN**,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR ÍNTEGRAMENTE** la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en el **Auto N°310 del 11 de noviembre de 2020**, por medio del cual se ordenó el archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Radicado 022 de 2015, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente auto.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** 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**.

**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**

**DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA**  
Contralora General de Medellín.

Revisó y aprobó: María I. Morales S. – Jefe O. A. Jurídica  
Proyectó: Albeiro Piedrahita. - Profesional Universitario 2.