

DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL DE MEDELLÍN

AUTO N° 023 DE 2021

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 057 DE 2016

Medellín, diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Providencia Consultada:	Auto 213 del 12 de mayo de 2021
Entidad afectada:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN – SECRETARÍA DE SUMINISTRO Y SERVICIOS, identificado con NIT. 890.805.211-1.
Presuntos Responsables:	<ul style="list-style-type: none"> • GABRIEL WERNER BRANDT, cédula de extranjería 415.616, se desempeñó como Supervisor principal del contrato. • EUGENIO VALENCIA HERNÁNDEZ, cédula 15.332.611, en el cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría de Suministro y Servicios, para la época de los hechos. • DIANA PATRICIA ZULUAGA BRAND, con cédula 43.539.220, en el cargo de Supervisora de apoyo del contrato. • ADRIANA MARÍA AMAYA POSADA, con cédula 43.051.025, en el cargo de Secretaria de Despacho de la Secretaría de Gestión Humana y Servicio de la Ciudadanía. • JOSÉ NICOLÁS RÍOS CORREA, con cédula 71.772.972, en el cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría de Suministro y Servicios, para la época de los hechos. • AURA MARLENY AGUILAR ROJAS, con cédula 32.535.696, en el cargo de Supervisora de apoyo del contrato. • JOSÉ LEOPOLDO GUTIÉRREZ, cédula de extranjería 417.196, en el cargo de contratista.
Garantes:	Compañía AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., con NIT 860.002.184-6, en virtud de la póliza 1000152. Compañía aseguradora LA PREVISORA S.A., con NIT 860.002.400-2, en virtud de póliza 1013843.
Hecho investigado:	En el Contrato Interadministrativo 4600061067 de 2015 celebrado con UNE EPM Telecomunicaciones S.A., cuyo objeto consistió en “Adquisición de Kit de teletrabajo para la Alcaldía de Medellín”, se pagaron bienes recibidos del kit de teletrabajo, en lo que se observan mayores costos en los elementos del morral, licenciamiento y garantías.
Cuantía:	Ciento quince millones setenta y cinco mil ochenta y seis pesos (\$115.075.086).
Decisión:	REVOCA EL AUTO CONSULTADO / SE ORDENA CONTINUAR CON LA INVESTIGACIÓN. Se ordena la devolución del expediente a la dependencia de origen.

1. COMPETENCIA DEL DESPACHO Y OBJETO DE LA DECISIÓN

La Contralora General de Medellín, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 268, numeral 5° 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 Legislativo 403 del 2020, el Acuerdo Municipal 087 y 088 de 2018, la Resolución 150 de 2021 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 213 del 12 de mayo de 2021**, por medio del cual se ordenó el **archivo** del Proceso de Responsabilidad Fiscal con **Radicado 057 de 2016**.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante el **Auto 116 del dos (02) de mayo del dos mil diecisiete (2017)** la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal inició la etapa de Indagación Preliminar para investigar un presunto sobrecosto en la ejecución del Convenio Interadministrativo 4600061067, suscrito el 24 de junio de 2015, entre Municipio de Medellín (Secretaría de Suministros y Servicios) y la empresa UNE-EPM TELECOMUNICACIONES S.A. «Folio 249».

Por medio del **Auto 436 del dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019)**, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva realizó la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016 con el fin de continuar con la investigación previamente iniciada «Folio 360».

En diligencia de notificación personal, dicha decisión fue puesta en conocimiento a GABRIEL WERNER BRANDT, el 4 de julio del dos mil diecinueve (2019) «Folio 376»; a JOSÉ NICOLÁS RÍOS CORREA, el 5 de julio del mismo año «Folio 377»; a AURA MARLENY AGUILAR ROJAS, el 8 de julio del mismo año «Folio 378»; a EUGENIO VALENCIA HERNÁNDEZ, el 10 de julio del mismo año «Folio 390»; a DIANA PATRICIA ZULUAGA BRAND, el 15 de julio del mismo año «Folio 391» y a ADRIANA MARÍA AMAYA POSADA, el 17 de julio del mismo año «Folio 395». Por su parte, el señor JOSÉ LEOPOLDO GUTIÉRREZ fue notificado por conducta concluyente el 10 de octubre del 2019, fecha en la cual se radicó el memorial por medio del cual se radicó el poder que le otorgó a su abogado dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016 «Folio 411».

Mediante **Auto 225 del diecisiete (17) de marzo del dos mil veinte (2020)**, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, acatando lo ordenado por la Contralora General de Medellín en Resolución 126 del mismo día, suspendió los términos dentro de todos los Procesos de Responsabilidad Fiscal que

estaban en curso al momento en que se declararon los estados de calamidad pública y Emergencia Sanitaria derivados por la pandemia del SARS-CoV-2.

Con posterioridad la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, nuevamente acatando la decisión de la Contralora General de Medellín tomada mediante Resolución 392 el catorce (14) de octubre del mismo año, con **Auto 276 del veinte (20) de octubre del dos mil veinte (2020)**, levantó la suspensión de los términos dentro de todos los Procesos de Responsabilidad Fiscal previamente suspendidos.

La Compañía AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., con NIT 860.002.184-6, en virtud de la póliza 1000152, por medio de comunicación que le fue enviada y recibida el 18 de noviembre de 2020 al correo electrónico notificacionesjudiciales@axacolpatria.co «Folio 591». Por otro lado, la Compañía Aseguradora LA PREVISORA S.A., con NIT 860.002.400-2, fue vinculada mediante comunicación con radicado 202000003141 del 30 de octubre del 2020.

3. LA PROVIDENCIA CONSULTADA

Mediante Auto 113 del veinticuatro (24) de marzo del 2021 la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, ordenó el Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016 por no haber encontrado probado el presunto daño patrimonial. Lo anterior fue expuesto por el a quo de la siguiente manera:

“De acuerdo a lo narrado, en el proceso contractual estudiado [Contrato Interadministrativo 4600061067 de 2015], se colige, en el convenio interadministrativo, se presentó una indebida gestión fiscal antieconómica e inoportuna ocasionando un daño al patrimonio público, sin embargo esta situación fue corregida, como se demuestra en el ítem del componente financiero del informe final de supervisión y acápite financiero del acta de liquidación, detallando que del valor total del contrato correspondiente a \$1.081.758.823 IVA incluido, pero solo fue cancelado por un valor de \$967.026.027, quedando por ejecutar financieramente del contrato un valor de \$114.732.796, saldo presupuestal que fue liberado al presupuesto del Municipio de Medellín.

“Resumiendo lo planteado, se concluye que no se acreditó como una situación que reunía los elementos de la responsabilidad fiscal, por tal razón, se determinará que se esté [sic] se archivará con base o cimiento de [sic] la causal de archivo corresponde a que se probó que el hecho no existió y que no es constitutivo de detrimento patrimonial establecida en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 (...)”¹

¹ Contraloría General de Medellín. Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. Auto 213 del 12 de mayo de 2021, emitido dentro del radicado 057 de 2016. Página 18

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4. 1. PROCEDIBILIDAD DEL GRADO DE CONSULTA

El artículo 18² de la Ley 610 de 2000 estableció el grado de consulta dentro de los procesos de responsabilidad fiscal con el fin de defender el interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. En ese orden – indica el mencionado artículo – 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 defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público”.

Así las cosas, dado que mediante Auto 213 del doce (12) de mayo del 2021 la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, ordenó el Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016, se encuentra el mismo incurso en el supuesto de hecho frente al cual procede el grado de consulta. De tal manera a continuación se procederá a adelantar el estudio correspondiente.

4. 2. HALLAZGO

El Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016 se originó en el siguiente hallazgo con incidencia fiscal resultado de la Auditoría Regular Vigencia 2015 – Municipio de Medellín, realizada por la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio I:

“Hallazgo 6 corresponde a la observación 8 del informe preliminar. (Deficiencias en las labores de interventoría y/o supervisión): en el convenio interadministrativo 4600061067 con objeto de “Adquisición de Kit de Teletrabajo para la Alcaldía de Medellín”, se evidenció que en el expediente contractual reposa Remisión de UNE No 276734 del 17-12-2015 por valor de Ochocientos Setenta y Un Millones Seis Cientos [sic] Cuarenta y Seis Mil Doscientos Sesenta y Cuatro Pesos M/cte \$871.646.264, en la cual se está cobrando los bienes tecnológicos que fueron entregados y recibidos del KIT de Teletrabajo, y en la que se observa mayores costos para los elementos Morral, Licenciamiento y Garantía, que ascienden a la suma de Ciento Quince Millones Setenta y Cinco Mil Ochenta y Seis Pesos Mcte **\$115.075.086**, en comparación con los costos que quedaron establecidos en la propuesta de fecha 02-06-2015, la cual hace parte integral del contrato; así como tampoco reposa soporte legal que justifique el incremento de los precios para estos elementos. La anterior situación se presenta por deficiencias en el control a las condiciones pactadas y aceptadas en la propuesta de fecha 02-06-2015, en las labores de supervisión; ya que al haberse realizado el pago en estas condiciones según Recibo a Satisfacción de Bienes 500467659 Factura UNE 20103187-70 por valor total de \$95.382.764 y Recibidos a

² Dicho artículo fue reformado por el artículo 132 del Decreto Ley 403 de 2020. No obstante, los nuevos términos aplican a los procesos que se inicien con posterioridad a la vigencia de dicha norma.

Satisfacción de Bienes 5000468271, 5000467869, 5000468293 Factura UNE 20103222-00 por valor total de \$871.646.265, el Municipio asumió mayores costos por los elementos recibidos, no se mantuvieron los precios previamente fijados en la propuesta de fecha 02-06-2015, lo que conlleva a cuantificarse un daño por valor de \$115.075.086, configurándose un posible detrimento patrimonial. Situación que vulnera el principio de Legalidad y el de Eficiencia establecido en el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993. **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$115.075.086.**"

4.3. PROBLEMA JURÍDICO

Este Despacho entrará verificar si el presunto daño patrimonial, objeto de investigación dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016, fue debidamente compensado en la liquidación del Convenio Interadministrativo 4600061067 de 2015, suscrito entre UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. y el Municipio de Medellín-Secretaría de Suministros y Servicios.

4.4. SOBRE LA CORRECCIÓN O COMPENSACIÓN DEL PRESUNTO DAÑO EN LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 4600061067 DE 23015.

Valga empezar señalando que el Contrato Interadministrativo 4600061067 de 2015, celebrado entre UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. (UNE) y el Municipio de Medellín- Secretaría de Suministros y Servicios (el Municipio), estaba integrado por la oferta económica presentada por UNE el dos (02) de junio de dos mil quince (2015) «Folio 22». Es decir, el mismo debía ejecutarse con los precios unitarios allí previstos al margen de la variabilidad que el contrato podría sufrir por la demanda de funcionarios solicitando ser incluidos en el teletrabajo.

Así, este Despacho está de acuerdo con la primera instancia en lo relacionado con la naturaleza jurídica de la Oferta Referencial de UNE, con fecha del diecisiete (17) de septiembre de 2015 «Folio 287». En ese sentido, ésta no integró nunca el contrato pues el Municipio de Medellín nunca accedió a un cambio en precios, sólo hubo una modificación en las cantidades contratadas. Ello se desprende de no sólo del propio documento en mención, el cual señala:

"Los precios contenidos en esta oferta son una referencia. El presente documento no constituye una oferta o propuesta formal por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., en los términos del artículo 845 y subsiguientes del Código de Comercio, pues e presenta solamente con fines de ilustración. Por lo anterior, no obliga a UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., adicional se reserva el derecho de presentar o no una oferta en el futuro".

Sino también de las diferentes actas de reunión, de los informes de supervisión y del acta de liquidación, pues en ninguna de ellas ni siquiera se menciona una aprobación de

cambio de precios. De hecho, en el Acta de Reunión del veinte nueve (29) de septiembre del dos mil quince (2015) «Folio 491» sobre la oferta referencial, se dijo de manera expresa:

“Une [SIC] ha enviado una nueva cotización para ajustar los precios del contrato inicialmente firmado, la cual no se considera viable por parte del Municipio de Medellín, se solicitará revisar el tema por parte de la oficina jurídica e invitar a una nueva reunión a Une [SIC]”.

Poniendo de lado entonces el debate sobre la integración de la Oferta Referencial de UNE, con fecha del diecisiete (17) de septiembre de 2015, al Convenio Interadministrativo 4600061067 de 2015; se debe regresar a analizar el presunto daño a la luz de la oferta que sí integra el negocio jurídico mencionado y, por lo tanto, vinculaba a las partes.

En la oferta económica presentada por UNE del dos (02) de junio de dos mil quince (2015) se establecieron los siguientes precios:

Elementos de los kits tecnológicos	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Valor Total IVA incluido
Morral	138	\$48.731	\$6.724.862	\$7.800.840
Licenciamiento	141	\$1.369.900	\$193.155.910	\$224.060.856
Garantía de 5 años	135	\$457.321	\$61.738.279	\$71.616.404
TOTAL			\$261.619.051	\$303.478.100

Fuente: Oferta de UNE del 2 de junio de 2015 «Folio 33»

No obstante, en la Factura de 20103222-00 «Folio 248», por valor total de OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$871.646.264 M/cte), se realizó el siguiente cobro de los mismos elementos:

Elementos de los kits tecnológicos	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Valor Total IVA incluido
Morral	70	\$52.537	\$3.677.590	\$4.266.004
Licenciamiento	60	\$1.990.040	\$119.402.400	\$138.506.784
Garantía de 5 años	160	\$843.120	\$134.899.200	\$156.483.071
TOTAL			\$257.979.190	\$299.255.859

Fuente: Factura 2010322-00

De haber pagado los precios ofrecidos inicialmente, el valor facturado hubiera sido el siguiente:

Elementos de los kits tecnológicos	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Valor Total IVA incluido
Morral	70	\$ 3.956.957	\$ 3.411.170	\$ 4.266.004
Licenciamiento	60	\$ 95.345.040	\$ 82.194.000	\$ 138.506.784
Garantía de 5 años	160	\$ 84.878.778	\$ 73.171.360	\$ 156.483.071
TOTAL			\$158.776.530	\$ 184.180.775

Elaboración: Propia

Ciertamente, existiría una diferencia de CIENTO QUINCE MILLONES SETENTA Y CINCO MIL PESOS CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$115.075.084 M/cte).

Al revisar tanto el Informe Final de Supervisión y/o Interventoría «Folio 248» como el Acta de Liquidación «Folio 535», se pudo constatar que los mayores valores pagados dentro de la Factura de 20103222-00 no fueron compensados; pues en ambos documentos el valor original de dicho documento es tenido en cuenta de manera íntegra al cuantificar la ejecución total financiera y contable del contrato en NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES VEINTINUEVE MIL VEINTISIETE PESOS (\$967.029.027 M/cte) – valor que resulta de las siguiente adición:

FACTURA	VALOR
20103187-70	\$95.382.7633
20103222-00	\$871.646.2644
TOTALL	\$967.029.0277

Dicha suma es restada del valor total establecido en el contrato para lograr el balance a favor del Municipio:

Valor total del contrato	\$1.081.758.823
Valor facturado	\$967.029.027
Saldo presupuestal a favor del Municipio:	\$114.729.796

Así las cosas, este Despacho discrepa respetuosamente de la conclusión a la que llegó la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva pues, de haberse corregido el pago por mayor valor de lo pactado, el saldo a favor del Municipio habría sido DOSCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS (\$229.804.880 M/Cte). En otras palabras, los valores pagados de más nunca fueron compensados y el daño cuantificado en CIENTO QUINCE MILLONES SETENTA Y CINCO MIL PESOS CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$115.075.084 M/cte) se mantuvo incólume.

En conclusión, contrario a lo señalado por el Operador Jurídico de la primera instancia para estimar la procedencia de proferir Auto de Archivo, considera el Despacho que en la presente investigación si surge la existencia del elemento daño patrimonial y la determinación de su cuantía, razón por que se habrá de **REVOCAR** la decisión consultada, y en su lugar se dispondrá que se prosiga con la investigación a fin de que se indague sobre la verificación de la existencia de los demás elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, para seguidamente adoptar cualquiera de las dos decisiones que consagra el artículo 46 de la Ley 610 de 2000³, según corresponda.

Sin más por considerar y en mérito de lo expuesto, este Despacho

³ Ley 610 de 2000. Artículo 46. Decisión. Vencido el término anterior, se procederá al archivo del proceso o a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada, según sea el caso.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en **Auto 213 del doce (12) de mayo del 2021**, por medio del cual se ordenó el Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal 057 de 2016, por la motivación expuesta en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, se **ORDENA** a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, **PROSEGUIR** o **CONTINUAR** con la investigación a fin de que se indague sobre la verificación de la existencia de los demás elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, para seguidamente adoptar cualquiera de las dos decisiones que consagra el artículo 46 de la Ley 610 de 2000⁴, según corresponda.

ARTÍCULO TERCERO: 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 CUARTO: Una vez en firme la providencia, **DEVUÉLVASE** a la mayor brevedad el expediente a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para que dé estricto y riguroso cumplimiento a lo ordenado en el presente proveído.

NOTIFÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralora General de Medellín.

Proyectó: Catalina P. Sánchez D. Profesional Universitaria II.
Revisó y aprobó: Jorge H. Ospina Z. – Jefe (e) Oficina Asesora Jurídica

⁴ Ley 610 de 2000. Artículo 46. Decisión. Vencido el término anterior, se procederá al archivo del proceso o a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada, según sea el caso.