

DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL DE MEDELLÍN

AUTO N° 035 DE 2021

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 027 DE 2015.

Medellín, cuatro (04) de octubre de dos mil veinte (2021)

Decisión consultada:	Auto 392 del diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021)
Entidad afectada:	Municipio de Medellín-Secretaría de Inclusión Social..
Hecho (s) investigado (s):	<p>El hallazgo fiscal se presentó por la no realización de descuentos al contratista en el acta de liquidación bilateral del contrato 4600042106 de 2012, suscrita por las partes (Municipio de Medellín y la ESE Metrosalud), el día 5 de agosto de 2015, pese a que el día 8 de julio de 2015, el Secretario de Inclusión Social y Familia había expedido acta de liquidación unilateral, en la que conforme a análisis realizados por el equipo liquidador y reuniones previas con el contratista Metrosalud, se había definido era necesario realizar dichos descuentos.</p> <p>En síntesis el hecho fiscal lo constituyó la presunta omisión en efectuar unos descuentos al contratista Metrosalud, en la ejecución y liquidación del contrato 4600042106 de 2012.</p>
Cuantía Total del daño:	Treinta y cinco millones trescientos treinta y nueve mil doscientos veinte pesos m/c (\$35.339.220).
Presunto(s) responsable(s):	HÉCTOR FABIÁN BETANCUR MONTOYA, cédula de ciudadanía 98.535.385 MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, cédula de ciudadanía 43.501.564.
Decisión Primera Instancia:	<ul style="list-style-type: none"> Auto de imputación de responsabilidad fiscal a los presuntos responsables identificados anteriormente. Auto archivo del proceso a favor de JAQUELINE MARÍN MARÍN, identificada con cédula de ciudadanía 21.895.354 y LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA
Procedimiento:	Ordinario de única instancia
Decisión en grado de consulta:	CONFIRMA
Garante:	AXA COLPATRIA DE SEGUROS S.A., Nit. 860.002.184-6., en virtud de la póliza No. 1000152, vigencia desde el 10 de julio de 2014, hasta el 1 de abril de 2015, visible a folios 22 a 25 del expediente.

I. OBJETO DEL GRADO DE CONSULTA

La Contralora General de Medellín, en ejercicio de las facultades prescritas en las leyes 610 de 2000, 1437 de 2011, y 1474 de 2011, el Decreto Ley 403 de 2020, el Acuerdo Municipal N° 087 de 2018, y la Resolución N° 150 de 2021 (*Manual específico de Funciones y competencias laborales*), procede a resolver en **grado de consulta** la decisión contenida en el Auto 392 del diecisiete (17) de agosto del año dos mil veintiuno (2021) por medio del cual, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decidió

i) Imputar responsabilidad fiscal a HECTOR FABIAN BETANCUR MONTOYA, y MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ y ii) archivar el proceso a favor de JAQUELINE MARÍN MARÍN y LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA.

II. HECHOS Y ANTECEDENTES

1. HECHOS OBJETO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Según el Auto de Apertura 190 del 19 de abril de 2018, los hechos constitutivos de detrimento patrimonial objeto de investigación fueron los siguientes: Folio 79.

“Hecho 1: El contrato 4600042106 de 2012, no fue liquidado conforme a lo establecido en la ley, quedando pendiente la devolución de una suma de \$10.863.203, que debía descontarse al contratista en la liquidación, lo cual no se efectuó debido a un mayor valor pagado por honorarios. El contrato no ha sido liquidado debido a problemas jurídicos.

Hecho 2: El contrato 4600042106 de 2012, no fue liquidado conforme a lo establecido en la ley, quedando pendiente la devolución de una suma de \$3.537.300, que debía descontarse al contratista en la liquidación, la cual no se efectuó, debido a un mayor valor pagado por incumplimiento relacionado con la actualización de la base de datos”.

Estos valores fueron modificados en el auto de imputación N°392 de 2021.

2. PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

En el Auto de Apertura 190 del 19 de abril de 2018 se identificó a HECTOR FABIÁN BETANCUR MONTOYA, cédula de ciudadanía 98.535.385 y a MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, cédula de ciudadanía 43.501.564. Folio 79-84.

3. ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

En el Auto de Imputación y archivo N° 392 de 2021, se identificó al Municipio de Medellín-Secretaría de Inclusión Social. Folio 669.

4. CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL

En el Auto de Imputación y archivo N° 392 de 2021, el detrimento patrimonial al Municipio de Medellín se cuantificó Treinta y cinco millones trescientos treinta y nueve mil doscientos veinte pesos m/c (**\$35.339.220**). Folio 669.

5. GARANTES VINCULADOS

La Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva vinculó ACE Seguros S.A Con NIT 860.026.518-6

6. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

1. Mediante memorando 047716-201500005169 del 14 de mayo de 2015 la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio 2, dio traslado a un Hallazgo Fiscal por valor de \$14.400.503, determinado en la Auditoría Especial a Planes de Mejoramiento de las Secretarías de Participación Ciudadana, Inclusión Social y Familia y Calidad y Servicio a la Ciudadanía del Municipio de Medellín. Folios 4 a 15.
2. A través de Auto 373 del 31 de agosto de 2015, se ordenó una Indagación Preliminar. Folios 32 al 34.
3. Mediante Auto 190 del 19 de abril de 2018, se dio apertura el proceso de responsabilidad fiscal 027 de 2015. En dicho Auto se decretaron e incorporaron algunas pruebas conforme al artículo 41 de la Ley 610 de 2000. Folios 79 a 84.
4. Por medio de oficio radicado R 201800002189 del 18 de julio de 2018, el señor Luis Bernardo Vélez Montoya, presentó por escrito su versión libre, contenida igualmente en el oficio con radicado R201800002351 del 1 de agosto de 2018, visible a folios 174 a 185. Igualmente según acta No. 03 del 10 de septiembre de 2018, el despacho recibió la versión libre del señor LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA. Folios 161-204.
5. Según acta No. 002 del 10 de septiembre de 2018, el Despacho recibió la versión libre del señor Héctor Fabián Betancur Montoya. Folios 199 a 203.
6. Según acta N° 004 del 10 de septiembre de 2018, se recibió la versión libre de la señora JAQUELINE MARÍN MARÍN, visible a folios 202 y 203. Mediante oficio con radicado R 201800002804 del 13 septiembre de 2019, la señora Jacqueline Marín Marín, amplió la información de su versión libre. Folios 205 a 268.
7. Según Acta 04 del 24 de mayo de 2019, se recibió la declaración juramentada de la señora Sandra Milena Alzate Molina. Folios 343 a 360.
8. Mediante Auto 103 del 28 de febrero de 2019 se decretaron e incorporaron unas pruebas. Folio 281.
9. Mediante Auto 313 del 11 de noviembre de 2020, se adicionó el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal 027 de 2015. Folios 381 a 382.

10. Mediante correo electrónico del 4 de mayo de 2021 la señora Jaqueline Marin Marín, remitió escrito que contiene su versión libre, respecto a la adición del Auto de Apertura, contenida en el Auto 313 del 11 de noviembre de 2020. Folios 602 a 653.
11. Según actas 001 y 002 del 6 de mayo de 2021, se recibieron de manera virtual las declaraciones juramentadas a Alfredo Arley Gil Gómez y Nancy Amparo Jaramillo Duque. En dicha acta afirman los declarantes que no se descontaron \$35.339.220 al contratista Metrosalud. Folios 655, a 665.
12. El 19 de mayo de 2021, se recibió de manera virtual la versión libre y espontánea respecto a la adición del auto de apertura del presunto responsable HÉCTOR FABIAN BETANCUR MONTOYA, cuya evidencia reposa en CD ROM, visible a folio 669 del expediente.
13. El 15 de julio de 2021, se recibió de manera virtual la versión libre y espontánea respecto al Auto de Apertura y al Auto de Adición de este de la presunta responsable MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, según consta en acta y CD ROM. En dicha versión afirma que el contrato fue ejecutado cabalmente y que existen los soportes, por ello se firmó el acta bilateral sin efectuar descuentos. Folios 644 s.s

7. RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA RELEVANTES INCORPORADOS AL PROCESO

Para lo que interesa a esta decisión, este Despacho ha constatado y verificado que en este proceso están incorporadas al expediente legalmente las siguientes pruebas:

- Memorando 047716-201500005169 del 14 de mayo de 2015 de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio 2, por el cual se trasladó un Hallazgo Fiscal por valor de \$14.400.503. Folios 4 a 15.
- Contrato Interadministrativo N° 4600042106 de 2012 suscrito por Martha Cecilia Castrillón (Metrosalud) y Luis Fernando Suárez Vélez –municipio Medellín. En la cláusula octava se estipularon las garantías, en la novena las multas y en la décima la penal. CD Folio 70.
- Informe de Interventoría al Contrato N° 4600042106 de 2012 suscrito entre Metrosalud y municipio de Medellín. Contiene hallazgos. Folio 454-532.
- Contrato de Interventoría Técnica, Administrativa, Legal y Financiera N°4600042579 del 10 de octubre de 2012 con C y M Consultores suscrito por Héctor Fabián Betancur Montoya. Folio 259.

- Oficio radicado R 201600000735 del 9 de marzo de 2016 del Secretario de Inclusión Social del Municipio de Medellín, visible folio 36 del expediente, cuyos anexos contienen: 1. Acta de recibo y Terminación del contrato 4600042106 de 2012. Se deja constancia sobre hallazgos contenidos en matriz de obligaciones, que demuestran incumplimientos del contratista; 2. Matriz de obligaciones con hallazgos Metrosalud-Operador Programa Medellín Solidaria contrato 4600042106 de 2012, 3. Acta de liquidación bilateral del contrato 4600042106 de 2012 el 5 de agosto de 2015. Folios 36 a 70.
- Acta de Liquidación Unilateral (julio 8 de 2015) entre municipio de Medellín y Metrosalud, suscrita por el Sr. Hector Fabián Betancur Montoya, en calidad de Secretario de Despacho. Allí aparece que existen unos valores con sobreejecución \$32.461.381 y mayor valor pagado \$2.877.839. (Hallazgo fiscal). Folios 202-228.
- Acta de Liquidación Bilateral del 5 de agosto de 2015 del contrato 4600042106 suscrita por Hernán Fabián Betancur Montoya y Martha Cecilia Castrillón. Firman: Héctor Fabián Betancur Montoya-municipio de Medellín y Martha Cecilia Castrillón-contratista. (Hallazgo fiscal). Folios 51-69.
- Factura de Metrosalud FS1 82987 del 3 de diciembre de 2005, por \$411.988.520. Folio 137. (Hecho 1)
- Comprobante pago factura FS1 del municipio Medellín N° 2752 por \$\$411.988.520. Folio 139. Certificación recibo Metroalud. Folio 289. (Hecho 1).
- Certificación de Metrosalud sobre saldo a favor por \$411.988.520, contrato 4600042106 (Hecho 1). Folio 136. (Hecho 1).
- Oficio de Metrosalud D-2075 del 22 de junio de 2018 sobre saldo a favor por \$411.988.520 y recursos inejecutados descontados al contratista. Folio 173, 344.
- Oficio del 13 de junio de 2018 suscrito por Luis Bernardo Vélez. Contiene explicación sobre descuentos realizados a Metrosalud por inejecución de metas en el contrato 4600042106. Afirma que su posesión municipio Medellín fue el 2 de enero de 2016, cuando ya el contrato 4600042106 estaba liquidado. Solicita archivo del proceso. (Nota: no hubo nexo causal entre la conducta y el daño fiscal). Folio 175.
- Solicitud de designación de apoderado de oficio a Martha Cecilia Castrillón por la Universidad EAFIT. El oficio lo dirigen a la Oficina de Control Interno Disciplinario. Folios 357, 533. La Universidad se refiere a “disciplinado”, parece que confunde la clase de proceso de que se trata.

III. LA DECISIÓN CONSULTADA

Corresponde al Auto 392 del diecisiete (17) de agosto del año dos mil veintiuno (2021) por medio del cual, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decidió i) Imputar responsabilidad fiscal HÉCTOR FABIÁN BETANCUR MONTOYA, MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ y ii) archivar el proceso a favor de JAQUELINE MARÍN MARÍN y LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA. Folio 669.

Entre los argumentos expuestos por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal, el Despacho los resume así:

- Expresa, que existen pruebas suficientes para **imputar** la responsabilidad fiscal de **Héctor Fabián Betancur Montoya, y Martha Cecilia Castrillón Suárez**, así como para **desvincular** del proceso a **Jaqueline Marín Marín**, identificada con cédula de ciudadanía 21.895.354 y **Luis Bernardo Vélez Montoya**, identificado con cédula de ciudadanía 70.551.422.
- Respecto del hecho N° 1 manifiesta que “*de pruebas referenciadas y obrantes en el expediente, permiten concluir que el daño patrimonial que dio lugar a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal a través del Auto 190 del 19 de abril de 2018, en realidad nunca existió*, pues se trató de una interpretación de una certificación emitida por el área de Tesorería de la ESE METROSALUD, más al revisar el acta de liquidación unilateral del 05 de agosto de 2015 del contrato 4600042106 del 2012, es claro que a la ESE METROSALUD, en calidad de contratista se le adeudaba la suma de CUATROSCIENTOS ONCE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL VEINTE PESOS (\$411.988.820), la cual no se encontraba en su poder y le fue cancelada por el Municipio de Medellín en diciembre de 2015.” SNFT.
- Agrega la Contraloría Auxiliar que respecto al hecho 1, habrá lugar a proferir **archivo conforme al artículo 47 de la Ley 610 de 2000**, pues el hecho objeto de investigación no constituye daño patrimonial, razón por la no es necesario realizar análisis en relación con los demás elementos que integran la responsabilidad fiscal.
- Respecto del hecho 2, afirma que se evidencia que dentro del **Acta de Liquidación Unilateral** del 8 de abril de 2015, visible a folio 244, cuyo objetivo correspondió a: “*LOGRAR ACUERDOS BILATERALES ECONOMICOS PARA LA LIQUIDACION BILATERAL DEL CONTRATO No. 4600042106 DE 2012, CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y LA ESE METROSALUD*”, se consignó a folio 246, en el numeral 4 denominado “**Descuentos por sobre ejecución de rubros**”, se señala lo siguiente: “*El planteamiento lo realiza la doctora JAQUELINE MARÍN MARÍN, Profesional Especializada Liquidadora SISF, quien fue supervisora de la interventoría y conoció la postura de la doctora NANCY AMPARO JARAMILLO, también supervisora, quien suscribió los requerimientos de los rubros sobrepasados. Manifiesta que la sobre ejecución de rubros por valor de*

\$32.461.381, corresponden a **pagos efectuados por el contratista por encima del valor determinado en los costos**, sin ninguna solicitud ante el ordenador del gasto, se hicieron unilateralmente y el interventor no se manifestó, pero la supervisora del contrato de interventoría llamó la atención al respecto y solicitó las aclaraciones y las reclamaciones, razón por la cual se determina el descuento de este saldo, Metrosalud en ningún informe o reunión se manifestó desvirtuando o aclarando estos sobrepagos, por lo tanto hacen parte de las cantidades a descontar". Folio 202-249. SNFT.

- Explica que al comparar el acta de liquidación unilateral, suscrita por el Secretario de Inclusión Social y Familia, el día 8 de julio de 2015, conforme a los análisis realizados por el equipo liquidador designado, versus el acta de liquidación bilateral suscrita el 5 de agosto de 2015, se encuentran diferencias en valores, teniendo que la última no contempla unos valores a retener al contratista, establecidos en el acta de liquidación unilateral, y no se encuentra razones en dicha acta que sustenten o justifiquen tal situación, además tampoco se evidencia en el acta de liquidación bilateral la intención de la administración de dejar sin efectos el acta unilateral previamente suscrita.
- Argumenta que en el acta de liquidación bilateral **no se descuenta al contratista, sin justificación**, las sumas correspondientes a \$32.461.381, por sobre ejecución de rubros y \$2.877.839, por concepto de mayor valor pagado a Casa Gómez, cifras que, al no existir justificación de su no retención al contratista en el Acta de Liquidación Bilateral, constituyen un detrimento patrimonial para el Municipio de Medellín. Enfatiza que no cabe duda para el Despacho de la existencia de un detrimento patrimonial en desfavor del Municipio de Medellín -Secretaría de Inclusión Social en la suma de \$35.339.220 (treinta y cinco millones trescientos treinta y nueve mil doscientos veinte pesos mlc).
- Manifiesta que en el presente caso es gestor fiscal de primer grado el señor HÉCTOR FABIAN BETANCUR MONTOYA (Secretario municipio Medellín), y en segundo grado la señora MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, en calidad de gerente de la Empresa Social del Estado METROSALUD.
- Afirma la primera instancia que en lo atinente a la presunta responsable MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, “en calidad de Gerente de la Empresa Social del Estado METROSALUD, según certificación emitida la-Dirección de Talento Humano en la que se indica que se vinculó al cargo, desde el 8 de mayo de 2012 hasta el 31 de marzo de 2016, visible a folio 148, se tiene que en tanto representada a la ESE, como contratista en el contrato 4600042106 de 2012, debía garantizar que la ejecución contractual se realizara en los términos pactados y que los cobros correspondieran a lo realmente ejecutado, sin embargo **suscribió el acta de liquidación bilateral** del 5 de agosto de 2015, visible a 634 a 653, **pese a que el equipo liquidador ya había informado que valores debían reconocerse al**

contratista en el acta de liquidación unilateral por el proyectada y firmada el 8 de julio de 2015, después de la revisión de la información de la ejecución contractual, **cobrando por tanto a favor del contratista** ESE METROSALUD, unos **valores que no le correspondían**, y que no fueron sustentados en dicha acta de liquidación bilateral". SNFT.

- Argumenta que conforme con lo expuesto, es claro que MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, en calidad de Gerente de METROSALUD, con su accionar (*aceptación de acta de liquidación bilateral, sin justificar valores previamente glosados por equipo liquidador*), indirectamente si concurrió a su causación, a la configuración del detrimento patrimonial ocasionado; de donde se vislumbra claramente que su actuar se enmarca dentro de los umbrales de la culpa grave
- Concluye que las conductas que produjeron el daño fiscal se circunscriben concretamente a la suscripción del Acta de Liquidación Bilateral del 5 de agosto de 2015, correspondiente al contrato 4600042106 de 2012, desconociendo sin motivación o justificación alguna, las observaciones y cuentas realizadas por el equipo liquidador designado y el acta de liquidación unilateral suscrita el 8 de julio de 2015, por el Secretario de Inclusión Social y Familia del Municipio de Medellín.
- Respecto a la conducta del Señor HÉCTOR FABIAN BETANCUR MONTOYA, resalta que en su calidad de Secretario de Inclusión Social Familia y Derechos Humanos del Municipio de Medellín, "ostentaba la condición de gestor fiscal, y en tal sentido **suscribió las actas de liquidación unilateral y bilateral**, del 8 de julio de 2015 y de 5 de agosto de 2015, **desconociendo en esta última sin motivación que justifique su decisión el contenido del acta de liquidación unilateral y las recomendaciones realizadas por el equipo liquidador**, no existiendo acto administrativo que revoque o modifique el acta de liquidación unilateral del 8 de julio de 2015, según lo informa en Municipio de Medellín en el oficio con radicado R 202000001962 del 27 de noviembre de 2020 (folios 391 a 393), ni motivación alguna en el acta de liquidación bilateral del 5 de agosto de 2015, que evidencie las razones por las que desconoció las observaciones realizadas por el equipo liquidador, circunstancia que es igualmente confirmada por el presunto responsable en su versión libre, que consta en CD ROM a folio 609". (Conducta gravemente culposa, nexo causal).
- Por lo anteriormente expuesto la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal decidió IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL contra HÉCTOR FABIÁN BETANCUR MONTOYA-interventor, y MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, en calidad de Gerente METROSALUD, por la suma de \$35.339.220.
- Respecto del señor LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA, expresa que este no ostentaba la calidad de gestor fiscal respecto a los hechos investigados, ni intervino en la ocurrencia de estos, por lo que es proferir Auto de Archivo, conforme a lo

dispuesto por el artículo 47 de la Ley 610 de 2000. (Ausencia nexo causal, causal exonerativa).

- En relación con la señora JAQUELINE MARÍN MARÍN, afirma que es claro que respecto a la liquidación bilateral del Contrato 4600042106 de 2012, suscrita el 5 de agosto de 2015, no ostentó la calidad de Gestora Fiscal, ni tuvo injerencia sobre la misma, pese a que como parte del equipo liquidador del mismo, realizó sus observaciones y recomendaciones, las cuales no fueron acogidas por el ordenador del gasto, siendo procedente en tal sentido, archivar respecto a la mencionada señora, conforme al artículo 47 de la Ley 610 de 2000. (Ausencia nexo causal, causal exonerativa).

Por lo anterior decidió archivar el proceso a favor de LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA y JAQUELINE MARÍN MARÍN.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. LA COMPETENCIA

La función pública de Control Fiscal, asignada a las Contralorías por la Constitución Política (Art. 267, 268 y 272), incluye la atribución de “*Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal*”. Estos preceptos fueron desarrollados por las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 y por el Decreto Ley 403 de 2020, dando contenido y alcance al concepto de responsabilidad fiscal y estableciendo un procedimiento para su investigación, imputación y establecimiento.

Acorde a las funciones establecidas en las normas antes enunciadas, y en los Acuerdos 087 y 088 de 2018, así como la Resolución 150 de 2021, y dado que la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decidió i) Imputar responsabilidad fiscal en contra de unos investigados y ii) Archivar el proceso a favor de otros, se hace necesario surtir el **grado de consulta** al tenor del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, en virtud del cual, el superior funcional o jerárquico del funcionario que tomó la decisión verifica que la actuación y la decisión que se revisan, correspondan a los presupuestos fácticos y jurídicos del proceso de responsabilidad fiscal, y podrá tomar las decisiones que estime conveniente sin limitación alguna¹.

En materia de responsabilidad fiscal, el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales de los investigados.

¹ Sentencia T-005-2013

Según concepto de la Contraloría General de la República N° 260-2016:

En el mismo sentido, es oportuno señalar, tal como se hizo en el concepto 2015EE0071033 del 5 de junio de 2015, que "La desvinculación de sujetos investigados en los procesos de responsabilidad fiscal se realiza mediante autos de archivo de las diligencias frente al investigado cuya revisión debe surtirse mediante el grado de consulta como garantía de la defensa del interés público, pues una desvinculación inadecuada genera el riesgo de no lograr el resarcimiento del daño cuando el paso del tiempo haga imposible proseguir la acción de responsabilidad fiscal". SNFT.

2. EL PROBLEMA JURÍDICO EN ESTE PROCESO

Dado que en este proceso se decidió archivar el proceso, a favor de dos (2) personas vinculadas al mismo y que en el mismo se imputó responsabilidad fiscal en contra de otras, el Despacho plantea el siguiente problema jurídico: ¿Era procedente archivar el proceso parcialmente por algunas de las causales de que trata el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 a favor de los investigados y continuar el proceso con demás vinculados, a través de Auto de Imputación?

Una vez estudiado en su integridad el presente proceso, este Despacho anuncia de antemano su tesis y que consiste en sostener que no existió nexo causal entre los hechos investigados y la conducta de los investigados (JAQUELINE MARÍN MARÍN, y LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA) y por tanto se presenta una causal exonerativa conforme al artículo 47 de Ley 610 de 2000. Igualmente era procedente proferir el Auto de Imputación en contra de los demás vinculados al proceso.

Para argumentar y soportar la anterior postura, el Despacho abordará los siguientes temas: i) Las causales de archivo de que trata el artículo 47 de la Ley 610 de 2000; ii), Los elementos de la responsabilidad fiscal en el caso concreto.

3. LAS CAUSALES DE ARCHIVO DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY 610 DE 2000.

Es pertinente señalar 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 a lo dispuesto en los artículos 1, 5 y 53 de la Ley 610 de 2000.

El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento completo, pleno o integral del daño real cierto ocasionado al patrimonio público por quienes realizan gestión fiscal, y conduce a obtener una declaración jurídica, si un determinado servidor público o particular debe

cargar o no con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal.

Ahora bien, la Ley ha dispuesto que durante el proceso, es posible el archivo del proceso si se acreditan unas causales que el legislador ha descrito en el artículo 47 de la Ley 610 así:

ARTICULO 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. SNFT.

Según la disposición anterior habrá lugar a proferir Auto de Archivo cuando se comprueba la operancia de una causal excluyente de responsabilidad.

Según la doctrina² las causales excluyentes o exonerativas son: La fuerza mayor, el hecho de un tercero y el hecho de la víctima. Por causal exonerativa de responsabilidad se entiende el evento, hecho o fenómeno causal que impide imputar determinado hecho o daño a una persona, haciendo improcedente, en consecuencia, la declaratoria de responsabilidad.

De la misma manera el artículo 48 de la misma Ley 610 expresa que el funcionario competente proferirá Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado, entre otros requisitos. Igualmente señala que el Auto de Imputación deberá contener: “3. *La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.*”

Lo anterior implica que si una vez adelantada la gestión investigativa se concluye que no existen los elementos probatorios que acrediten los elementos de la responsabilidad fiscal, una vez practicadas las pruebas decretadas en el Auto de Apertura, no queda otra alternativa que archivar el proceso. De la misma manera si existe la evidencia que demuestran los elementos de la responsabilidad habrá que proferirse imputación.

En este proceso el Despacho procedió a evaluar los elementos relacionados con los requisitos legales, tanto para la procedencia del archivo del proceso como para la imputación de responsabilidad fiscal, bajo las siguientes premisas:

² Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual. Héctor Patiño. 2010. Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, Jaime o. Tratado de derecho administrativo. Derecho de víctimas. Pg. 104, 113. Universidad Externado de Colombia 2017

- En la medida en que esté probada alguna de las causales de que trata el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, es obligatorio para el operador jurídico reconocer esa circunstancia a favor del investigado.
- Conforme la competencia que otorga el grado de consulta, en el caso que nos ocupa, es imperativo verificar si se desvincularon legalmente unos investigados y a la vez si la imputación también está revestida de legalidad, pues puede suceder que se desvincule al “culpable” y se impute al “inocente” lo cual es contrario a los derechos de los investigados, al orden jurídico y a la protección del patrimonio público.
- Es conforme a los principios de la función administrativa³ (CPACA art. 3) desvincular a un investigado cuando exista certeza de tal situación a la luz de la normativa vigente, con lo cual se puede igualmente prevenir un eventual daño antijurídico.
- En la medida en que las pruebas regularmente practicadas y aportadas al proceso acrediten los requisitos del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, es imperativo dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal.
- Si no están acreditados los elementos de la responsabilidad fiscal debe archivarse el proceso, si se hizo una adecuada gestión probatoria.
- La imputación incluye a los denominados gestores fiscales indirectos conforme a los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 así como lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-840-01.

4. EL CASO CONCRETO. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

4.1 DECISIÓN DE IMPUTACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

El Daño Patrimonial al Estado

Los elementos esenciales para poder responsabilizar fiscalmente son: Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. (Ley 610 de 2000 artículos 5, 23). Una vez se logra determinar si la conducta fue realizada en ejercicio de la gestión fiscal, y sin de ninguna causal exonerativa procederá el funcionario de conocimiento a determinar si hubo daño patrimonial, y si fue cometida (nexo caudal) a título de dolo o de

³ Responsabilidad (las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones), eficacia (buscarán que los procedimientos logren su finalidad), economía (austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo) y celeridad (diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.)

culpa grave de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 de la Ley 610 de 2000, y el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

Este Despacho comparte los argumentos expuestos por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal, para imputar responsabilidad fiscal por las siguientes razones:

En el ámbito de la responsabilidad fiscal, si un gestor fiscal que administra o maneja recursos públicos y da lugar con su conducta a situaciones como pagos sin soporte legal o contractual, ello ocasiona un detrimento patrimonial a la respectiva entidad estatal.

La imputación incluye a los denominados gestores fiscales indirectos, tal como se observó anteriormente y lo enfatizó la Corte Constitucional en la Sentencia C-840-01: “(...) *dicho daño puede ser ocasionado por los servidores públicos o los particulares que causen una lesión a los bienes o recursos públicos en forma directa, o contribuyendo a su realización.* (...) Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución”. SNFT.

Ahora bien, para poder imputar responsabilidad fiscal deberá analizarse junto al daño, y el nexo causal si la conducta fiscalmente relevante, se realizó con culpa grave o dolo, pues según el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 deben acreditarse los elementos de responsabilidad fiscal para proferir auto de imputación, situación que se encuentra plenamente probada en este proceso, como veremos a continuación.

Con relación al HECHO 1 (contrato 4600042106), relacionado con unos valores pendientes de devolución, se evidenció que tal situación no es cierta y reposa en el expediente la prueba de que Metrosalud tenía saldo a favor por \$411.988.520; valores que fueron pagados por el municipio Medellín según comprobante de pago N° 2752 por \$411.988.520. Folios 137- 139.

De lo anterior se concluye que el HECHO N° 1 no existió y por tanto se debe continuar la investigación sólo respecto del hecho N° 2.

Con relación al HECHO 2, según el **acta de liquidación unilateral** entre el municipio de Medellín y Metrosalud, del 8 de julio de 2015, suscrita por el Sr. Héctor Fabián Betancur Montoya, en calidad de Secretario de Despacho se consignó que existen unos valores con sobreejecución \$32.461.381 y mayor valor pagado \$2.877.839. En dicha acta se dejó esta constancia:

En consecuencia, unilateralmente se declara que **no fueron aprobados y recibidos a entera satisfacción los servicios ejecutados**; es decir, la ejecución de gestión y la ejecución presupuestal presentan actividades recibidas parcialmente; por tanto, como se planteó en los acuerdos fallidos se descuentan valores de actividades parciales,

ejecutadas y se compensados (sic) los saldos presupuestales no ejecutados. SNFT. Folio 228.

No obstante lo anterior, se suscribió una segunda de Liquidación Bilateral del 5 de agosto de 2015 del Contrato 4600042106 por parte de los Hernán Fabián Betancur Montoya y Martha Cecilia Castrillón. Allí se consignó:

Durante la ejecución del contrato, **no se produjeron incumplimientos** que condujeran a procedimientos sancionatorios. SNFT.

En consecuencia las partes, declaran que se **encuentran aprobados y recibidos a satisfacción por parte de la intervención o supervisión, los trabajos**, bienes, o servicios objeto de Contrato N° 4600042106 de 2012 así como los pagos generados por los mismos. SNFT. Folio 69.

Para el Despacho, del contenido de las actas, se deduce:

1. Existen afirmaciones contrarias e incompatibles entre las dos (2) actas de liquidación respecto a los valores reales ejecutados.
2. En principio no aparecen los soportes que conduzcan a la certeza de que no se produjeron incumplimientos unos descuentos, y que los bienes y servicios fueron recibidos a satisfacción.
3. Según las pruebas se evidencia que los investigados o “imputados” omitieron unos descuentos al contratista por valor \$35.339.220, en el Acta de Liquidación Bilateral del 5 de agosto de 2015, (Contrato 4600042106 de 2012), con lo cual se produjo un daño fiscal o lesión a los intereses patrimoniales del Municipio de Medellín.
4. Es de observar que según las declaraciones juramentadas de Alfredo Arley Gil Gómez y Nancy Amparo Jaramillo Duque (Actas 001 y 002 del 6 de mayo de 2021), en la liquidación del contrato no se descontaron \$35.339.220 al contratista Metrosalud, y que los investigados tenían conocimiento de tal situación. Folios 655, a 665.

No obstante lo anterior, y dado que el proceso pasa a la etapa de descargos, los investigados tendrán derecho a ejercer el derecho de defensa y contradicción, para aclarar o desvirtuar las imputaciones formuladas.

Es de observar que en la versión libre de MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, del 15 de julio de 2021, afirma que Acta de Liquidación Bilateral es correcta, o que el contrato cuestionado fue ejecutado cabalmente y que existen los soportes legales de la ejecución correcta del contrato, por ello se firmó el Acta Bilateral sin efectuar descuentos. No obstante este tema será de debate probatorio. Folios 644 s.s

La conducta dolosa o gravemente culposa

La conducta a partir de la cual debe analizarse la responsabilidad fiscal, parte de un comportamiento activo u omisivo, doloso o gravemente culposo de un agente que realiza gestión fiscal. Este elemento se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que autorizado legalmente, que despliegue gestión fiscal en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere o contribuya en la causación de un daño al patrimonio del Estado.

Dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal se debe verificar, analizar y determinar el grado de culpabilidad a partir de lo definido en el artículo 63 del Código Civil y de las presunciones legales que contempla la Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción).

Tanto en el dolo como en la culpa grave, tendrán que analizarse las funciones del gestor fiscal, si hubo extralimitación u omisión en su ejercicio, los fundamentos generadores de responsabilidad, el elemento intencional, o la **negligencia, imprudencia**, imprevisibilidad y la falta de experticia (**impericia**), mirados desde la condición de servidores públicos o colaboradores de la administración, y además de los deberes funcionales y las actividades administrativas desplegadas y exigibles en su actuar.

La culpa grave se enerva o destruye probando la diligencia, cuidado, experticia, prudencia, o el **cumplimiento de un deber legal**⁴.

Según el Consejo de Estado en Sentencia del año 2017⁵, “se entiende por **culpa grave no cualquier equivocación, error de juicio o actuación que desconozca el ordenamiento jurídico**. (...) Valga decir, que de la definición de culpa grave anotada, puede decirse que es aquella en que se incurre por inobservancia del cuidado mínimo que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”. SNFT.

En el caso que nos ocupa, al analizar las pruebas incorporadas al proceso se advierte que los investigados autorizaron la Liquidación Bilateral del contrato sin efectuar unos descuentos, que se observaron en el acta de Liquidación Unilateral.

Dado que los investigados firmaron la Liquidación Bilateral, y supuestamente omitieron los descuentos sin justa causa, pese a que el equipo liquidador ya había informado que valores debían reconocerse al contratista en el Acta de Liquidación Unilateral del 8 de julio de 2015, tal conducta se ubica en la culpa grave, por incurrir en una equivocación, error de juicio o actuación que desconoció el ordenamiento jurídico.

⁴ Pantoja bravo, Jorje. Derecho de daños tomo II. Ed. Ieyer. 2015. Los elementos de la responsabilidad civil son: conducta, antijuridicidad, daño y nexo causal. Pág. 430

⁵ Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00637-01(47846)

5.3 NEXO CAUSAL

El artículo 5° de la Ley 610 de 2000, consagra como uno de los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal, “*Un nexo causal entre los dos elementos anteriores*”, esto es, entre el daño patrimonial al Estado y la conducta dolosa o culposa, activa u omisiva, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

Por nexo causal se entiende el vínculo real entre el daño real y cierto y la conducta antijurídica; es decir, es la conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento sufrido es resultado del hecho que generó el servidor público o el particular con dolo o culpa grave, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella. La existencia de una causal excluyente de responsabilidad implica ruptura del nexo causal entre la conducta y el daño.

Las conductas que causaron el daño fiscal se relacionan con la suscripción del Acta de Liquidación Bilateral del 5 de agosto de 2015, correspondiente al Contrato 4600042106 de 2012, desconociendo sin motivación o justificación alguna, las observaciones y cuentas realizadas por el equipo liquidador designado y el Acta de Liquidación Unilateral suscrita el 8 de julio de 2015, por el Secretario de Inclusión Social y Familia del Municipio de Medellín.

En el caso concreto, la evidencia muestra que los investigados con su conducta (*aceptación de acta de liquidación bilateral, sin justificar valores previamente glosados por equipo liquidador*), dieron lugar a la causación del detrimento patrimonial, por omisión en la realización de los descuentos a que había lugar, tal como se ha descrito a lo largo de este proceso la Primera Instancia.

Decisión de Archivo

En este proceso este proceso se demostró respecto de las personas que se desvincularon y por tanto se archivaron las diligencias, los siguientes hechos o circunstancias:

El señor LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA, no ostentaba la calidad de gestor fiscal respecto a los hechos investigados, ni intervino en la ocurrencia de estos, tal como lo sostuvo la Contraloría Auxiliar y por lo que es proferir Auto de Archivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley 610 de 2000. (Ausencia nexo causal, causal exonerativa). En otras palabras no tuvo relación de causalidad con el hecho generador del daño, lo cual constituye una causal exonerativa al tenor del artículo antes citado.

Con relación con la señora JAQUELINE MARÍN MARÍN, es claro que respecto a la Liquidación Bilateral del Contrato 4600042106 de 2012, suscrita el 5 de agosto de 2015, no tuvo injerencia sobre la misma, pese a que como parte del equipo liquidador del mismo, realizó sus observaciones y recomendaciones, las cuales no fueron acogidas por el ordenador del gasto por lo cual es viable confirmar el archivo del proceso conforme al

artículo 47 de la Ley 610 de 2000. Al igual que en el caso anterior, no existió relación de causalidad con el hecho generador del daño y su conducta, lo cual constituye una causal exonerativa de responsabilidad fiscal.

Debe recordarse que dicha norma contiene un mandato imperativo al prescribir que *“Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se, se acredite la operancia de una causal excluyente de responsabilidad”*.

Consideramos que la decisión tomada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal, relacionada con la desvinculación de unos investigados y la imputación de responsabilidad fiscal a otros vinculados, es conforme al ordenamiento jurídico, situación que en virtud del artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

En mérito de lo expuesto, la Contralora General de Medellín,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en el Auto 392 del diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021) por medio del cual la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decidió imputar responsabilidad fiscal contra HÉCTOR FABIÁN BETANCUR MONTOYA, en calidad de Secretario de Inclusión Social y Familia del Municipio de Medellín y MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, en calidad de Gerente de la Empresa Social del Estado METROSALUD, como presuntos responsables del detrimento ocasionado el Municipio de Medellín-Secretaría de Inclusión Social y Familia por la suma de treinta y cinco millones trescientos treinta y nueve mil doscientos veinte pesos m/c (\$35.339.220), según el hecho descrito en el auto de adición de la apertura N° 313 de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR la decisión contenida en el Auto 392 de 2021 por la cual la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva Archivar decidió ARCHIVAR el proceso respecto de JAQUELINE MARÍN MARÍN, y LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA.

ARTÍCULO TERCERO: CONFIRMAR la decisión contenida en el Auto 392 de 2021 por la cual la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva decidió archivar hecho definido en el Auto de Apertura del presente proceso como: “Valores superiores en manos del contratista Metrosalud, como recurso no ejecutado del Contrato 4600042106 de 2012 que ascienden a la suma de \$411.988.820, que no han sido reclamados por la Secretaría de Inclusión Social y Familia, transcurrido un lapso de 30 meses después de liquidado el Contrato 4600042106 de 2012”, en favor de los presuntos

responsables HÉCTOR FABIÁN BETANCUR MONTOYA, identificado con cédula de ciudadanía 98.535.385, MARTA CECILIA CASTRILLÓN SUÁREZ, identificada con cédula de ciudadanía 43.501.564, JAQUELINE MARÍN MARÍN, identificada con cédula de ciudadanía 21.895.354 y LUIS BERNARDO VÉLEZ MONTOYA, identificado con cédula de ciudadanía 70.551.422, por inexistencia del daño patrimonial investigado y en tal sentido por este hecho quedara desvinculada la compañía Aseguradora AXA COLPATRIA S.A.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar por estado la presente decisión conforme al Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, advirtiendo que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO QUINTO: Una vez en firme el presente Auto, remítase el proceso a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralora General de Medellín

Proyectó: Sigifredo Chavarriaga S. – Profesional Universitario 2
Revisó y aprobó: María I. Morales S.-Jefe Oficina Asesora Jurídica