


Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	
Versión: 13		


RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Medellín, trece (13) de noviembre del año dos mil veinticinco (2025)

REFERENCIA: AUTO DE APERTURA	
Entidad afectada	UNE EPM. TELECOMUNICACIONES S.A. identificada con NIT. 900.092.385-9
Presuntos responsables	- VERÓNICA LUCÍA MARÍN MARÍN, identificada con cédula 43.726.570, Director Churn. - SANDRA PATRICIA TORRENEGRA BUSTAMANTE, identificada con cédula 52.023.110, Gerente Nacional de Tiendas. - DAVID MAURICIO PÉREZ DUQUE, identificado con cédula 71.724.350, Director Abastecimiento
Garantes	- CHUBB Seguros Colombia S.A., identificada con NIT. 860.026.518-6 - SBS Seguros Colombia S.A., identificada con NIT. 860.026.518-6
Hecho	Pago de sanción pecuniaria por \$168.985.836, mediante Resolución 2004 de 2024 de la Superintendencia de Industria y Comercio por terminación de un contrato de servicios de manera unilateral.
Cuantía	Ciento sesenta y ocho millones novecientos ochenta y cinco mil ochocientos treinta y seis pesos (\$168.985.836)
Procedimiento	Ordinario

El suscrito Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, ordena la Apertura formal del proceso de responsabilidad fiscal identificado con radicado 102-2025, por los hechos relacionados en el hallazgo con incidencia fiscal N° 12, contenido en el Informe Definitivo de la Auditoría Financiera, de Gestión y Resultados a UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., identificada con NIT. 900.092.385-9, para la vigencia 2024; remitido a esta Contraloría Auxiliar mediante memorando radicado 20258010722 del 08 de octubre de 2025¹, por parte de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Telecomunicaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 267, 268 numeral 5° y 272 de la Constitución Política, artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011 y 1437 de 2011, y demás normas concordantes, por encontrarse establecida la existencia del daño patrimonial y reposar en el expediente indicios serios sobre los autores del mismo, con motivo de lo siguiente:

¹ Folio 3

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

COMPETENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Que según lo preceptuado por los Acuerdos Distritales 087 y 088 de 2018, publicados en la Gaceta Oficial 4548 de 2018, así como la Resolución 578 de 2024 del Despacho del Contralor, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Distrital de Medellín, por intermedio de su Contralor Auxiliar, y la Abogada comisionada para la sustanciación del mismo, es competente para adelantar el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal conforme a lo establecido en nuestra Constitución Política.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Mediante el memorando con radicado 20258010722 del 08 de octubre de 2025², la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Telecomunicaciones, trasladó a esta Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, hallazgo con incidencia fiscal N° 12, contenido en el Informe Definitivo de la Auditoría Financiera, de Gestión y Resultados adelantada a UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., para la vigencia 2024, por el pago de sanción pecuniaria por \$168.985.836 mediante Resolución 2004 de 2024 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) por terminación de un contrato de servicios de manera unilateral.


Junto al memorando de traslado de hallazgo del 08 de octubre de 2025, el Equipo Auditor, remitió formato de traslado de hallazgos fiscales, donde describieron el hecho en los siguientes términos (folios 5 a 6), redacción que coincide con la del Informe Definitivo de Auditoría³:

«Hallazgo administrativo con incidencia fiscal N° 12 por pago de sanción pecuniaria por \$168.985.836 de la Resolución 2004 de 2024 de la Superintendencia de Industria y Comercio por terminación de un contrato de servicios de manera unilateral.»

Hecho Irregular: en el transcurso de la fase de ejecución de la Auditoría, el equipo auditor detectó la sanción pecuniaria impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- con la resolución número: 2004 del 02 de febrero de 2024, radicación número: 21-313728 por valor de: ciento sesenta y ocho millones novecientos ochenta y cinco mil ochocientos treinta y seis pesos m/l (\$168.985.836). La causa de la sanción fue: el operador UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. habría incumplido la

² Folio 2

³ Folios 84 a 86 archivo "ID ENVIADO A LA ENTIDAD" CD anexos folio 11

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

favorabilidad que le otorgó a la usuaria mediante radicado 99992598707 del 21 de julio de 2021, debido a que le fue otorgada una oferta para evitar así la terminación del contrato, no obstante, no se evidencia que la misma haya sido cumplida por el proveedor y por el contrario habría terminado el contrato No. 17833648 de manera unilateral el 31 de julio de 2021.

Expediente Administrativo	Resolución Impone multa	Fecha Resolución	Valor Pagado	Fecha de Pago	Número de Transacción
21-313528	2004	2/02/2024	\$168.985.836	23/02/2024	105178404

Fuente: Elaboración equipo auditor


Evidencia(s): *los siguientes son los documentos que soportan los hechos:*

- *Resolución 2004 del 02 de febrero de 2024 de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, que impone la sanción pecuniaria.*
- *Comprobante de la transacción N° 105178404 del 23 de febrero de, que indica el pago de la sanción.*

Criterio(s): *la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto emitido el 15 de noviembre de 2017, radicado 1.852, con ponencia del doctor Gustavo Aponte Santos, al pronunciarse acerca del pago de sumas de dinero por concepto de sanciones por multas impuestas a una entidad pública, expresó:*

(...) En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes de carácter público, hay que determinar si ellos se produjeron por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal. Si así se concluye, surge para el ente que hace la erogación, un gasto injustificado que se origina en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal. Es claro, entonces, que dicho gasto implica una disminución o merma de los recursos asignados a la entidad u organismo, por el cual debe responder el gestor fiscal.

Por último, considera esta Sala que el pago de sumas por concepto de intereses de mora, sanciones o multas entre entidades u organismos públicos originados en la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal no puede calificarse contable, ni presupuestalmente como una mera transferencia de recursos, sino como un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones de dicho gestor fiscal. (...)

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

Así mismo, transgrede lo previsto en el numeral 6 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, así como el numeral 2.1.2.1.4 del artículo 2.1.2.1 y el artículo 2.1.8.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, lo que conllevaría a la configuración de lo previsto en el numeral 12 del artículo 64 de la citada ley.


Causa(s): *Une Epm Telecomunicaciones S.A. omitió, sin una causa justificada, porque habría incumplido la favorabilidad que le otorgó a la usuaria mediante radicado 99992598707 del 21 de julio de 2021, debido a que le fue otorgada una oferta para evitar así la terminación del contrato, no obstante, no se evidencia que la misma haya sido cumplida por el proveedor y por el contrario habría terminado el contrato No. 17833648 de manera unilateral el 31 de julio de 2021.*

Efecto(s): *la omisión en la gestión de la solicitud del usuario generó un detrimento patrimonial para la entidad por el valor de la sanción ciento sesenta y ocho millones novecientos ochenta y cinco mil ochocientos treinta y seis pesos m/l (\$168.985.836)*

*Por lo tanto, se configura un Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal por valor de **\$168.985.836**».*

En suma, la Contraloría Distrital de Medellín, a través de la Auditoría Financiera, de Gestión y Resultados, identificó un desembolso de recursos públicos por valor de \$168.985.836 efectuado por UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., el cual corresponde al pago de una multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante la Resolución 2004 de 2024, multa que se origina con ocasión a que la empresa incumplió la favorabilidad otorgada a una usuaria (radicado 99992598707 del 21/07/2021) para evitar la terminación del contrato, y finalizó unilateralmente el contrato N° 17833648 el 31/07/2021, contrariando lo anunciado en su decisión empresarial. Este pago se cataloga como una afectación al patrimonio público dado que surge de una presunta deficiente gestión fiscal en la atención de los usuarios y el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo que lo convierte en un gasto antieconómico, ineficaz e ineficiente.

Por lo anterior, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva considera que el pago de la sanción pecuniaria por \$168.985.836 a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) se constituye en un indicio serio y objetivo de un Daño Patrimonial al Estado que, en conjunto con el análisis de la gestión fiscal de los funcionarios presuntamente involucrados, obliga a dar apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como se sabe, la gestión fiscal se ciñe a los postulados de la función pública, por lo tanto las actuaciones se encuentran regidas, por los principios de eficiencia, eficacia y economía, verificar el cumplimiento de esos principios, es precisamente la función que corresponde a la Contraloría, a fin de determinar en qué medida los sujetos de control fiscal, han cumplido con el uso y manejo adecuado de los recursos para obtener un resultado o producto.

Como corresponde en un Estado de Derecho, las actuaciones que competen a la Contraloría, se encuentran claramente definidas y delimitadas en la Constitución Política y las leyes.

Así, la actuación de la Contraloría Distrital de Medellín, se encuentra fundamentada en la siguiente normativa:

El artículo 119 de la Constitución Colombiana establece:

«La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la Administración».


El artículo 267, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, establece que:

«La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales».

Por su parte, el artículo 268 de la Constitución Política señala las funciones que competen al Contralor General de la República, y de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 5°, le corresponde:

Código: F-CF-RF-009	<p style="text-align: center;">AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025</p>	 <p>Contraloría Distrital de Medellín</p>
Versión: 13		

«Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudado su monto y ejercer la Jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma».

Ahora, a nivel Distrital y Municipal, las anteriores competencias y funciones públicas, acorde con lo dispuesto en el artículo 272 de la Carta, corresponden a las Contralorías Distritales y Municipales donde se hayan creado.

Mientras, el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, consagra los principios de la vigilancia y el control fiscal: Eficiencia, eficacia, equidad, economía, concurrencia, coordinación, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales, efecto disuasivo, especialización técnica, inoponibilidad en el acceso a la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, prevalencia, selectividad y subsidiariedad.


La Ley 610 de 2000, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, y lo define en el artículo 1 en los siguientes términos:

«El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado».

Y define la gestión fiscal, en el artículo 3, como sigue:

*«el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los **servidores públicos** y las personas de derecho privado **que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos**, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de costos ambientales». –NFT-*

Al respecto, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional señaló que desarrollan gestión fiscal todos aquellos servidores públicos que desempeñan cargos directivos y quienes desempeñan funciones de control, así lo dijo expresamente en la sentencia C-840-2001, cuando sostuvo que:

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		


«La gestión fiscal es el Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales».

Nuestro Tribunal Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 1 de la Ley 610 de 2000, sentenció que también ejercen gestión fiscal quienes realizan actos que estructuran una relación de conexidad próxima y necesaria con tal tipo de actuación estatal pese a ser particulares.

Igualmente, la Ley 610 de 2000, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, de competencia de las Contralorías y en su artículo 8°, dispone que el aludido proceso, podrá iniciarse como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal realizados por parte de las propias Contralorías o bien, por petición de las Entidades vigiladas o por denuncias presentadas por cualquier persona, las Organizaciones Ciudadanas o especialmente por las Veedurías Ciudadanas. La investigación fiscal en el caso que nos ocupa se inició por traslado de hallazgo con incidencia fiscal N° 12, detectado por la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Telecomunicaciones en la Auditoría Financiera, de Gestión y Resultados a UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., identificada con NIT. 900.092.385-9, para la vigencia 2024; remitido a esta Contraloría Auxiliar mediante memorando radicado 20258010722 del 08 de octubre de 2025, por el pago de sanción pecuniaria por \$168.985.836, mediante Resolución 2004 de 2024 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) por terminación de un contrato de servicios de manera unilateral.

Finalmente, el artículo 40 de la Ley 610 de 2000, prescribe que será procedente la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, cuando de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado, en este caso, a UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., e indicios serios, sobre los gestores fiscales que han causado el mismo. Tal y como sucede en el presente caso, de las pruebas obrantes en el plenario.

“Artículo 40. Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno”.

Este Auto se expide teniendo en cuenta las exigencias establecidas en el artículo 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 610 de 2000, así como las aplicables al procedimiento ordinario que trae la Ley 1474 de 2011.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Como Entidad afectada se identificó a UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., identificada con NIT. 900.092.385-9, Sociedad de Economía Mixta mayoritariamente Pública, organizada bajo la forma de una Sociedad Anónima. Presta servicios de telecomunicaciones, tecnologías de la información y las comunicaciones y actividades complementarias.


Sus accionistas principales son Empresas Públicas de Medellín E.S.P. y Millicom Spain S.L. (Millicom Spain S.L., Peak Record S.L., Peak Five S.L., Global Albion S.L. y Global Locronan S.L.) quienes ejercen el control directo sobre UNE e indirecto sobre las Filiales, a la vez que tienen registrada en Colombia la situación de Grupo Empresarial.

Sus actos, servidores y contratos se rigen por el derecho privado, conforme lo dispone el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009 (Ley TIC), modificada por la Ley 1978 de 2019⁴.

Nació a la vida jurídica como Sociedad beneficiaria de la escisión del negocio de Telecomunicaciones de EPM, según la autorización del Concejo de Medellín, otorgada mediante el Acuerdo 45 de 2005. Mediante Escritura Pública 1210 del 12 de mayo de 2010, otorgada en la Notaría 23 del Círculo de Medellín, la Empresa adoptó la denominación social “UNE EPM Telecomunicaciones S.A.”

Posteriormente, en virtud de autorización otorgada mediante el Acuerdo 17 de 2013 del Concejo de Medellín, el 14 de agosto de 2014, se perfeccionó la fusión por absorción de UNE con Millicom Spain Cable S.L. A partir de dicha transformación, la naturaleza jurídica de UNE es la de una Sociedad por Acciones de Economía Mixta, con participación pública mayoritaria.

⁴ Tomado de <https://comunicacionestigo.com>

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	
Versión: 13		

En ese sentido, sus principales accionistas son EPM. y Empresas del Grupo Millicom (Millicom Spain S.L., Peak Record S.L., Peak Five S.L., Global Albion S.L. y Global Locronan S.L.) quienes ejercen el control directo sobre UNE e indirecto sobre las Filiales, a la vez que tienen registrada en Colombia la situación de Grupo Empresarial.

IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

De conformidad con la información remitida por el Equipo Auditor, consignada en el formato de traslado de hallazgos fiscales⁵, según información brindada por la Entidad⁶ la presunta responsabilidad fiscal recae inicialmente en cabeza de:

Nombres y apellidos	VERÓNICA LUCÍA MARÍN MARÍN
Identificación	Cédula de ciudadanía 43.726.570
Cargo	Director Churn
Dirección	Calle 27 D Sur 27B 101 apto. 609, Medellín (Antioquia)
Correo Electrónico	veromarinm@hotmail.com
Teléfono	300 677 26 48


Responsabilidades: Definir estrategias de retención, coordinar procesos críticos que impactan la experiencia del cliente, velar por el cumplimiento normativo.

Relación con el daño: Tenía la obligación funcional de garantizar la correcta implementación de ofertas para evitar la terminación del contrato. Su omisión en la supervisión y control contribuyó a la infracción que derivó en la multa.

Nombres y apellidos	SANDRA PATRICIA TORRENEGRA BUSTAMANTE
Identificación	Cédula de ciudadanía 52.023.110
Cargo	Gerente Nacional de Tiendas
Dirección	Carrera 8A N° 97 - 20 apto. 604, Bogotá (Cundinamarca)
Correo Electrónico	sandra.torrenegra@tigo.com.co
Teléfono	300 687 57 97

⁵ Folios 7rvo a 12 Formato traslado de hallazgo,. Carpetas "0000222152", "0000222148" "0000222149"" "0000222150"

⁶ Rtas TIGO-UNE EPM Telecomunicaciones radicados de esa entidad 2422019803 del 3 octubre de 2024 y 242202122 del 23 de octubre de 2024. Archivos "Rta_Sol_Num1_traslado_hallazgos" y "Respuesta_Solic_Num2_traslado_hallazgos" carpeta "0000222152" CD folio 15.

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

Responsabilidades: Dirección y control de la operación comercial en puntos de atención, ejecución de políticas de servicio y ofertas.

Relación con el daño: La usuaria afectada gestionó su solicitud en canales bajo su responsabilidad. La falta de control sobre la ejecución de la oferta y la terminación del contrato configura una contribución al detrimento.

Nombres y apellidos	DAVID MAURICIO PÉREZ DUQUE
Identificación	Cédula de ciudadanía 71.724.350
Cargo	Director Abastecimiento
Dirección	Carrera 48 N° 20-45, Medellín(Antioquia)
Correo Electrónico	David.perez.duque@tigo.com.co
Teléfono	301 258 40 06

Responsabilidades: Garantizar la disponibilidad de recursos y servicios para la operación, supervisar procesos logísticos y de soporte.

Relación con el daño: La imposibilidad de cumplir la oferta otorgada pudo estar asociada a fallas en la cadena de suministro. Como responsable de abastecimiento, debía prever y mitigar riesgos que afectarían la ejecución de compromisos adquiridos con clientes.


Asimismo, se vincularán a las demás personas que aparezcan como eventuales responsables de los hechos que nos ocupan, al practicarse las pruebas requeridas para su cabal esclarecimiento.

DETERMINACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL Y ESTIMACIÓN DE SU CUANTÍA

El daño patrimonial al Estado está plenamente configurado y determinado en su cuantía a partir de la documentación trasladada. Este se materializa en la erogación injustificada de recursos públicos por parte de la entidad UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., como consecuencia de una presunta deficiente gestión fiscal que derivó en la imposición de una sanción administrativa.

Por lo que, la causa del daño corresponde al pago de la multa impuesta a UNE EPM. Telecomunicaciones S.A. por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), mediante la Resolución 2004 de 2024 (02/02/2024)⁷. La sanción fue originada

⁷ Resolución visible en el CD ROOM obrante a folios 13, la cual obra en la carpeta "0000257810", subcarpeta "Material_Probatorio_H12", documento denominado: "1.Resol_2004_Feb-2024_H12"

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	
Versión: 13		

por el incumplimiento contractual en relación con una oferta otorgada a una usuaria (Expediente Radicación: 21313728), lo que refleja una omisión en el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal.

La multa impuesta ascendió a la suma de ciento sesenta y ocho millones novecientos ochenta y cinco mil ochocientos treinta y seis pesos (\$168.985.836).

El daño se acredita con el soporte de pago que allegó la Entidad, evidenciando que el valor de \$168.985.836⁸ fue efectivamente desembolsado por UNE EPM. Telecomunicaciones S.A. a la Dirección de Tesorería y Financiera de la SIC el 26 de febrero de 2024, generando la consecuente disminución de su patrimonio y, por ende, un detrimento a los recursos públicos.

Por lo tanto, existe un indicio serio y objetivo de un daño cierto, cuantificado y causado, que cumple con los requisitos del artículo 5° de la Ley 610 de 2000.

IDENTIFICACIÓN DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

En relación con la vinculación de una Compañía Aseguradora al proceso de Responsabilidad Fiscal, el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, que regula el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal determina lo siguiente:


«ARTICULO 44. VINCULACION DEL GARANTE. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.

La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella».

Acerca de esa Norma, la Corte constitucional declaró su exequibilidad, según Sentencias C-648 de 2002, Magistrado Ponente dr. Jaime Triviño Córdoba y C-735 de 2003, Magistrado Ponente dr. Álvaro Tafur Galvis, pronunciándose de la siguiente manera:

En uno de sus apartes la Sentencia C-648 de 2002, precisó:

⁸ Comprobante de pago visible en el CD ROOM obrante a folios 13, la cual obra en la carpeta "0000257810", subcarpeta "Material_Probatorio_H12", documento denominado: "2.Comprobante_105178404_H12"

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		


«En estas circunstancias, cuando el legislador dispone que la Compañía de Seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal, actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado. El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la agestión fiscal, por el contrato o el bien amparado por una póliza.

Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación del patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores y los bienes amparados, pues de lo contrario, la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas.

El derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal puesto que dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal.

La vinculación del garante constituye, junto con la coadyuvancia y la denuncia del pleito, una modalidad de intervención de terceros en el proceso, permite la acumulación de acciones y representa la concreción del principio de Economía al permitir que dos conflictos puedan resolverse en la misma actuación. El llamamiento en garantía permite hacer efectivas las obligaciones surgidas en el contrato de seguro. Constituye también un mecanismo para que el asegurador, que es una persona jurídica diferente a la administración y al servidor público, participe en el proceso de responsabilidad fiscal para representar y defender sus intereses en el resultado del proceso.

Por consiguiente, la vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye una medida razonable, en ejercicio del amplio margen de configuración legislativa garantizado en estas materias por el artículo 150 de la Carta Política. Atiende los principios de economía procesal y de la función administrativa a que aluden los artículos 29 y 209 de la Constitución. Además, evita un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la indemnización luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra en atención a los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público. Así desde la perspectiva del reparo de constitucionalidad formulado, no hay vulneración de las normas invocadas por los demandantes».

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

En tanto, que en la Sentencia C-735 de 2003, Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis, refiriéndose a la Constitucionalidad del transcrito artículo 44 de la Ley 610 de 2000, destacó la razón de la vinculación de la Compañía de Seguros como tercero civilmente responsable, en los siguientes términos:

«Así como ya lo explicó la Corte, cuando el Legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal lo que está haciendo es atender el principio de economía procesal para asegurar el pago de la indemnización evitando un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la misma luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público.


La vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye una medida razonable, que en ejercicio de su potestad de configuración legislativa bien podía adoptar el Congreso por estar ella íntimamente relacionada con el cumplimiento de los objetivos del juicio fiscal que regula la Ley 610 de 2000».

En ese sentido, con ocasión de los procesos de responsabilidad fiscal iniciados por los Organismos de Control, éstos pueden disponer la vinculación de las Aseguradoras como terceros civilmente responsables, respecto de todos aquellos contratos de seguro en los que una entidad estatal aparezca como tomadora, asegurada o beneficiaria.

Con fundamento en lo anterior, y de conformidad con los anexos del formato de traslado de hallazgo, remitidos por el Equipo Auditor de la CAAF Telecomunicaciones⁹ mediante el memorando 20258010722 del 08 de octubre de 2025, se identifica el contrato de Seguro Responsabilidad Civil para Directivos y Administradores con póliza N° 12/73076 de las siguientes características:

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. NIT 860.026.518-6 SBS SEGUROS COLOMBIA S.A. NIT 860.026.518-6 (50%)					
PÓLIZA	TIPO DE PÓLIZA	RIESGO BÁSICO AMPARADO	VIGENCIA		VALOR ASEGURADO
			DESDE	HASTA	
12/73076	Responsabilidad Civil para Directores y Administradores (D&O)	Actos incorrectos, omisiones o negligencia (incluyendo culpa grave) cometidos por Directores y Administradores en el ejercicio de sus funciones	1 de abril de 2025 a las 00:00 horas	31 de marzo de 2026 a las 24:00 horas	USD 10.000.000 por pérdida y en el agregado anual

⁹ Archivo "0000224467" CD folio 15

Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

De la carátula, así como el clausulado de condiciones generales y particulares anexos, se destacan, entre otras:


- Se pactó coaseguro, según se desprende de la carátula de la misma
- Tomador: Une Epm Telecomunicaciones S.A
- Asegurado: Administradores y directores del Asegurado Original y/o sus Filiales o Subsidiarias establecidas en la definición de "Asegurado" de las condiciones generales aplicables.
- Beneficiarios: Terceros Afectados
- Cobertura: USD10.000.000 valor asegurado por evento
- Modalidad de aseguramiento "claims made"

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, que remite a la aplicación de las Normas del Código General del Proceso sobre la citación del tercero civilmente responsable, y lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), existe mérito para disponer el llamamiento en garantía de la compañía aseguradora que ampara el riesgo de responsabilidad civil y fiscal de los Directores y Administradores de la Entidad afectada.

De todo lo esbozado, especialmente los amparos básicos descritos, período de vigencia, y el sistema de cobertura pactado, esta póliza ofrece cobertura temporal para la fecha de expedición del presente Auto de Apertura, y en ese sentido, teniendo en cuenta la distribución del riesgo pactado mediante coaseguro, se vincularán al presente proceso de responsabilidad fiscal las Compañías: CHUBB Seguros Colombia S.A., identificada con NIT. 860.026.518-6 (50%) y SBS Seguros Colombia S.A., identificada con NIT. 860.026.518-6 (50%), conforme a su porcentaje en la distribución del riesgo asegurable, indicándoles que en calidad de terceras civilmente responsables, tendrán los mismos derechos y facultades de los principales implicados. Todo lo anterior, en aplicación de lo dispuesto con el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

La póliza aportada, incluye coberturas adicionales, estipuladas en las condiciones particulares.

Las Aseguradoras vinculadas en calidad de tercero civilmente responsable tendrán los mismos derechos y facultades del principal implicado como lo dispone el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

Código: F-CF-RF-009	<p style="text-align: center;">AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025</p>	
Versión: 13		

En virtud de lo anterior, se ordenará vincular como terceros civilmente responsables a CHUBB Seguros Colombia S.A. y SBS Seguros Colombia S.A., con el fin de que comparezca al proceso y ejerza su derecho de defensa, en los términos del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, para efectos de la eventual repetición o reembolso de las sumas que llegaren a ser pagadas por concepto de responsabilidad fiscal.

PRUEBAS Y VERSIONES LIBRES

Se considera conducente y pertinente, para el cabal esclarecimiento de los hechos objeto del proceso:

Incorporación: Incorporar y otorgar valor probatorio a las evidencias arrimadas con la noticia fiscal por parte de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Telecomunicaciones, mediante el memorando con radicado 20258010722 del 08 de octubre de 2025 y su CD de anexos. (Folios 2 a 15)

Decreto de pruebas: Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 41 de la Ley 610 de 2000, se considera pertinente y conducente para el esclarecimiento de los hechos objeto de investigación, decretar las siguientes pruebas documentales:

1. Documentales


- Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):

1. Copia íntegra del expediente 21-313728, incluyendo pliego de cargos, pruebas y decisión sancionatoria.
2. Certificación sobre ejecutoria de la Resolución 2004/2024 y constancia del pago.

- UNE EPM Telecomunicaciones S.A.:

1. Expediente interno del caso (radicado 99992598707), con trazabilidad de la oferta otorgada y decisiones adoptadas.
2. Manuales de funciones, organigramas y políticas internas aplicables a las áreas involucradas (Churn, Tiendas, Abastecimiento).

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 610 de 2000, los presuntos responsables fiscales podrán controvertir las pruebas a partir de la notificación del presente auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Código: F-CF-RF-009	<p style="text-align: center;">AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025</p>	 <p>Contraloría Distrital de Medellín</p>
Versión: 13		

Versiones libres:

De otro lado, se llamará en versión libre a los presuntos responsables fiscales: VERÓNICA LUCÍA MARÍN MARÍN, identificada con cédula 43.726.570 (Director Churn), SANDRA PATRICIA TORRENEGRA BUSTAMANTE, identificada con cédula 52.023.110 (Gerente Nacional de Tiendas) y DAVID MAURICIO PÉREZ DUQUE, identificado con cédula 71.724.350 (Director Abastecimiento).

Quienes para las diligencias podrán designar un apoderado que los asista y represente durante el proceso, sin que la falta de Apoderado constituya causal que invalide lo actuado, en virtud de lo señalado en el artículo 42 de la Ley 610 de 2000.

Igualmente se ordenará comunicar a la entidad UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., sobre la iniciación del presente proceso de responsabilidad fiscal, conforme a lo exigido por el numeral 8° del artículo 41 de la Ley 610 de 2000.

En consideración a los argumentos de hecho y de derecho, expuestos en la parte motiva de este proveído, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva:


RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Asumir el conocimiento de las presentes diligencias y ordenar la Apertura del proceso de responsabilidad fiscal identificado con radicado 102-2025 en contra de VERÓNICA LUCÍA MARÍN MARÍN, identificada con cédula 43.726.570 (Director Churn), SANDRA PATRICIA TORRENEGRA BUSTAMANTE, identificada con cédula 52.023.110 (Gerente Nacional de Tiendas) y DAVID MAURICIO PÉREZ DUQUE, identificado con cédula 71.724.350 (Director Abastecimiento) como presuntos responsables fiscales, y de las demás personas que según las probanzas aparezcan como presuntos responsables de los hechos que dan lugar a esta actuación, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Incorporar y otorgar valor probatorio a las evidencias arrojadas con la noticia fiscal por parte de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Telecomunicaciones, mediante el memorando con radicado 20258010722 del 08 de octubre de 2025 y su CD de anexos. (Folios 3 a 13).

Igualmente, se les pone de presente las pruebas obrantes en este proceso con el fin de que se ejerciten el derecho de contradicción y defensa, acore con el artículo 32 de la Ley 610 de 2000.



Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		

ARTÍCULO TERCERO: Decretar, practicar e incorporar las pruebas documentales descritas en la parte motiva de la presente providencia:

Documentales:

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):

1. Copia íntegra del expediente 21-313728, incluyendo pliego de cargos, pruebas y decisión sancionatoria.
2. Certificación sobre ejecutoria de la Resolución 2004/2024 y constancia del pago.

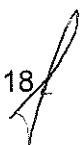
- UNE EPM Telecomunicaciones S.A.:


1. Expediente interno del caso (radicado 99992598707), con trazabilidad de la oferta otorgada y decisiones adoptadas.
2. Manuales de funciones, organigramas y políticas internas aplicables a las áreas involucradas (Churn, Tiendas, Abastecimiento).

ARTÍCULO CUARTO: BÚSQUEDA DE BIENES. En virtud de lo preceptuado en los artículos 12, 41 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011, se ordenará la búsqueda de bienes de los presuntos responsables fiscales.

ARTÍCULO QUINTO: Escuchar en versión libre y espontánea a los presuntos responsables fiscales vinculados VERÓNICA LUCÍA MARÍN MARÍN, identificada con cédula 43.726.570 (Director Churn), SANDRA PATRICIA TORRENEGRA BUSTAMANTE, identificada con cédula 52.023.110 (Gerente Nacional de Tiendas) y DAVID MAURICIO PÉREZ DUQUE, identificado con cédula 71.724.350 (Director Abastecimiento).

ARTÍCULO SEXTO: Vincular en calidad de terceros civilmente responsables a las Compañías garantes CHUBB Seguros Colombia S.A (50%). identificada con NIT. 860.026.518-6 y SBS Seguros Colombia S.A., identificada con NIT 860.026.518-6 (50%), en virtud de la expedición del contrato de seguro de Responsabilidad Civil Directores y Administradores – Directivos con póliza 12/73076 con vigencia desde el 1 de abril de 2025 a las 00:00 horas y hasta el 31 de marzo de 2026 a las 24:00 horas; al proceso de responsabilidad fiscal identificado con radicado 102-2025, indicándoles que tendrán los mismos derechos y facultades que los principales implicados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.



Código: F-CF-RF-009	AUTO 897 APERTURA PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 102-2025	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 13		


ARTÍCULO SÉPTIMO: Comunicar el presente Auto de Apertura a los Representantes Legales de las Compañías garantes CHUBB Seguros Colombia S.A. identificada con NIT. 860.026.518-6 y a SBS Seguros Colombia S.A., identificada con NIT. 860.026.518-6, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO OCTAVO: Notificar personalmente el presente Auto en los términos previstos en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, y del procedimiento consagrado en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, a los presuntos responsables fiscales.

ARTÍCULO NOVENO: Comunicar la Apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal a la entidad afectada UNE EPM. Telecomunicaciones S.A., identificada con NIT. 900.092.385-9, para enterarla del inicio de las diligencias fiscales, a efectos de que presente la debida colaboración y diligencia en la atención y respuesta de los requerimientos que surjan en desarrollo de la actuación y para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 41 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO DECIMO: RECURSOS. Contra el presente proveído no procede recurso alguno de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JUAN DAVID ÁLVAREZ JARAMILLO
 Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Andrés Felipe Palacio López – Abogado Comisionado