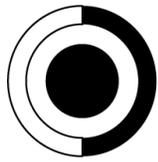


Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

EXPEDIENTE:	PROCESO ORDINARIO SIN INSTANCIA DETERMINADA PRF No.80052-2022-41262
ENTIDAD AFECTADA	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:	ANDRÉS FELIPE OCAMPO ZAPATA C.C. No. 71.788.121 Subdirector de Cultura Ambiental de CORANTIOQUIA y ordenador del gasto dentro del Contrato No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017 JAIME DE JESÚS MADRIGAL MORALES C.C. 70.322.906 Supervisor designado contractualmente para la vigilancia del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017 GABRIEL ALBERTO PRADO BUITRAGO C.C. No. 94.153.900 Supervisor designado por CORANTIOQUIA para la vigilancia del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017 JOHN MARIO VILLEGAS CASTRO C.C. 98.535.232 Supervisor designado por CORANTIOQUIA para la vigilancia del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017 UNIÓN TEMPORAL ECOBIO III NIT. 901.078.283 Contratista dentro del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017, integrado por las siguientes personas jurídicas:



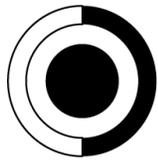
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

	CORPORACIÓN DE ESTUDIOS EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN AMBIENTAL -CEAM NIT. 811.037.176
	CORPORACIÓN AMBIENTAL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO – CORAMVU NIT. 900.412.256
PROCEDENCIA	GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE ANTIOQUIA
AUTO DE APERTURA	Auto No. 846 de 18 de agosto de 2022
AUTO CONSULTADO	Auto No. 336 de 13 de marzo de 2025
GARANTE	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA NIT. 860.524.654-6 En virtud de la expedición de las Pólizas de Seguro de Manejo Global Nos. 520-64-994000003146 y 520-64-994000003202-1 vigentes de 31 de octubre de 2016 a 02 de junio de 2020
CUANTÍA	SETECIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS (\$703.903.515,00)

**LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 4 DE LA UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA
RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO**

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5o. del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, y en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en la Resoluciones Organizacionales REG-OGZ-0748 de 26 de febrero de 2020 y REG-ORG-0036 de 17 de junio de 2020, procede a resolver el Grado de Consulta respecto del Auto No. 336 de 13 de marzo de 2025, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80052-2022-41262, en virtud del cual



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

se ordenó el archivo de la actuación atendiendo la previsión normativa del artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y por la causal que el hecho investigado no es constitutivo de detrimento patrimonial.

1. ANTECEDENTES.

El proceso de responsabilidad fiscal objeto de estudio de legalidad en sede de consulta, tiene su origen en los resultados del ejercicio auditor correspondiente al Plan de Vigilancia y Control Fiscal para el periodo 01 de enero de 2018 a 31 de diciembre de 2019 respecto de recursos correspondientes a Transferencias del Sector Eléctrico (aportes de otras entidades) girados a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA (en adelante CORANTIOQUIA).¹

Se señaló producto del ejercicio auditor, que de la revisión del expediente contractual seleccionados en la muestra, se evidenció diferencias e inconsistencias de la información registrada por cada alcance pactado, en comparación con las condiciones plasmadas en los estudios previos, otrosí e informes del contratista e interventoría en ejecución del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36, cuyo objeto fue las labores de establecimiento y fortalecimiento de hogares ecológicos en municipios del departamento de Antioquia ubicados dentro de la jurisdicción de CORANTIOQUIA

1.1. Hecho que dio origen a la actuación.

Según lo expuesto en el Auto No. 846 de 18 de agosto de 2022,² en virtud del cual se dio inicio formal al proceso de responsabilidad fiscal por parte de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, se determinó la existencia de un daño patrimonial de naturaleza resarcible que justificó el ejercicio de la acción fiscal por irregularidades en la ejecución y pago del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de

¹ Expediente, siref, archivo 2.

² Expediente, siref, archivo 18.



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

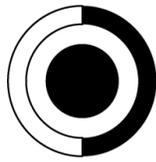
2017,³ suscrito entre CORANTIOQUIA y la UNIÓN EMPORAL ECOBIO III, cuyo objeto fue el establecimiento y fortalecimiento de hogares ecológicos en municipios de jurisdicción de Corantioquia, en el departamento de Antioquia.

Se indicó que de la revisión de la información contenida en la carpeta digital del contrato en cita, tanto en la ejecución del contrato como en las autorizaciones de los desembolsos, se presentaron diferencias e inconsistencias de la información registrada por alcance con respecto a lo establecido en las condiciones de los estudios previos, otrosí e informe del contratista y frente a lo reportado por el interventor, situación que generó un detrimento patrimonial susceptible de reparación a través de la cuerda del proceso de responsabilidad fiscal, inicialmente tasado en la suma de SETECIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS M/CTE. (\$703.903.515,00).

El auto de inicio de la acción fiscal, en lo fundamental, indicó lo siguiente:

“(…) Para el caso que nos ocupa, tenemos que con ocasión de la celebración del contrato 140-CNT1705-36 , con la empresa UNIÓN TEMPORAL ECOBIO, el cual tenía por objeto el “ESTABLECIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE HOGARES ECOLOGICOS EN MUNICIPIOS DE LA JURISDICCIÓN DE CORANTIOQUA”, se presentaron presuntas anomalías en el cumplimiento de las obligaciones, actividades y alcances por parte del contratista, y que a pesar de presentarse dichas anomalías y diferencias entre las actividades contratadas y las efectivamente ejecutadas, fueron realizados desembolsos, causándose así un presunto daño patrimonial, en el sentido de que se pagó el contrato sin el cumplimiento de las obligaciones del contratista en su totalidad tal y como se observó en el informe de hallazgo realizado por el equipo auditor.

³ Expediente, siref, carpeta 5_3. carpeta digital contrato 140-cnt1705-36\3. Carpeta Digital Contrato 140-CNT1705-36\Carpeta Contrato Digital\3-2 Contrato, otro si y demás modificaciones



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

Presunto daño patrimonial causado en la ejecución del contrato, por una presunta falta de seguimiento por parte de los supervisores del contrato a las actividades efectivamente ejecutadas por el contratista, que generó que se autorizaran pagos por los alcances del contrato (...)

El contrato se encontraba pactado por alcances, dichos alcances se constituyen como las actividades a realizar por parte del contratista y que según el contrato son las siguientes:

ALCANCE	CLÁUSULA CONTRACTUAL 6
1	<i>Acompañamiento de 1200 hogares ecológicos para proceso de fortalecimiento</i>
2	<i>Selección y establecimiento de 200 nuevos hogares ecológicos</i>
3	<i>Restauración ecológica con participación comunitaria</i>
4	<i>Establecimiento red de promotores ecológicos rurales mediante encuentros de formación y proyección en núcleos veredales y jurisdiccionales</i>
5	<i>Diseño e implementación de plan de comunicaciones</i>

Que, en razón a estos alcances o actividades a realizar por parte del contratista, como se vio en el acápite de hechos, el equipo auditor encontró diferencias cuantitativas entre lo contratado y lo entregado por el contratista, situación que se evidenció anteriormente y que de manera detallada se incluyó en el traslado del hallazgo con presunta incidencia fiscal. (...)

Que es común denominador en la Clausula contractual adjunta, la presentación de informes de interventoría acreditando determinados puntos porcentuales de avance del contrato, y recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato de los avances en la ejecución, situación que como se vio en los hechos, aparentemente se presentan diferencias entre los avances contratados y los avances aprobados y pagados por parte de la entidad afectada.

De acuerdo con el anterior análisis, la cuantía inicial estimada del Daño Patrimonial al Estado es por la suma de SETECIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL QUINIENOS QUINCE PESOS (\$ 703.903.515,00), teniendo en cuenta que:

La cuantía total del contrato era por la suma de \$734.073.515,00, sin embargo el equipo auditor pudo comprobar el cumplimiento de una de las actividades contractuales por un valor de \$19.670.000,00 y \$ 10.500.000,00 consistentes en la elaboración de piezas comunicacionales y de la realización de 43 mercados verdes, actividades que fueron comprobadas y validadas por



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

parte del equipo auditor y que se descontaron desde el traslado del hallazgo a la cuantía del presunto daño patrimonial de la siguiente manera:

\$ 734.073.515,00	- \$ 19.670.000,00	- \$ 10.500.000,00	= \$ 703.903.515,00
Valor total contrato / Valor 43 mercados / Verdes	Valor piezas Comunicacionales	Total Presunto daño Patrimonial	

De conformidad con los fundamentos fácticos anteriores la primera instancia, esto es la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, consideró que había suficientes elementos de juicio para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal que hoy ocupa la atención de esta Contraloría Delegada Intersectorial en sede de consulta, y estableció una suma inicial a resarcir al erario en cuantía de SETECIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS M/CTE. (\$703.903.515,00).

1.2. Actuaciones procesales.

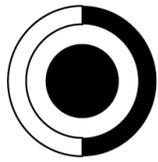
- Auto No. 846 de 18 de agosto de 2022, por el cual la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia dispuso el inicio del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario No. 80052-2022-41262.⁴

La decisión por la que se dio inicio al proceso de responsabilidad fiscal reseñada en precedencia surtió el requisito de publicidad del acto administrativo a través de las notificaciones electrónicas,⁵ previa autorización de los sujetos procesales con las formalidades dispuestas en el artículo 54 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) que se reseñan a continuación:

SUJETOS PROCESALES	FECHA DE NOTIFICACIÓN
---------------------------	------------------------------

⁴ Expediente, siref, archivo 18.

⁵ Expediente, siref, archivos 232 a 259.



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

ANDRES FELIPE OCAMPO ZAPATA	22 de septiembre de 2022
UNIÓN TEMPORAL ECOBIO III	08 de septiembre de 2022
CORPORACIÓN AMBIENTAL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO	13 de septiembre de 2022
CORPORACIÓN DE ESTUDIOS EDUCACIÓN AMBIENTAL	02 de septiembre de 2022
JHON MARIO VILLEGAS CASTRO	02 de septiembre de 2022
JAIME DE JESÚS MADRIGAL MORALES	05 de octubre de 2022

- Auto No. 947 de 06 de septiembre de 2022, por el cual se reconoció personería adjetiva a un apoderado de confianza del presunto responsable fiscal ANDRES FELIPE OCAMPO ZAPATA.⁶
- Auto No. 1191 de 02 de noviembre de 2022, por el cual se reconoció personería adjetiva a unos apoderados de confianza de los sujetos procesales JAIME DE JESÚS MADRIGAL MORALES, CORPORACIÓN DE ESTUDIOS, EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN y CORPORACIÓN AMBIENTAL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO – CORAMVU.⁷
- Auto No. 1261 de 21 de noviembre de 2022, por el cual se reconoció personería adjetiva a un apoderado de confianza del sujeto procesal JHON MARIO VILLEGAS CASTRO.⁸
- Auto No. 137 de 13 de febrero de 2023, por el cual se incorporan unas pruebas documentales al expediente, se decide sobre una solicitud de probanzas de los sujetos procesales y se decretan otras pruebas de oficio.⁹
- Auto No. 538 de 20 de junio de 2023, por el cual se fija fecha y hora para la práctica

⁶ Expediente, siref, archivo 35.

⁷ Expediente, siref, archivo 74.

⁸ Expediente, siref, archivo 95.

⁹ Expediente, siref, archivo 125.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

de diligencias de declaración juramentada dentro del proceso de responsabilidad fiscal.¹⁰

- Auto No. 001 de 03 de enero de 2024, por el cual se designa un profesional y la rendición de un informe técnico.¹¹
- Auto No. 411 de 18 de marzo de 2024, por el cual se acepta la renuncia de un apoderado de confianza y se reconoce personería a otro procurador de confianza de tres sujetos procesales.¹²
- Auto No. 765 de 27 de mayo de 2024, por el cual se reconoce personería a un apoderado de confianza del garante ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.¹³
- Auto No. 933 de 28 de junio de 2024, por el cual se prorroga el plazo fijado para la presentación de un informe técnico.¹⁴
- Auto No. 1401 de 19 de septiembre de 2024, por el cual se da traslado del informe técnico practicado dentro del proceso de responsabilidad fiscal.¹⁵
- Auto No. 336 de 13 de marzo de 2025, por el cual se ordena el archivo del proceso de responsabilidad fiscal por cuanto el hecho investigado no es constitutivo de detrimento patrimonial.¹⁶

¹⁰ Expediente, siref, archivo 151.

¹¹ Expediente, siref, archivo 165.

¹² Expediente, siref, archivo 176.

¹³ Expediente, siref, archivo 189.

¹⁴ Expediente, siref, archivo 194.

¹⁵ Expediente, siref, archivo 207.

¹⁶ Expediente, siref, archivo 217.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

La actuación procesal se asignó para el trámite de consulta de la decisión de archivo a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 4 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal mediante Auto No. 318 de 21 de marzo de 2025, suscrito por el Contralor Delegado para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo.¹⁷

1.3. Decisión por la que conoce este Despacho.

Corresponde al contenido del Auto No. 336 de 13 de marzo de 2025,¹⁸ , en virtud del cual la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia dispuso el archivo del proceso de responsabilidad fiscal al considerar que el hecho investigado no comporta detrimento al patrimonio público, representado en este caso en las transferencias del sector eléctrico a CORANTIOQUIA para el contrato de consultoría ya descrito en los párrafos que anteceden.

En lo fundamental citó la primera instancia los siguientes argumentos de hecho y de derecho que justifican el archivo de la actuación procesal, y en su literalidad:

“(...) Luego de realizar un análisis integral de la ejecución del contrato 140-CNT1705-36, se concluye que no se configura un daño al patrimonio público. La verificación técnica determinó que el contrato fue ejecutado en su totalidad, con una inversión superior a la contratada, lo que evidencia la correcta utilización de los recursos. Las variaciones identificadas en la ejecución no afectaron el cumplimiento del objeto contractual, sino que permitieron su adaptación a las condiciones reales del proyecto.

Para que se configure un daño patrimonial, la Ley 610 de 2000 establece que debe existir una lesión real y efectiva al patrimonio del Estado, producto de una conducta dolosa o culposa de los responsables. En este caso, no se evidenció una pérdida económica ni una afectación negativa de los recursos públicos. Por el contrario, se comprobó que la ejecución superó el valor contratado en \$2.267.914, lo que descarta la existencia de un detrimento patrimonial.

¹⁷ Expediente, siref, archivo 214.

¹⁸ Expediente, siref, archivo 217.



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

Si bien es cierto se identificaron falencias en la custodia y archivo de las carpetas contractuales, esta no tiene ninguna incidencia fiscal, toda vez que se pudo constatar la existencia de dichas evidencias por parte de la profesional.

Además, el análisis financiero reflejó que los valores asociados a costos administrativos y al IVA, que forman parte de los montos totales del contrato, no son objeto de verificación, pues están debidamente establecidos en el convenio interadministrativo. En consecuencia, la evaluación debía centrarse en los costos directos y de personal, los cuales fueron ejecutados conforme a lo planeado.

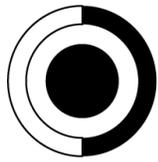
El informe técnico evidenció que las modificaciones en la ejecución obedecieron a la dinámica del trabajo con comunidades rurales, donde la adaptabilidad es un factor clave para garantizar el éxito del proyecto. Se realizó una compensación efectiva entre actividades, asegurando que el impacto del programa se mantuviera dentro de los objetivos propuestos.

De manera tal que el despacho no encuentra motivo alguno para continuar con un Proceso Ordinario de Responsabilidad debido a que se encuentra probado y soportado que los hechos materia de investigación no constituyen un detrimento patrimonial al Estado.

Coherente con lo señalado en párrafos anteriores, es preciso señalar que las causales para el archivo del proceso se encuentran establecidas en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000

Como podemos observar entonces, los hechos por los cuales se dio apertura al presente proceso de responsabilidad fiscal y que constituían inicialmente un presunto daño patrimonial; se encuentra probado que no son constitutivos de detrimento patrimonial y, por ende, no comportan responsabilidad fiscal, por lo tanto no le queda otro camino a este despacho que ordenar en consecuencia el archivo de las diligencias.

De esta forma es claro que, al desaparecer el daño como elemento estructural de la responsabilidad fiscal, el Ente de Control pierde el objeto de la investigación, por lo tanto, no es necesario que la investigación prosiga. (...)"



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

En tal virtud, la primera instancia consideró que se daba el supuesto de hecho descrito en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 relacionado con que el hecho investigado, si bien existió, no constituye detrimento o disminución patrimonial alguno al erario involucrado en el proceso de contratación censurado en la causa, luego con base en esa previsión normativa dispuso el archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

2.1. El Grado de Consulta.

La Ley 610 de 2000 en su artículo 18 dispone: *“Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con Responsabilidad Fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio”.*

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-583 de 13 de noviembre de 1997¹⁹, ha manifestado que *“(...) La Consulta es pues un instrumento que permite al superior revisar la decisión dictada por el inferior con el fin de determinar si se ajusta o no a la realidad procesal y es acorde con la Constitución y la Ley.”*

Complementa la Corte que: *“De esta manera se busca evitar que se profieran decisiones violatorias no sólo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad misma como sujeto perjudicado por el delito. El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del Estado”.*

Señaló como complemento la Corte Constitucional en la misma decisión lo que sigue:

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-583 de 13 de noviembre de 1997, expediente D-1591, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

“(...) La consulta es un grado jurisdiccional que le da competencia al ad-quem para decidir exclusivamente sobre las determinaciones que en obediencia a la ley deben ser enviadas al superior para su revisión... En virtud de la consulta, se permite al superior jerárquico decidir sin limitación alguna sobre la providencia a consultar, sin que por ello se afecte el derecho a la non reformatio in pejus consagrado en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución.”

En relación con la finalidad de la consulta establecida en el proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado también se ocupó de la naturaleza y atribuciones del superior funcional o jerárquico en este tipo de revisión oficiosa referida a la legalidad de una actuación, en Concepto 1497 de 04 de agosto de 2003²⁰, con ponencia del Consejero Flavio Rodríguez Arce, que indicó lo que sigue:

“Mediante esta figura se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite. El objeto de la consulta, precisamente, es lograr que tales decisiones definitivas sean revisadas, en el evento en que contra ellas no se interponga en tiempo el recurso de apelación, como ocurre con el grado jurisdiccional regulado por el artículo 184 del C.C.A.”

Bajo este entendido de competencia y finalidad, se ocupa a continuación este Despacho, dentro de los criterios procesales de raciocinio jurídico correspondientes a la sana crítica y lógica jurídica, a analizar el proceso de responsabilidad fiscal objeto de estudio y en particular el Auto No. 336 de 13 de marzo de 2025, por el cual la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia dispuso el archivo de la actuación administrativa fiscal sometida a consulta, fundamentado en que el hecho investigado, esto es la ejecución del contrato de consultoría.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 04 de agosto de 2003, radicado 1497, Consejero Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

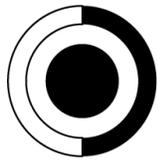
Para ese fin, y de manera previa, brevemente el despacho se ocupará de presentar unas someras consideraciones sobre los elementos de la responsabilidad fiscal en este especial tipo de actuación administrativa resarcitoria a cargo de las contralorías.

2.2. Elementos de la responsabilidad fiscal

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, para la demostración objetiva de la responsabilidad que consecuentemente lleva a la obligación de reparar el erario en cabeza del sujeto pasivo de la acción fiscal, es necesario que dentro del proceso se hayan demostrado los tres elementos de esa institución, que son: a) un daño patrimonial al estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño fiscal y la conducta. De esa manera, aun cuando la existencia cierta y actual del daño es el elemento medular a partir se edifica la institución, si falta cualquiera de ellos se desvirtúa la responsabilidad.

Este tipo de acciones, busca obtener una declaración jurídica, en la cual se establezca con certeza que un determinado servidor público o un particular que administre o maneje recursos públicos debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas en la gestión fiscal que ha realizado y que por tanto está obligado a reparar el daño causado al erario.

El proceso de responsabilidad fiscal tiene como finalidad buscar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal directa o indirectamente, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva Entidad del Estado. También debe responder, quien con ocasión de la gestión fiscal contribuye a la producción del daño fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 1o, en concordancia con lo previsto en el artículo 6o de la Ley 610 de 2000.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

2.2.1. El daño

El artículo 6o de la Ley 610 de 2000, define el daño, como elemento de la responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

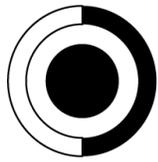
“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo (...).”

El patrimonio público ha de interpretarse en su sentido amplio, esto es, en cuanto al conjunto de bienes, derechos, rentas y recursos del Estado, a su vez referido al concepto de hacienda pública en sus múltiples manifestaciones económicas jurídicas. El erario así entendido, es susceptible de daño a partir de múltiples causas, entre ellas, hechos, actos o acontecimientos que se encuentran al margen de la gestión fiscal, y actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos que se hallan en los dominios de la gestión fiscal, siendo esta última la que importa a los fines de proceso de responsabilidad fiscal.

2.2.2. Conducta dolosa o gravemente culposa

Para deducir la responsabilidad fiscal es necesario en efecto determinar si la persona vinculada al proceso obró con dolo o con culpa grave.

En este sentido cabe recordar que como lo señalan los artículos 4o y 5o de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, de lo cual se colige que en materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

Con la sentencia C-619 de 2002 de la Corte Constitucional²¹ se equiparó la valoración de la conducta antijurídica para efectos del ejercicio de la acción de repetición o de la derivación de responsabilidad fiscal respecto de los agentes estatales y los gestores fiscales, respectivamente, en el dolo y la culpa grave, dando aplicación en los dos casos a la preceptiva del artículo 90 de la Carta Política, luego hoy solo se puede establecer la responsabilidad fiscal cuando el gestor fiscal que la ha ocasionada o permitido que se ocasionara el daño patrimonial al erario, ha obrado con dolo o culpa grave.

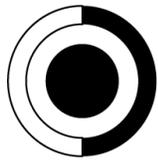
2.2.3. Nexo causal entre la conducta y el daño

El último de los tres elementos esenciales de la responsabilidad fiscal es la relación de causa a efecto entre el daño y la culpa.

Este nexo, cuya existencia es indispensable para que se pueda derivar responsabilidad fiscal implica en su formulación más simple que el daño fiscal debe ser consecuencia directa de la conducta culposa del gestor fiscal. Por tanto, no existe dicho nexo, cuando en la producción del daño opera causa extraña, es decir, fuerza mayor, caso fortuito o el hecho de un tercero.

2.3. Aplicación del artículo 47 de la Ley 610 de 2000

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-0619 de 08 de agosto de 2002, expediente D-3873, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

Para hacer un reproche de tipo fiscal, es necesario que se demuestre dentro del proceso: (i) la existencia de un daño al patrimonio del Estado; (ii) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; y (iii) un nexo causal entre estos.

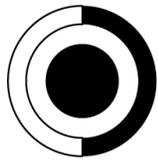
Ahora bien, señala el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 que procede proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, *que no es constitutivo de detrimento patrimonial* o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operación de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la prescripción o caducidad de la misma.

En el caso que ocupa a este despacho, el sustento del *a quo* para fundamentar el archivo de la actuación, como ya ha quedado dicho, se basa en que no es posible seguir adelante con la actuación en la medida que se encontró probado que el hecho investigado no es constitutivo de detrimento patrimonial, esto es que a partir de las pruebas técnicas practicadas dentro del plenario, se verificó el cumplimiento pleno de la prestación pactada en el contrato de consultoría cuestionado en su ejecución en esta causa.

3. EL CASO CONCRETO

Como lo indicó el operador jurídico de conocimiento en el auto de archivo sometido a estudio de legalidad en sede de consulta, los medios de prueba recaudados en desarrollo de la instrucción del proceso de responsabilidad fiscal le permitieron formar la convicción que el hecho investigado no es constitutivo de detrimento patrimonial, esto es que a pesar que efectivamente se encuentra evidenciada la suscripción, ejecución y terminación del contrato de consultoría respecto del cual se censuró la falta de soportes de ejecución, dicha atribución previa de existencia del daño como elemento fundamental de la responsabilidad fiscal se desvirtuó en el trámite de instancia.

Ha de recordarse que, en el auto de inicio formal de la actuación administrativa, determinó



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

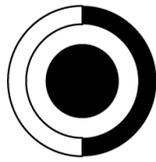
la instancia la producción de un daño patrimonial en cuantía de SETECIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS M/CTE. (\$703.903.515,00) correspondiente a diferencias e inconsistencias registradas en ejecución del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017, suscrito entre CORANTIOQUIA y la UNIÓN TEMPORAL ECOBIO III para el establecimiento y fortalecimiento de hogares ecológicos en municipios del área de influencia de la entidad contratante en el departamento de Antioquia.

Particularmente, se censura que una vez efectuada la revisión de la información contenida en la carpeta digital del contrato en cita, en el que constaba tanto los soportes de ejecución del contrato como autorizaciones de desembolso, no se soportó debidamente la información que debía corresponder o evidenciar le ejecución de cinco alcances contractuales, a pesar de lo dispuesto para tal fin en las condiciones descritas en los estudios previos, el otrosí suscrito en desarrollo del negocio jurídico y los informes de ejecución presentados por la unión temporal contratista, luego se determinó inicialmente como ha quedado sentado, un detrimento al erario en la suma de SETECIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS M/CTE. (\$703.903.515,00).

Ahora bien, el medio de prueba que fue tenido en cuenta por el *a quo* para sustentar la procedencia en ordenar el archivo de la actuación administrativa fiscal corresponde al informe técnico incorporado al plenario el 18 de septiembre de 2024 mediante oficio radicado SIGEDOC 2024IE0104584,²² experticio confeccionado por la ingeniera ambiental DANIELA CASTAÑO CANO, funcionaria de apoyo técnico adscrita a la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia y que a su vez fue dispuesto en su práctica mediante Auto No. 137 de 13 de febrero de 2023.²³

²² Expediente, siref, archivo 204.

²³ Expediente, siref, archivo 125.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

La prueba técnica²⁴ concluye, previa práctica de diligencia de visita especial realizada los días 17 a 19 de julio de 2024 a las instalaciones de la CORPORACIÓN DE ESTUDIOS EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN AMBIENTAL -CEAM, integrante de la unión temporal contratista, que no solo se evidenciaron los soportes físicos de ejecución del negocio jurídico censurado sino que el contrato fue ejecutado en un porcentaje del 100%, excepto algunas actividades que fueron modificadas según la dinámica de un contrato a ejecutar en comunidades rurales, según las siguientes consideraciones:

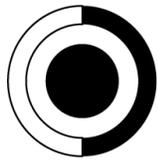
“(...) Durante la visita realizada los días 17, 18 y 19 de julio de 2024, se logró identificar que el expediente físico del contrato se encuentra con todas las evidencias de la ejecución del mismo incluido otro sí, y la información presentada a la CGR el DVD, CDs, memorias, OneDrive contaba con inconvenientes al momento de ser leídos, por lo que se requirió el desplazamiento a ver las carpetas.

Al revisar los expedientes físicos se logra identificar que el contrato fue ejecutado en un 100%, salvo algunas actividades que fueron modificadas de acuerdo a la dinámica de un contrato con comunidades rurales, sin embargo, como se describe en la siguiente tabla donde se consolidan todas las fases (contrato y otro sí), alcances y actividades se logra identificar que, el contrato contemplaba un valor de \$536.407.560 y el sustentado durante la visita es de \$538.675.474, lo que indica que se dio una ejecución superior a lo contratado por \$ 2.267.914. (...)”

La prueba técnica, luego de establecer los lineamientos generales y técnicos del contrato de consultoría discriminó el cumplimiento de seis (06) alcances de ejecución de la manera como se señalará a continuación:

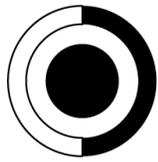
No.	ALCANCE Y OBJETO	CONCLUSIÓN
1	Alcance 0. Contratación	Se revisaron y verificaron los contratos de personal en cuanto a valores y tiempo, correspondían a lo contratado, y se indica que no hay irregularidades entre lo pactado y ejecutado, además que coincide el valor de \$255.000.000,00 correspondiente a lo que

²⁴ Expediente, siref, archivo 206.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

		presentó por el contratista en relación con lo identificado en la visita.
2	Alcance 1: Acompañamiento de 1200 Hogares Ecológicos establecidos en procesos anteriores	<p>Se verificó la ejecución de 438 visitas de caracterización, mientras que en la contratación solo se contemplaban la realización de 120, por lo que se afirma que se ejecutaron 318 caracterizaciones de más.</p> <p>Se encuentra evidencia de las respectivas actas de entrega que soportan el transporte de los respectivos Kits.</p> <p>Se constató la realización de 200 encuentros formativos para la capacitación de 1.200 hogares, sin embargo, en la evidencia presentada en las carpetas solo se identifican 123 encuentros formativos para 1.119 hogares.</p> <p>En relación con la actividad 4, se realizó la entrega de 359 Kits de fortalecimiento de hogares ecológicos, mientras que en la contratación solo se contemplaban realizar 200, indicando que se realizaron 159 entregas de más.</p>
3	Alcance 2: Establecimiento de 200 Hogares Ecológicos nuevos	<p>Se indica que se realizaron 400 visitas de caracterización, acompañamiento y evaluación y durante la visita técnica se identifican 554 actas de visita, lo que supone la realización de 154 visitas adicionales a las contratadas.</p> <p>Se aportó durante la diligencia de visita especial las respectivas actas de entrega que soportan el transporte de los respectivos Kits.</p> <p>Indica el informe que se contrató la realización de 344 encuentros formativos, incluyendo lo pactado en Otrosí, sin embargo, en la evidencia presentada en las carpetas solo se identifican 243 pero considera el profesional de apoyo técnico que en temas logísticos si se generaron los respectivos costos por lo que se optó por considerar lo expuesto por el contratista.</p> <p>Respecto de la entrega de 420 kits para el establecimiento y fortalecimiento de hogares, se indicó que aquellos no eran iguales para todas las comunidades lo que dificultó identificar en una sola acta a cuántos hogares correspondía.</p>



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

		<p>En lo que refiere a la entrega de kits de indumentaria para nuevas familias participantes en el programa, se contrató 440 unidades incluyendo las pactadas en el Otrosí, más en las actas de entrega se identifica la entrega de 566 kits lo que lleva a la conclusión de la entrega de 126 kits a los pactados.</p> <p>Finalmente en lo que hace a la actividad relacionada con la entrega de bitácoras, indica el informe que se contrataron 420 y se verificó según actas la entrega de 509 bitácoras adicionales.</p>
4	Alcance 3: Actividad de restauración ecológica mediante reforestación	<p>Se contrataron 172 visitas de asesoría en restauración ecológica pero solo se identificaron 109 de aquellas, no obstante, el informe señala que las faltantes son compensadas con las visitas del Alcance 02 donde se establecen visitas de caracterización a las contratadas.</p> <p>Respecto de los kits a entregar para la restauración ecológica con hogares (abonos, material vegetal y materiales para restauración) se contrató 310 de aquellos elementos, pero revisadas las actas de entrega se encuentran 240 sin embargo, por un acta se entregan grandes cantidades de individuos arbóreos, asumiendo que aquello no correspondía a un solo hogar, situación que dificultó identificar en una única acta las cantidades y hogares destinatarios.</p>
5	Alcance 4: Fortalecimiento de red de promotores ecológicos rurales	<p>Se contrató la realización de 94 encuentros formativos, pero solo se evidenciaron 15 de aquellos con la participación de 260 personas. No obstante, ante la afirmación por parte del contratista en el sentido que el trabajo con las comunidades se dificultó por la inasistencia de los convocados y que en temas logísticos se generaron costos, se tuvo en cuenta la manifestación de la unión temporal para concluir el cumplimiento de esta actividad.</p> <p>En relación con la actividad referida a la entrega de 200 camisetas, únicamente se verificó la entrega de 18 unidades pero no obstante, el informe técnico considera que se dio una compensación con la entrega de 126 kits de gorras y camisetas en un número superior a lo contratado descrita en el alcance 02.</p>
6	Alcance 5: Diseño e implementación de plan de medios	<p>Indica el informe técnico que se identificaron las respectivas evidencias de entrega entre de Mercados Verdes Campesinos, excepto por siete (07) de ellos que no fueron ejecutados, mas</p>



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

		realizando las respectivas compensaciones en valor se identificó que se realizaron más actividades de las contratadas.
--	--	--

Ahora bien, las irregularidades constitutivas de detrimento patrimonial fijadas en el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal sometido a estudio de legalidad en sede de consulta,²⁵ que se integraron a la providencia de inicio formal de la actuación administrativa fiscal replicando el contenido del formato de hallazgo fruto del ejercicio auditor,²⁶ fijó como hechos dañosos discriminados de acuerdo con el alcance de cada uno, de la siguiente forma:

“ (...) Alcance 1

Se presenta una diferencia de 4 encuentros y 2 visitas, entre lo presentado en los informes de supervisión y la respuesta de la Corporación. Si bien la Corporación entregó unos soportes contenidos en una USB con radicado 180-COE1712-43365 y 5 CDS con radicado 180-COE1801-3121. En el informe del contratista con radicado 180-COE1708-25937 del 9 de agosto de 2017 no existe una correlación entre los encuentros realizados, fotos y planillas de asistencia.

De la revisión de los soportes entregados en el enlace se evidenciaron inconsistencias, toda vez que, no hay consistencia entre las fotos, la planilla y lo registrado en el evento.

A partir del registro fotográfico no se puede establecer la fecha de realización del evento.

El número de persona (sic) registradas en el informe presenta diferencias con el número de personas registradas en planillas.

Revisada la carpeta física con radicado 180-COE1712-43365 entregada como soporte por la corporación, se evidencia 116 listados de asistencia para 28 municipios, algunos de estos listados corresponden a períodos diferentes del informe presentado. Además, estos listados no presentan firma de los usuarios.

²⁵ Expediente, siref, archivo 2.

²⁶ Expediente, siref, archivo 19.



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

Por otra parte, en el informe del contratista 180-COE1710-32831 del 3 de octubre de 2017 se (sic) 99 encuentros y 47 visitas.

En el informe del contratista 180-COE1711-36440 del 2 de noviembre de 2017 reportaron 101 encuentros y 47 visitas.

En la respuesta entregada por la corporación mencionan que en las evidencias hay 68 encuentros y 34 visitas.

El soporte entregado por la corporación en los radicados una USB con radicado 180-COE1712-43365 y 5 CDS con radicado 180-COE1821-3121 no desvirtúa lo señalado por el ente de control, toda vez que la información registrada al alcance citado en la observación.

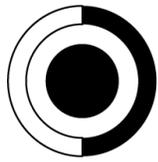
Alcance 2

De la información suministrada por la Corporación en la carpeta física de registro de 5 CDS con radicado 180-COE1821-3121 donde se encuentra evidencia de los municipios de Ituango y Anorí, se pudo evidenciar que las actividades soportadas con esta comunicación no pertenecen al período reportado en el informe de ejecución número dos que corresponde a los meses de junio y julio de 2017.

Revisadas las carpetas de los municipios de Anorí e Ituango, se evidenció que las fechas de las listas de asistencia de los encuentros eran posterior al período reportado en el informe. En el municipio de Anorí hay registro de evidencia de 5 encuentros y en Ituango 2 encuentros.

Revisada la carpeta física con radicado 180-COE1712-43365 entregada como soporte por la corporación, se evidencia:

- 5 Listados de asistencia del Municipio de Anorí*
- 2 Listados de asistencia del Municipio de Ituango*
- 18 Listados de asistencia del Municipio de Zaragoza 8 pertenecen a otro período de tiempo*
- 10 Listados de asistencia del Municipio de Caracolí 2 pertenecen a otro período*



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

- El Municipio de El Bagre no presenta listados de asistencia y tiene solo fotos que no permiten establecer circunstancias de hora, tiempo y lugar.

El soporte entregado por la corporación en los radicados son 5 CDS con radicado 180-COE1821-3121 no desvirtúa lo señalado por el ente de control, toda vez que la información registrada al alcance citado en la observación.

(...)

Alcance 3

En el informe del contratista se indica que se seleccionaron 6 sitios para realizar la restauración ecológica en los municipios de Anorí e Ituango, no obstante, no determina en que lugares se va a desarrollar las actividades.

Revisada la carpeta física con radicado 180-COE1712-43365 entregada como soporte por la corporación, se adjunta solo por municipio registros fotográficos que no permite establecer las condiciones de tiempo y lugar que fueron tomadas. No se adjunta un documento que establezca los sitios de restauración.

En la misma carpeta física se evidencia 116 listados de asistencia para 28 municipios, algunos de estos listados corresponden a períodos diferentes del informe presentado. Además, estos listados no presentan firma de los usuarios.

El soporte de evidencias entregado no corresponde con el alcance 3 Restauración ecológica 40ha con 200 familias.

No hay evidencia de los 20 kits de \$1.000.000

Alcance 4

*El soporte entregado por la corporación en los radicados CD con radicado 180COE1902-4880.
(sic)*



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

No desvirtúa lo señalado por el ente de control, toda vez que la información registrada al alcance citado en la observación.

Se evidencia la realización de 2 encuentros, mas no hay evidencia de entrega de 200 kit promotores ecológicos antiguos.

El soporte entregado por la corporación en el radicado 180-COE1712-43365 y un CD con radicado 180COE1902-4880 no desvirtúa lo señalado por el ente de control, toda vez que la información registrada al alcance citado en la observación.

Conclusión

La información entregada por la Corporación no desvirtúa todos los puntos realizados en el ente de control. Sin embargo, si se pueden ver los soportes de la realización de los 43 mercados verdes, por lo cual se retira este punto de la observación. La observación queda en firme y será incluida como hallazgo en el informe.

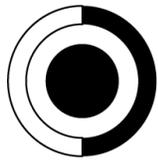
Alcance 5

Respecto al informe 1 respecto al PGAR, la corporación reconoce que hubo un error en cuanto al reporte al avance del contratista Unión Temporal ECOBIO III a la fecha. Toda vez que con los productos le daría el cumplimiento del 10% que era el porcentaje autorizado para el pago.

Conclusión: La diferencia del avance del cumplimiento para el período no es respecto al PGAR, sino que la Corporación realizó el desembolso del 10%, sin que el contratista cumpliera el lleno de los requisitos. Continúa la observación. (...)

Debido a que se validaron los mercados y piezas comunicacionales, por lo tanto, este valor será descontado del total del valor del contrato quedando así:

$\$734.073.515,00 - \$19.670.000,00 - \$10.500.000,00 = \$703.903.515,00$



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

De lo anterior se concluye que para el hallazgo se modifican los términos en que fue presentado inicialmente, en atención a las pruebas y soportes dados por la Corporación por lo cual se valida como administrativo, disciplinario y un posible detrimento patrimonial que cambia su valor de \$734.073.515 a \$703.903.515,00.

Sobre este punto, es necesario que el Despacho se ocupe brevemente de la correspondencia entre medio de prueba y objeto de prueba.

La no correspondencia entre el medio de prueba y el objeto de prueba hace referencia que el medio utilizado para demostrar un hecho no es adecuado para lograrlo. Esto puede ocurrir cuando el medio de prueba no es pertinente para el hecho que se intenta probar, o cuando no es suficiente para demostrarlo con la certeza requerida.²⁷

Recuérdese que el objeto de prueba es lo que se pretende demostrar en un proceso judicial o administrativo o lo que es lo mismo, es el hecho, el derecho o la situación que se intenta acreditar.

En términos generales, el objeto de la prueba puede ser cualquier cosa que sea susceptible de ser demostrada empíricamente, y para el presente caso, corresponde a las irregularidades planteadas en el formato de hallazgo y el auto de inicio de la actuación administrativa, que fueron reseñadas en precedencia.²⁸

Ahora bien, el medio de prueba es el instrumento o mecanismo que se utiliza para demostrar el objeto de la prueba, representado en documentos, testimonios, visitas especiales, confesiones o para el caso presente, el informe técnico que fue tenido en cuenta para la decisión de archivo que ocupa la atención de esta Contraloría Delegada

²⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de 30 de septiembre de 2015, radicado 46153, Magistrada Ponente Patricia Salazar Cuellar.

²⁸ Supra, p. 22 a 25.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

Intersectorial que se nutrió a su vez de los resultados de la diligencia de visita especial como de los documentos recaudados en desarrollo de la misma.

Empero, la no correspondencia entre el medio de prueba y el objeto de prueba se produce cuando el medio utilizado no es adecuado o pertinente para demostrar el hecho que se intenta acreditar, bien sea porque el medio no es pertinente,²⁹ no es suficiente,³⁰ o es prohibido por la legislación o marco normativo.

En consideración de esta instancia, el medio de prueba representado en el informe técnico que se tuvo en cuenta para la decisión de archivo, a partir de una lectura sistemática o confrontación en su contenido respecto de los hechos constitutivos de detrimento patrimonial planteados en el auto de apertura, no guarda correspondencia ni coherencia con las irregularidades que fueron determinantes en la ocurrencia del menoscabo al recurso público, esto es, se dirigió a señalar de manera genérica el cumplimiento del contrato sin ocuparse punto por punto de lo relacionado con las inconsistencias en las planillas de asistencia (ausencia de firmas, falta de fecha del evento, o fecha no correspondiente al evento fijado) a las actividades objeto del contrato, corroboración del registro fotográfico o en el caso del Alcance No. 05, a la diferencia en el avance del cumplimiento para el periodo o que el contratante realizó el desembolso de un porcentaje del 10% del valor pactado sin que el contratista cumpliera con el lleno de los requisitos para tal erogación.

Así las cosas, y de contera, se considera entonces como consecuencia lógica de esa falta de relación o inmediatez del medio y objeto de prueba que el informe técnico no es prueba concluyente o no es suficiente para demostrar el cumplimiento del contrato cuestionado.

²⁹ El medio de prueba no se relaciona con el hecho que se quiere probar,

³⁰ El medio de prueba no proporciona una prueba concluyente o no es suficiente para demostrar el hecho.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

Sobre este punto también es necesario señalar, en particular respecto de la apreciación de la prueba fotográfica o audiovisual, que el Consejo de Estado ha indicado que si bien son pruebas válidas y que pueden ser aportadas, recaudadas y valoradas al interior de un instructivo requieren, para que puedan demostrar la ocurrencia o no de un hecho, de reconocimiento o ratificación, o lo que es lo mismo, deben ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al proceso.³¹

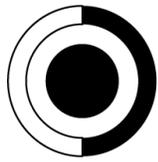
En este sentido, el registro fotográfico que en criterio del *a quo* es prueba suficiente del cumplimiento de la prestación a partir del contenido del informe técnico, sólo da cuenta de la presencia de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas, esto es no permiten establecer de manera fehaciente las condiciones de modo, tiempo y lugar de dicho registro.

Es cierto que las fotografías son pruebas documentales que el operador de instancia está en la obligación de examinar bajo el criterio de la sana crítica, pero siempre y cuando se hayan verificado los requisitos formales para la valoración de ese tipo de medios probatorios, esto es, la autenticidad y la certeza de *lo que se quiere representar*, circunstancia que no es en nada predicable en el asunto bajo estudio.

Incluso la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este particular aspecto en los siguientes términos:

“(...) La fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Esto significa que “la representación debe ser inmediata, pues si a simple vista la fotografía muestra una variedad de hechos posibles, ‘ella formará parte de la prueba indiciaria, ya que está contenida en la mente de aquél (el intérprete), y no en el objeto que la documenta”, advirtiéndose en esta misma sentencia T-269 de 2012 que “el Juez debe valerse

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 13 de junio de 2013, expediente 1997-11812-01(27353), Consejero Ponente Enrique Gil Botero



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

de otros medios probatorios, apreciando razonablemente el conjunto”, tal como dispone la preceptiva procesal.

Al igual que otro documento y que el dictamen pericial, la fotografía es un medio que el juez está en la obligación de valorar dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica.

Por ser un documento, se determinará si es privado o tiene las connotaciones para ser asumido como público y se verificará su autenticidad y genuinidad, conforme a la preceptiva correspondiente. El valor probatorio de las fotografías no depende únicamente de su autenticidad formal, sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa la realidad de los hechos que se deducen o atribuyen, y no otros diferentes, posiblemente variados por el tiempo, el lugar o el cambio de posición, lo que, como se indicó, obliga al juzgador a valerse de otros medios probatorios y a apreciar razonadamente el conjunto.³² (subrayado fuera de texto)

En otras palabras, el valor probatorio que puedan tener las fotografías no depende únicamente de su *autenticidad formal* como medio de prueba, sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa la realidad de los hechos que se deducen o atribuyen, y no otros diferentes, posiblemente variados por el tiempo, el lugar o el cambio de posición, tal y como se desprende de las jurisprudencias antes citadas, luego en modo alguno el mero registro fotográfico que acompañó el informe de supervisión puede ser considerado como plena prueba del cumplimiento del contrato de prestación de servicios cuestionado.

En lo que hace a las planillas de asistencia de las que se indicó tanto en el formato de hallazgo fiscal como en el auto de apertura del proceso formal de responsabilidad fiscal que en cada alcance, o bien no permiten identificar la entrega formales de los kits u otros elementos pactados en el contrato censurado, o carecen de firma de asistencia, fechas o corresponden en principio a otras épocas distintas a las que se verificó cada evento, no puede ser acogida la tesis planteada por la primera instancia en el sentido que su sola

³² Corte Constitucional, sentencia T-930/A13 de 06 de diciembre de 2013, expediente T-4010962, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla.



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

presencia da cuenta de la ejecución de la prestación pactada en los términos del negocio jurídico, toda vez que el medio de prueba documental ha de ser *conducente*, esto es que el medio probatorio debe ser adecuado para demostrar el hecho específico, atributo del que carecen las planillas documentales incorporadas por el funcionario de apoyo técnico en su experticia.³³

Ahora bien, como se indicó en el cuadro de Alcance del Objeto y Conclusión que en la presente providencia plasma las observaciones y conclusiones del informe técnico respecto de cada alcance contratado en el negocio jurídico,³⁴ se señala que persisten inejecuciones parciales pero que son compensadas con otras actividades por parte del contratista, luego ello permite colegir también el cumplimiento del 100% de la prestación pactada en el acuerdo de voluntades.

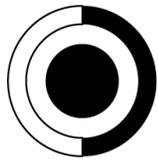
Sobre este punto, es decir, respecto de la compensación de unas actividades, el informe técnico contiene una afirmación de Derecho que no es objeto de la metodología, contenido y conclusión de una prueba técnica, sino que fue interpretada por fuera de su real alcance por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia.

Sobre la compensación, es necesario recordar que es uno de los modos de extinción de las obligaciones, que opera cuando dos personas son deudoras una de otra, recíprocamente.

A su vez, el artículo 1715 del Código Civil colombiano instituye que esta figura opera por ministerio de la ley y aun sin el consentimiento de los deudores, de tal forma que es posible disolver las deudas recíprocas hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento en que una y otra reúnen las siguientes calidades:

³³ Consejo de Estado, Sección primera, Auto 77007-03-24-000-2027-00627-00, 75 de mayo de 2023; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 26, Auto 77007-03-75-000-2022-00393-00, 79 de mayo de 2023; Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto 25007-23-27-000-2007-00705-02(78093), 79 de agosto de 2070.

³⁴ Supra, p. 18 a 22.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

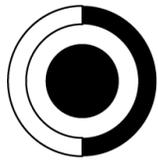
- (i) Que ambas tengan por objeto dinero o cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad.
- (ii) Que ambas deudas sean líquidas
- (iii) Que ambas sean actualmente exigibles.

Pero, además, la jurisprudencia asegura³⁵ que este modo de extinguir las obligaciones parte de un supuesto necesario y claro: la existencia de deudores recíprocos de géneros homogéneos, hechos que **no son acreditados** dentro del trámite de instrucción del proceso de responsabilidad fiscal y por el contrario, lo que se evidencia es la ejecución de unas contraprestaciones a cargo del contratista pero por fuera de lo convenido en el contrato de consultoría, situación que escapa también de la órbita de ejercicio del control fiscal pues el reconocimiento a favor de la unión temporal contratista es propio de la acción de controversias contractuales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, indicó la prueba técnica que solicitaron todos los contratos del personal vinculado por la unión temporal contratista y el apoyo técnico designado revisó y verificó que los valores y tiempos correspondían a lo contratado, concluyendo que respecto de ese Alcance (nominado como Alcance 0) no hay irregularidades entre la información entregada por el contratista respecto de lo identificado en la visita, no obstante, no hay soportes en el expediente descargado del aplicativo Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal (SIREF) de las contrataciones del personal requerido para el desarrollo de la consultoría, para realizar las respectivas validaciones.

Como corolario de todo lo anterior, ha de recordarse que el proceso de responsabilidad fiscal tiene su fuente en la actividad oficiosa a cargo del ente de control para determinar la existencia de *los elementos de la responsabilidad fiscal*. Busca en consecuencia una

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de junio de 2019, radicado 2008-00063-02, Magistrado Ponente Jaime Enrique Rodríguez.



AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

verdad objetiva (material) que, en realidad, se aproxima a un ideal de verdad ontológica, basada en la creencia de que la búsqueda de una verdad objetiva no solamente es posible, sino que es además deseable.

Con base en ese presupuesto, entonces, el operador fiscal, como responsable de la averiguación de la verdad (entiéndase producción del daño), y la determinación de la responsabilidad de los vinculados, debe desarrollar la actividad de la prueba orientado hacia esa verdad material.

Por ello, la justicia en este especial régimen de responsabilidad se entiende alcanzada cuando se logra objetiva, sustancial y ontológicamente la verdad material a través del debido ejercicio probatorio, y en este caso, de manera alguna se puede afirmar que se desvirtuó la producción del hecho dañoso investigado.

De conformidad con la narración de los argumentos expuestos anteriormente, concluye esta instancia que no son de recibo en sede de legalidad los fundamentos de archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80052-2022-41262 citados por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia y la providencia bajo estudio está llamada a ser revocada.

4. DECISIÓN

Emerge de lo expuesto en precedencia, que las inferencias de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia no dan cuenta de una plausible armonización del acervo probatorio en ejercicio de la libre apreciación probatoria que informa al proceso de responsabilidad fiscal cuyo trámite se encuentra regulado en la Ley 610 de 2000, precisamente porque el informe técnico que fue medio de prueba fundamental para disponer el archivo de la actuación no guarda relación o correspondencia con el objeto de prueba fijado en el formato de traslado de hallazgo fiscal o el propio auto de inicio de la actuación administrativa, luego de manera alguna quedó descartada la existencia o



Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

inexistencia del daño patrimonial o lo que es lo mismo, la ejecución o inejecución de las obligaciones pactadas en los Alcances del Contrato de Consultoría No. 140-CNT1705-36 de 15 de mayo de 2017.

Bajo las consideraciones y razones expuestas en este proveído, la Contraloría Delegada Intersectorial No. 4 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, adscrita a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Auto No. 336 de 13 de marzo de 2025, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80052-2022-41262, en virtud del cual ordenó el archivo de la actuación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia notificará por Estado la presente providencia, en la página web de la Contraloría General de la República dispuesta para tal fin.

En el evento de ser requerida copia de esta decisión, los sujetos procesales deberán solicitarla mediante correo electrónico dirigido a la dirección institucional de la Contraloría General de la República responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co

TERCERO: DEVOLVER el expediente a la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia a través de la plataforma SIREF de la Contraloría General de la República, para lo de su competencia.



CONTRALORÍA
General de la República

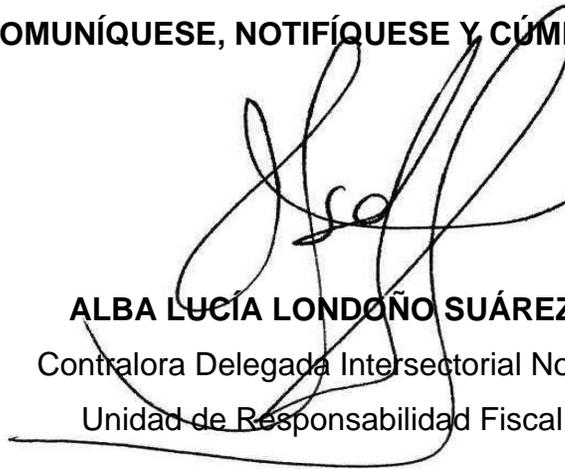
**UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL**
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA – PRF-80052-2022-41262 –
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

AUTO No. URF2- 529 DEL 21 DE ABRIL DE 2025

CUARTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALBA LUCÍA LONDOÑO SUÁREZ
Contralora Delegada Intersectorial No. 4
Unidad de Responsabilidad Fiscal



Proyectó: Wilmar Alfredo Pacheco Niño¹
Profesional Especializado URF

Revisó y ajustó: ALLS/