

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EL GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 118- 2019

EXPEDIENTE	PRF-118 - 2019
CUN SIREF	AC-82118-2023-36757
ENTIDAD AFECTADA	MUNICIPIO DE SABANETA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA NIT. No. 890.980.331- 6
PRESUNTOS RESPONSABLES	IVAN ALONSO MONTOYA URREGO , identificado con cedula de ciudadanía No. 98.545.937, alcalde para el periodo 2016-2019. DENNYS YAZMYN PEREZ MARTINEZ , identificada con cedula de ciudadanía No. 42.824.534 como secretaria de hacienda para la época de los hechos. OSCAR MAURICIO MEJÍA VÁSQUEZ , identificado con cédula de ciudadanía No. 70.556.347 como contratista, integrante de la Unión Temporal M&O Consultores. ORLANDO ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA , identificado con cédula de ciudadanía No. 15.345.529 como Contratista, integrante de la Unión Temporal M&O Consultores.
COMPAÑÍA ASEGURADORA	AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., Nit. 860.002.184-6, Póliza No. 1001414, Amparo Fallo con Responsabilidad Fiscal. Vigencia 11/07/2016 al 11/07/2017. Valor \$500.000.000.
CUANTÍA	DOCE MILLONES (\$12.000.000).
PROCEDENCIA	Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia.

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 5 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL, DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO,

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del Artículo 268 de la Constitución Política, do 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, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en la Resolución Organizacional No.REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, procede a pronunciarse respecto del Auto No. 010 del 13 de junio de 2024 de Fallar sin Responsabilidad Fiscal dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No.118-2019 , con relación a los señores IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, identificado con la cédula de ciudadanía 98.545.937; DENNYS YAZMIN PEREZ MARTINEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 42.824.534; OSCAR MAURICIO MEJIAS VASQUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.556.347, en calidad de

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

Contratista , integrante de la U.T. M&O Consultores; ORLANDO ALFONSO SANCHEZ GARCIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.345.529, en calidad de Contratista , integrante de la U.T. M&O Consultores. Desvincula al tercero civilmente responsable AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. NIT 860.002.184-6. Póliza N° 1001414, con amparo fallo con responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 al 11/07/2017.

HECHOS

1.1 Hecho que dio lugar al proceso de responsabilidad fiscal:

"La Administración Municipal de Sabaneta Antioquia, adicionó el Contrato de Prestación de Servicios N° 535 de 2016, cuyo objeto contractual es "Prestación de Servicios Profesionales en la Secretaría de Hacienda en temas relacionados con la fiscalización tributaria, brindando apoyo al proceso de vigilancia y control del área administrativa de impuestos", mediante otrosí N° 1 por valor de DOCE MILLONES DE PESOS M/L (\$12.000.000), argumentando como necesidad el aumento de actividades, que hacían necesario la adquisición por parte del contratista de nuevas herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano; sin embargo se pudo evidenciar que el pago se realizó con la presentación por parte del contratista del mismo informe de actividades con el cual se realizó el cobro del mes de diciembre, sin demostrar cuales fueron las nuevas actividades realizadas, ni las herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano que tuvo que adquirir para el cumplimiento de las mismas; por tanto, el Despacho considera la existencia de un presunto detrimento patrimonial equivalente a DOCE MILLONES DE PESOS M/L (\$12.000.000)".

ACTUACIONES PROCESALES

- 1.- Auto 164 del 24 de mayo de 2019, apertura e imputación del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal N° 118-2019.¹
- 2.- Oficio con radicado 2019100007918 del 17 de junio de 2019, comunica apertura e imputación a AXA COLPATRIA.
- 3.- Constancia de notificación personal del Auto de apertura e imputación a DENNYS YAZMYN PÉREZ MARTÍNEZ el 17 de junio de 2019.
- 4.- Constancia de notificación personal del Auto de apertura e imputación a OSCAR MAURICIO MEJÍA VÁSQUEZ el 17 de junio de 2019.
- 5.- Constancia de notificación personal del Auto de apertura e imputación a ORLANDO ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA el 17 de junio de 2019.
- 6.- Constancia de notificación personal del Auto de apertura e imputación a IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, por intermedio de apoderado, el 04 de julio de 2019.
- 7.- Auto 011 del 10 de agosto de 2021, por medio del cual se aclara y modifica el Auto 164 de 2019, de apertura e imputación.
- 8.- Auto 613 del 31 de agosto de 2022, fija fecha para audiencia de descargos.
- 9.- Acta de audiencia de descargos del 26 de septiembre de 2022.
- 10- Estado 011 del 18 de enero de 2024, notifica Auto 019.
- 11- Auto 088 del 29 de enero de 2024, fija fecha para continuar audiencia de descargos y corrige error formal.

¹ 8_ auto 164 por el cual se apertura proceso verbal de responsabilidad fiscal no 118 de 2019 adelantado en sabaneta y se formula imputación folio 116-131

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

- 12- Estado 019 del 30 de enero de 2024, notifica Auto 088.
- 13- Segunda sesión Audiencia de Descargos, realizada el 07 de marzo de 2024.
- 14- Tercera sesión Audiencia de Descargos, realizada el 11 de abril de 2024.
- 15- Cuarta sesión Audiencia de Descargos, realizada el 15 de abril de 2024.
- 16- Oficio con radicado SIGEDOC 2024EE0068491 del 15 de abril de 2024, solicitud información a la Alcaldía de Sabaneta.
- 17- Quinta y última sesión Audiencia de Descargos, realizada el 14 de mayo de 2024.
- 18- Instalación de Audiencia de Decisión el 30 de mayo de 2024.
- 19- Auto No. 010 de 13 de junio de 2024, la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, profirió el auto mediante el cual Falla sin Responsabilidad Fiscal en favor de IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, identificado con la cédula de ciudadanía 98.545.937; DENNYS YAZMIN PEREZ MARTINEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 42.824.534; OSCAR MAURICIO MEJIAS VASQUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.556.347, EN CALIDAD DE Contratista , integrante de la U.T. M&O Consultores; ORLANDO ALFONSO SANCHEZ GARCIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.345.529, en calidad de Contratista , integrante de la U.T. M&O Consultores. Desvincula al tercero civilmente responsable AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. NIT 860.002.184-6. Póliza No.1001414, con amparo fallo con responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 al 11/07/2017.
- 20- Proceso de Responsabilidad Fiscal remitido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia a la Unidad de Responsabilidad Fiscal y el cual fue asignado mediante Auto No. 793 de 17 junio de 2024 a la Contralora Intersectorial No. 5.

Audiencia de Descargos

La audiencia de descargos se llevó a cabo en cinco (5) sesiones adelantadas los días 26 de septiembre de 2022 en la Contraloría General de Antioquia y las demás en la Contraloría General de la República el 07 de marzo de 2024, 11 de abril de 2024, 15 de abril de 2024 y 14 de mayo de 2024; en las que principalmente se surtieron las siguientes actuaciones:

- 1.- Se reconoce personería al Doctor LUIS CARLOS DELGADO CANO, identificado con cédula de ciudadanía 71.183.217 y portador de la Tarjeta Profesional N° 200.525 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a los señores OSCAR MAURICIO MEJÍA VÁSQUEZ, ORLANDO ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA, IVAN ALONSO MONTOYA URREGO y DENNYS YAZMYN PEREZ MARTINEZ.
- 2.- Se reconoce personería a la Doctora NICOLL ANDREA VELA GARCÍA, identificada con cédula de ciudadanía 1.033.788.204 y portadora de la Tarjeta Profesional N° 372.823 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.
- 3.- Se reconoció personería a la Doctora MARIA PAULA CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía N° 1.144.104.104, portadora de la Tarjeta Profesional No. 383.948 del Consejo Superior de la Judicatura para representar los intereses de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. identificada con NIT 860.002.184-6; acorde con la sustitución de poder remitida el 11 de abril de 2024.
- 4.- Se reconoce personería al Doctor ROGER ADRIAN VILLALBA ORTEGA, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.047.497.759, portador de la Tarjeta Profesional N° 391.579 del Consejo Superior de la Judicatura; para representar a AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.
- 5.- Se verificaron los posibles impedimentos y recusaciones que se pudieran presentar en el proceso, no existiendo alguno.

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

- 6.- Se interroga a los presuntos responsables sobre si aceptan o no los cargos que se les imputan, los imputados no aceptan los cargos.
- 7.- No se presentaron solicitudes de nulidad; pero se ordena de oficio la nulidad de la segunda sesión de Audiencia de Descargos en el PRF-118-2019, realizada el 07 de marzo de 2024; decisión que no tiene recurso por ser de oficio para el saneamiento del proceso.
- 8.- Fueron escuchados en versión libre y espontánea los presuntos responsables fiscales IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, DENNYS YAZMÍN PÉREZ MARTÍNEZ, OSCAR MAURICIO MEJÍA VÁSQUEZ y ORLANDO ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA.
- 9.- Adicionalmente, se recibieron los argumentos de defensa presentados por los abogados LUIS CARLOS DELGADO CANO y NICOLL ANDREA VELA GARCÍA. Los señores IVAN ALONSO MONTOYA URREGO y DENNYS YAZMIN PÉREZ MARTÍNEZ se allanan a los descargos presentados por el Doctor DELGADO CANO, el cual manifestó estar de acuerdo.
- 10.- Se incorporaron los documentos aportados con los descargos para que obren como prueba en el Proceso.
- 11.- Se decretaron pruebas de oficio, se expidieron los oficios de solicitud y se recibieron las respuestas correspondientes; por lo que la totalidad de las pruebas se encuentran practicadas.
- 12.- Por último, se decretó el cierre del período probatorio y de la audiencia de descargos.

Audiencia de Decisión

Esta Audiencia tuvo inicio el 30 de mayo de 2024, fecha en la cual se surtieron las siguientes actuaciones:

- 1.- Se le reconoce personería al Doctor SEBASTIÁN BOBADILLA VERA, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 1.032.485.932, portador de la Tarjeta Profesional N° 314.421 del Consejo Superior de la Judicatura; para representar a AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. de acuerdo a la sustitución de Poder remitida al Despacho.
- 2.- Se le dio la palabra al Doctor LUIS CARLOS DELGADO CANO identificado con cédula de ciudadanía N° 71.183.217 y portador de la Tarjeta Profesional N° 200.525 del Consejo Superior de la Judicatura, como Apoderado de todos los presuntos responsables fiscales para que expusiera sus alegatos de conclusión.
- 3.- Se le dio la palabra al Doctor SEBASTIÁN BOBADILLA VERA para exponer los alegatos de conclusión del Tercero Civilmente Responsable.
- 4.- Se declara que el debate culminó, se suspendió la Audiencia y se fijó como fecha y hora para su continuación, y lectura de fallo, el día 13 de junio de 2024 a las 08:00 a.m.

DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA.

La Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia de la Contraloría General de la República, mediante Auto No. 010 del 13 de junio de 2024, profirió Fallo sin Responsabilidad Fiscal respecto de los presuntos responsables vinculados señores: IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, identificado con la cédula de ciudadanía 98.545.937; DENNYS YAZMIN PEREZ MARTINEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 42.824.534; OSCAR MAURICIO MEJIAS VASQUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.556.347, en calidad de Contratista , integrante de la U.T. M&O Consultores; ORLANDO ALFONSO SANCHEZ GARCIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.345.529, en calidad de Contratista , integrante de la U.T. M&O Consultores. Desvincula al tercero civilmente responsable AXA COLPATRIA SEGUROS

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

S.A. NIT 860.002.184-6. PÓLIZA N° 1001414, con amparo fallo sin responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 al 11/07/2017.

• **En cuanto a los argumentos de defensa y alegatos de conclusión de los presuntos responsables fiscales:**

Iniciará el Despacho con el análisis del daño patrimonial al Estado, como uno de los elementos necesarios para configurar responsabilidad fiscal de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. El presunto daño, en este caso, fue descrito de la siguiente manera en el Auto No. 164 del 24 de mayo de 2019:

“La Administración Municipal de Sabaneta Antioquia, adicionó el Contrato de Prestación de Servicios N° 535 de 2016, cuyo objeto contractual es “Prestación de Servicios Profesionales en la Secretaría de Hacienda en temas relacionados con la fiscalización tributaria, brindando apoyo al proceso de vigilancia y control del área administrativa de impuestos”, mediante otrosí N° 1 por valor de DOCE MILLONES DE PESOS M/L (\$12.000.000), argumentando como necesidad el aumento de actividades, que hacían necesario la adquisición por parte del contratista de nuevas herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano; sin embargo, se pudo evidenciar que el pago se realizó con la presentación por parte del contratista del mismo informe de actividades con el cual se realizó el cobro del mes de diciembre, sin demostrar cuales fueron las nuevas actividades realizadas, ni las herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano que tuvo que adquirir para el cumplimiento de las mismas; por tanto el Despacho considera la existencia de un presunto detrimento patrimonial equivalente a DOCE MILLONES DE PESOS M/L (\$12.000.000)”.

El 02 de diciembre de 2016 se suscribió otrosí al contrato, únicamente para adicionar al valor inicialmente pactado la suma de doce millones de pesos (\$12.000.000); manteniendo vigentes las demás cláusulas del contrato; se encuentran dos informes para el periodo de diciembre de 2016; ambos con idéntico contenido, y del cual solo cambia en el encabezado: Uno establece que es del otrosí N° 1 del Contrato N° 535-2016 y otro informe de diciembre del contrato inicial que tiene constancia de recibido del 06 de diciembre de 2016. Por esta razón, el equipo Auditor consideró que no se encontraban justificadas las actividades realizadas con el otrosí.

Indicaron los contratistas que se trató de un error al momento de presentar el informe, lo cual, al momento de los alegatos de conclusión, justifica su Apoderado que en ninguna cláusula del otro sí se estableció que las actividades del mismo debieran discriminarse de manera independiente; apreciación que es cierta, pues el otrosí solo tiene tres cláusulas:

Lo anterior, pues al revisar las obligaciones del contratista, plasmadas en la cláusula SEGUNDA del Alcance del Contrato de Prestación de Servicios N° 535-2016, se establece la de “8. Presentar informes mensuales de las actividades realizadas, indicando el estado de cada uno de los procesos de revisión, recaudo efectivo y su correspondiente indicador de aumento en los ingresos tributarios” (negrilla fuera del texto original); así mismo, en la cláusula TERCERA de las obligaciones del contratista está la No. “2. Presentar al supervisor del contrato el informe de las actividades desarrolladas durante cada periodo” (negrilla fuera del texto original).

En efecto, al verificar los documentos de traslado de hallazgo, así como el expediente del Contrato N° 535-2016 remitido a este Despacho con oficio radicado SIGEDOC 2024ER0078329

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

del 17 de abril de 2024; se encuentra como soporte de cada uno de los pagos mensuales, un informe firmado por el señor ORLANDO ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA como Representante Legal del contratista, U.T. M&O Consultores. Obran así, informes de los meses de julio a diciembre de 2016; cumpliendo con las obligaciones del contrato en este sentido.

Lo anterior no es óbice para afirmar que era responsabilidad de la entidad territorial, por medio de la Supervisora, señora DENNYS YAZMIN PÉREZ MARTÍNEZ como Secretaria de Hacienda, verificar el cumplimiento no solo del contrato inicial, si no del fin que se pretendía satisfacer con la suscripción del otrosí.

Para validar lo anterior, es necesario, en primer lugar, recordar que la supervisión de los contratos de prestación de servicios corresponde a la verificación del cumplimiento o prestación efectiva del servicio contratado; y no se extiende a verificar la inversión del contratista de los recursos pagados por el mismo; considerando que estos contratos son *intuito personae* y los honorarios son pactados por las partes. Así, considera este Despacho que el alcance de la supervisión no debe extenderse a la verificación de la adquisición de herramientas administrativas, tecnológicas o de recurso humano; pero sí debe verificar el cumplimiento del servicio para el cual se adicionaron recursos mediante el otrosí.

Para dicho análisis, se verifica en primer lugar el alcance inicial del Contrato de Prestación de Servicios N° 535-2016, donde se encuentra que, de acuerdo a la cláusula SEGUNDA, se realizará una revisión de bases gravables, clasificaciones y autoliquidación privada de impuesto de industria y comercio de aquellos contribuyentes inscritos en el sistema de información tributario en el sector de la construcción (revisión del 100%), estaciones de servicio de gasolina y combustibles (revisión del 100%), sector industrial – comercial y de servicios (2.900 declaraciones); determinar qué contribuyentes deben pertenecer al régimen simplificado; verificar el cumplimiento de la norma de los sistemas de retención por compras y pagos con tarjetas débito y crédito; cumplimiento de obligaciones de agentes de retención de Impuesto de Industria y Comercio; así como el pago mismo de los establecimientos con sistema de ventas por club y la presentación de informes mensuales.

La justificación para suscribir el Otrosí N° 1 al Contrato de Prestación de Servicios N° 535-2016, fue presentada al Alcalde Municipal el 28 de noviembre de 2016 por la Secretaria de Hacienda, y Supervisora del contrato, DENNYS YAZMIN PÉREZ MARTÍNEZ; en los siguientes términos:²

“Mediante el contrato de prestación de servicios N° 535 de 2016, se lleva a cabo la ejecución de PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LA SECRETARIA DE HACIENDA EN TEMAS RELACIONADOS CON LA FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA, BRINDANDO APOYO AL PROCESO DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL ÁREA ADMINISTRATIVA DE IMPUESTOS, con el fin de velar por los intereses de la comunidad, salvaguardar los ingresos del ente territorial y dar cumplimiento al plan de desarrollo.

La fiscalización tributaria que deben ejercer los entes territoriales y descentralizados de los Municipios, sirve como instrumento para promover el recaudo y alcanzar mayor eficiencia en los ingresos de la administración tributaria con programas y estrategias para lograr las metas del plan de desarrollo "Sabaneta de Todos"

² 8_ auto 164 por el cual se apertura proceso verbal de responsabilidad fiscal no 118 de 2019 adelantado en sabaneta y se formula imputación folio 116-131

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

El Alcalde Municipal, en el Plan de Desarrollo 2016-2019 "Sabaneta de Todos" proyectó Administrar el Municipio de Sabaneta bajo un modelo de uso adecuado, eficiente y transparente de todos los recursos públicos, mejorando el desempeño fiscal, aumentando los ingresos tributarios y ajustando de manera racional los gastos de funcionamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior se requiere de un procedimiento y análisis más detallado en las declaraciones presentadas por los contribuyentes del Municipio de Sabaneta que ayudará a promover el recaudo y alcanzar mayor eficiencia en los ingresos de la administración tributaria del Municipio, puesto que cualquier programa que se ejecute debe ser estructurado y orientado a disminuir en forma considerable la evasión y la elusión fiscal por parte de los contribuyentes, para lo cual debe disponer de herramientas suficientes como el recurso humano, financiero, tecnológico y administrativo.

Las declaraciones tributarias deben ser revisadas para verificar, tarifas, liquidaciones y cumplimiento dentro del plazo estipulado siguientes al vencimiento para declarar o de la fecha en que se haya presentado en caso de haberse presentado de forma extemporánea, una vez ha vencido el plazo que tiene la Oficina de Impuestos para revisar las declaraciones tributarias de los contribuyentes, las declaraciones quedan en firme, lo que quiere decir que la Oficina de Impuestos no tiene competencia para cuestionarlas ni modificarlas. Dentro de los procedimientos que se adelantaron por parte de Unión Temporal M&O Consultores en el segundo semestre de 2016, consistentes en la verificación de bases gravables, formulación de requerimientos y emplazamientos, se evidencia gran cantidad de contribuyentes que están próximos a vencer los terminos para que las declaraciones queden en firme, esta situación genera en la mayoría de los casos discusión del tributo entre el contribuyente y la Administración Tributaria, los cuales pueden extenderse para el respectivo trámite y recaudo en términos entre tres a doce meses para evidenciar resultados, razón por la cual se ve la necesidad de requerir a Unión Temporal M&O Consultores premura en la revisión de declaraciones, emplazamientos y demás actos administrativos para evitar vencimiento de términos, la cual conlleva a incrementar el valor inicial del contrato, toda vez que se requiere de más herramientas administrativas, tecnológicas y recurso humano para cumplir con lo requerido por la Oficina de impuestos del Municipio de Sabaneta.” (Negrilla y subrayas fuera del texto original).

Se informa la necesidad de realizar un análisis más detallado de las declaraciones, pues de la revisión inicial, se evidenció una gran cantidad de contribuyentes con vencimientos próximos; Como bien lo demuestran los contratistas en informe de actividades del mes de marzo de 2017; para ese año se comienza a evidenciar el incremento de ingresos tributarios; como consecuencia de los emplazamientos realizados el año anterior. Así, para el año 2016 se contó con ingresos por \$804.000.000, mientras que para el año 2017 el ingreso fue de \$1.740.005.354:

El beneficio para el municipio de ampliar la cobertura para poder realizar un mayor y efectivo recaudo lo condujo a la realización del otrosí al contrato, debido a la identificación de gran cantidad de contribuyentes que están próximos a vencer los terminos para que las declaraciones quedaran en firme. Tal como lo indica el artículo 268 de la Constitución.

En virtud de lo anterior, verificó este Despacho los diferentes informes de actividades, encontrando que la mayor cantidad de emplazamientos se encuentran en el mes de diciembre

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

(409), como consta en el informe de dicho periodo, numeral cuarto; como bien lo indicó el Apoderado en sus alegatos de conclusión. En efecto, dicho numeral manifiesta:

“Estos requerimientos después de haber sido firmados están en proceso de entrega, de un universo de 409 Emplazamientos por no declarar se han visitado 101 personas naturales y jurídicas, de las cuales 34 han sido efectivas y 67 no efectivas por diferentes razones en especial porque el negocio no se encuentra en la dirección de la notificación”.

Al cotejar lo anterior de la mano de las pruebas entregadas por los presuntos responsables fiscales con sus descargos, encontramos en efecto, documentos que dan cuenta de visitas realizadas a constructores, donde se plasmó de manera manual la dirección y otras con signos de haber verificado la que obra en el sistema; lo cual va acorde con la afirmación de los integrantes de la U.T. M&O Consultores, de haber realizado en el mes de diciembre *“visitas oculares a los proyectos de construcción a vencer términos”* y que denota la disposición de personal adicional para esta actividad. Esta evidencia se encuentra en los folios 96 a 116 del documento denominado *pronunciamiento contra el auto de apertura prf 118-2019 y soportes folio 281-380*.

Considerando todo lo anterior, y en respeto del principio de congruencia; tenemos que el presunto daño patrimonial imputado por la Contraloría General de Antioquia mediante Auto 164 del 24 de mayo de 2019; corresponde a la no demostración de la adquisición de herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano con los recursos del otrosí, lo cual se deduce de la presentación de dos informes iguales en el mes de diciembre: Uno para el contrato inicial y otro para el otrosí. Esto lo indicaron en los siguientes términos en el Auto de Apertura e Imputación:

“se pudo evidenciar que el pago se realizó con la presentación por parte del contratista del mismo informe de actividades con el cual se realizó el cobro del mes de diciembre, sin demostrar cuales fueron las nuevas actividades realizadas, ni las herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano que tuvo que adquirir para el cumplimiento de las mismas”

La Colegiada considera que los informes que dan cuenta de las actividades desarrolladas en el contrato pudieron contener información más precisa; no puede ser esta, *per se*, la causa para afirmar que exista un daño al patrimonio del Estado; considerando que no existía obligación contractual de presentar informe adicional por el otrosí; se aportaron documentos que dan cuenta del incremento de actividades respecto al contrato inicial (mayor cantidad de emplazamientos y visitas a obras); no era necesario demostrar la adquisición de herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano, por tratarse de un contrato de prestación de servicios y se percibieron por el Municipio de Sabaneta ingresos adicionales debido a los servicios prestados por el contrato N° 535-2016.

Considera la Colegiada que en el caso particular no es posible afirmar que se configure un daño patrimonial al Estado; pues se encuentran pruebas que dan cuenta del cumplimiento de la finalidad tanto del contrato inicial como del otrosí celebrado; además de demostrarse que no existió obligación contractual de presentar dos informes diferentes, pues se pactó la presentación

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

de informes mensuales y así se encuentran en el expediente contractual; por lo que se consideran desvirtuadas las imputaciones realizadas.

La Gerencia Departamental al analizar la gestión fiscal y la calificación de la conducta, aspectos que fueron confusamente analizados en el Auto de Apertura e Imputación; en donde el señor IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, como Alcalde Municipal para la época de los hechos, solo suscribió el documento del otrosí; documento frente al cual no hay reparo alguno; los contratistas OSCAR MAURICIO MEJÍA VÁSQUEZ y ORLANDO ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA como integrantes de la U.T. M&O Consultores no desarrollaron gestión fiscal, pues no recibieron anticipo y solo se les realizaban pagos al demostrar las actividades desarrolladas en el mes; y la señora DENNYS YAZMYN PEREZ MARTINEZ como Secretaria de Hacienda y Supervisora del contrato cumplió con sus obligaciones pues autorizó el pago al recibir informe del periodo dando cuenta de las actividades realizadas y con conocimiento directo de las mismas, pues se desarrollaron en la dependencia que presidía.

Considera La Colegiada que no se configura para el caso concreto uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, como es el daño patrimonial; por lo que debe darse aplicación al artículo 54 de la Ley 610 de 2000:

***“ARTÍCULO 54. FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL.** El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal”.*

Procede entonces el Despacho a verificar si la providencia consultada y las actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal que la originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el Grado de Consulta o si, en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis, en atención a que en el presente caso la Colegiatura Departamental de Antioquia, ordenó Fallar sin Responsabilidad Fiscal el proceso de responsabilidad fiscal en relación con los señores **IVAN ALONSO MONTOYA URREGO**, identificado con la cédula de ciudadanía 98.545.937; **DENNYS YAZMIN PEREZ MARTINEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 42.824.534; **OSCAR MAURICIO MEJIAS VASQUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.556.347, EN CALIDAD DE Contratista, integrante de la U.T. M&O Consultores; **ORLANDO ALFONSO SANCHEZ GARCIA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.345.529, en calidad de Contratista, integrante de la U.T. M&O Consultores. Desvincular al tercero civilmente responsable AXA **COLPATRIA SEGUROS S.A.** NIT 860.002.184-6. Póliza No. 1001414, con amparo fallo con responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 al 11/07/2017.

2.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Del Grado de Consulta

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, consagra la finalidad y los eventos en los que procede el Grado de Consulta al señalar:

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

“Grado de Consulta. “Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público. (...)”.

Como se puede observar de las normas trascritas, el grado de consulta procede como instancia obligatoria en defensa del interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales, siempre que (i) se ordena el archivo de las diligencias; (ii) Se profiere fallo sin responsabilidad fiscal; y (iii) se profiere fallo con responsabilidad fiscal, pero alguno de los implicados o vinculados estuvo representado por apoderado de oficio.

En relación con la finalidad de la consulta establecida en el Proceso de responsabilidad Fiscal, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil preciso en el Concepto No. 1497 del 4 de agosto de 2003, con ponencia del consejero FLAVIO RODRIGUEZ ARCE, que:

“(...) 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 es precisamente 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 en el grado jurisdiccional regulado por el artículo 184 del CCA”. (...).

En el presente caso la causal segunda, es la que hace procedente el grado de consulta, lo que permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto. Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-005 de enero 11 de 2013, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

“4.5.8. Al proceder la consulta, en su trámite la Contraloría General de la República tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente. Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, en el cual se la califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio. También son relevantes las Sentencia C-055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse.

4.5.9. En la Sentencia C-055 de 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte:

A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrecen las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.

4.5.10. En la Sentencia C-583 de 1997, al analizar la consulta en materia penal, precisa la Corte:

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

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

En virtud de lo anterior, la Consulta tiene tres (3) finalidades concretas a través de las cuales el *Ad-quem* puede revisar la decisión de primera instancia: la defensa del interés público, del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Cuando quiera que la providencia del *A-quo* se ajuste al ordenamiento jurídico, observe los derechos y garantías fundamentales y defienda el interés público, el pronunciamiento del Superior no puede ser otro que la confirmación de la decisión de instancia; cuando ello no sea así, debe velar por la observancia estricta de tales finalidades.

Sobre la consulta, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes pronunciamientos de la siguiente forma:

“Es una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo. La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquella”³.

“No se trata, pues, de un auténtico recurso, sino de un grado jurisdiccional. Como quien dice, de una segunda instancia. La consulta es la revisión que el superior jerárquico hace de algunas providencias, por mandato de la ley, esto es, sin que medie impugnación proveniente del sujeto procesal que se considere agraviado, sino que actúa oficiosamente. Por esa razón, no puede tenerse como recurso. Pero los fines que se satisfacen con ella son los mismos de los recursos. También en estos casos el superior jerárquico ante quien se consulta la providencia la revoca -total o parcialmente, o la confirma”⁴.

Así las cosas, en los eventos en que por mandato de la ley se surte, el superior jerárquico en virtud de la consulta se pronunciará sin límite alguno con plenas facultades para confirmar, modificar o revocar la decisión de primera instancia. En efecto, la Corte Constitucional ha calificado la consulta como un control automático, oficioso y sin límites en cuanto a su examen, al punto que no se le aplica el principio de la no reformatio in pejus⁵.

Caso en concreto

Para determinar la responsabilidad fiscal, se hace necesario acudir al artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual define el daño patrimonial al Estado como:

³ Corte Constitucional Sentencia C-153 DE 1995, M.P., Antonio Barrera Carbonell.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-449 DE 1996, M: P., Vladimiro Naranjo Mesa. ⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-968 DE 2003, C-670 de 2004 y T-005 de 2013.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-968 DE 2003, C-670 de 2004 y T-005 de 2013.

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

“(…) la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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 las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

En consecuencia, para establecer responsabilidad fiscal debe probarse la existencia de un daño al patrimonio del Estado, como resultado de la acción o la omisión de un servidor público o una persona natural o jurídica de derecho privado, que, en forma dolosa o culposa, contribuyó al detrimento del patrimonio público, constituyéndose el daño, por lo tanto, en el eje central de la responsabilidad fiscal.

Ahora bien, en un sentido tan amplio como el que trae la Ley 610 de 2010, no toda conducta del gestor fiscal con la cual se causa un daño, ocasiona una indemnización al Estado ni reproche de carácter fiscal. Al respecto la Corte Constitucional, ha señalado que en ocasiones a pesar de la actuación irregular del servidor público o sujeto de derecho privado que tenga bajo su tutela la administración de algunos fondos o bienes públicos, se debe observar si a la persona jurídica pública le quedó algún beneficio.

Sobre el particular, ha manifestado dicha Corporación:

"Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio."⁶ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Igualmente, el daño como elemento central de la responsabilidad fiscal, tiene exigibilidad a partir de las características que se enuncian a continuación, esto es, que sea:

1. *Cierto.* Que haya certidumbre de existencia. Materialmente que exista en la realidad, no puede ser una mera elucubración o hipótesis. Se opone a la eventualidad, la cual no es resarcitoria;
2. *Personal.* Debe concretarse en un sujeto de derechos, considerado individualmente, lo cual no niega la posibilidad que un solo acto dañoso provoque perjuicios plurales, pero cada uno es individual para quien lo sufre;
3. *Directo.* Siendo el menoscabo resultado de la actividad antijurídica del gestor fiscal directo e indirecto -aquel relacionado con la gestión fiscal-. Aunque tiene relación con el nexo de causalidad;
4. *Cuantificable.* Debe ser un detrimento tasable o valorado para efectos del resarcimiento. La tasación es económica, patrimonial. Al momento de pagar, se debe hacer integralmente por el infractor del Ordenamiento Jurídico, implicando el daño emergente, lucro cesante e indexado, como lo dispuso la Corte Constitucional⁷. Es como si la disminución económica nunca se hubiese presentado;

⁶Sentencia de la Corte Constitucional SU-620 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell

⁷ Ver la Sentencia C- 840 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

5. *Anormal*. Se considera como la alteración disfuncional dentro del engranaje en la utilización de los recursos, por las actuaciones anómalas de los funcionarios a título de culpa grave o dolo. Dichos requisitos deben operar de forma correlacional y no en calidad excluyente.

Si el daño cumple con estas características, la Ley 610 de 2000 en los artículos 22, 25 y 27, le permiten al funcionario instructor total libertad probatoria para establecer la verdad procesal y finalizar el proceso de responsabilidad fiscal ya sea con un fallo con o sin responsabilidad fiscal, o cesación y archivo del proceso. Por lo anterior, es deber del funcionario o funcionarios de conocimiento, utilizar las herramientas probatorias que estimen conducentes y pertinentes para materializar el objetivo del procedimiento administrativo fiscal.

En consecuencia, para que la prueba cumpla con la finalidad de demostrar o desvirtuar el o (los) hecho (s) debe ser conducente, pertinente y útil; lo anterior en concordancia con la finalidad de la acción fiscal cual es el resarcimiento del daño ocasionado al erario y con lo consagrado en el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, el cual indica:

“ARTICULO 26. APRECIACIÓN INTEGRAL DE LAS PRUEBAS. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional”.

Del artículo anterior, es preciso extraer que las pruebas han de ser analizadas en forma conjunta, lo cual indica que debe examinarse cada una de las que obren en el expediente, así como establece cual es el sistema de valoración probatoria que debe aplicar el funcionario fallador, siendo el escogido por el legislador el de la sana crítica y la persuasión racional, desechando el de la tarifa legal.

Es preciso manifestar respecto de la carga probatoria que a través del Concepto 80112-1025 de abril de 2003, se señaló por parte de la Oficina Jurídica de la entidad:

“Práctica de pruebas. La carga probatoria es una facultad discrecional de ofrecer y solicitar pruebas y de intervenir en su práctica. Para que los hechos, cosas y actos que se plantean en el proceso estén debidamente probados, se recurre a la práctica de pruebas. En materia de responsabilidad fiscal le corresponde al Estado, en cabeza del órgano de control fiscal correspondiente, probar los hechos investigados. La Prueba ha sido definida como: “Todo lo que sirve para darnos la certeza acerca de la verdad de una proposición. La Certeza está en nosotros, la verdad en los hechos. Aquella nace cuando uno cree que conoce ésta; más por la habilidad humana, puede haber certeza donde haya verdad y viceversa”.

Ahora bien, respecto a la apreciación conjunta de las pruebas, el Maestro⁸ señaló que: “(...)

“Para una correcta apreciación no basta tener en cuenta cada medio aisladamente, ni siquiera darle el sentido y alcance que en realidad le corresponde, porque la prueba es el resultado de los múltiples elementos probatorios reunidos en el proceso, tomadas en su conjunto, como una “masa de pruebas”, según la expresión de los juristas ingleses (...)”⁹

En lo que hace referencia a la "sana crítica", el profesor Gustavo Humberto Rodríguez, en su libro de "Derecho Probatorio" ha indicado que lo característico de ésta, "...es que la apreciación se

⁸ DEVIS ECHANDIA HERNANDO.

⁹ DEVIS ECHANDIA HERNANDO. Compendio de Derecho Procesal-Pruebas Judiciales. Tomo II. Ed. ABC. Bogotá. D.C., novena edición. Página 104.

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

haga, tomando las pruebas individual y colectivamente, en su análisis y, en síntesis; que igualmente se motiven sus fundamentos de manera razonada, todo lo cual implica la aplicación de la lógica y de la experiencia" (negritas fuera del texto).

Concepto compartido por el Doctor Jairo Parra Quijano, al hablar del sistema de la libre convicción, expresando que:

"La crítica razonada de las pruebas la debe hacer el juez, lo que significa que no se trata de consagrar la arbitrariedad, sino de obligarlo al empleo de las reglas de la experiencia, de la lógica, de la historia, de la sociología, de la imaginación (la que también tiene sus reglas, para el caso del juzgador)"¹⁰.

En conclusión, el artículo 26 estudiado, obliga al juez a examinar cada uno de los medios probatorios, analizándolos de acuerdo a las reglas de la lógica y la experiencia, explicando: *"...en la parte motiva, los razonamientos que hace sobre la prueba para cumplir con los principios de contradicción y de debida defensa."*¹¹

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se debe tener presente que la finalidad del Proceso de Responsabilidad Fiscal es la de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, quienes, ejerciendo gestión fiscal, o con ocasión de esta, causen algún daño al patrimonio público. Tales parámetros determinan los elementos que configuran la responsabilidad fiscal: el daño patrimonial al Estado, la conducta dolosa o culposa de quien realiza gestión fiscal, y el nexo causal entre el daño y la conducta.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en reiteradas ocasiones se pronunció sobre la existencia del daño, caso concreto es el Concepto¹² que dice:

"(...) Se entiende que el daño es cierto cuando aparece que la actuación u omisión del servidor público o particular ha generado una afectación al patrimonio público. Dicho en otras palabras, existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto, es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó".

En Jurisprudencia de la Corte Constitucional¹³ se ha señalado:

"Si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de la responsabilidad fiscal, el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite: De indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa (...)".

Y es que la prueba es vital para la demostración de los hechos en el proceso, sin ella la arbitrariedad sería la que reinaría, tal como lo plantea el Tratadista¹⁴, quien señala que:

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

¹² No. 801122009IE8857 de 5 de marzo de 2008.

¹³ Sentencia C-840 de 9 de agosto de 2001.

¹⁴ Jairo Parra Quijano-Manual de Derecho Probatorio.

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

"(...) al juez le está prohibido basarse en su propia experiencia para dictar sentencia, esta le puede servir para decretar pruebas de oficio y entonces, su' decisión se basará en pruebas oportuna y legalmente recaudadas. Lo que no está en el mundo del proceso, recaudado por los medios probatorios no existe en el mundo para el juez".

El hecho generador del daño reportado por el equipo auditor tuvo como prueba el informe del hallazgo fiscal No. 3 del 13 de febrero de 2018, el cual se desprende al auditarse los recursos del programa.¹⁵

“La administración Municipal de Sabaneta jurisdicción del departamento de Antioquia, adicionó el contrato de “prestación de servicios No.535, cuyo objeto contractual es “Prestación de servicios profesionales en la secretaria de hacienda en temas relacionados con la fiscalización tributaria, brindando apoyo al proceso de vigilancia y control del área administrativa de impuestos”, mediante otrosí, por valor de doce millones (\$12.000.000), en donde se argumentó como necesidad el aumento de las actividades, lo cual requería por parte del contratista nuevas herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano, dinero que fue cancelado al contratista con la misma justificación del informe mediante el cual se hizo el cobro del mes de diciembre de 2016, sin haberse justificado las nuevas actividades realizadas, ni la adquisición de las nuevas herramientas administrativas, tecnológicas y el recurso humano que se adquirieron para el cumplimiento del otrosí, considerándose el presunto detrimento patrimonial por un valor de doce millones (\$12.000.000).¹⁶

El otro si al contrato inicial consistía en adicionar la suma de los doce millones (\$12.000.000) sin modificar ninguna cláusula inicial, la auditoria considero que no se encontraban justificadas las actividades señaladas en el otro si, por cuanto se presentaron dos informes idénticos en su contenido, que de acuerdo a manifestación de los contratistas fue un error al presentar el informe, además que los recursos fueron ejecutados en el mes de diciembre de 2016, y que el otro si se cumplió con la obligación a cargo del contratista.

Manifiesta la colegiada que el alcance de la verificación no debe extenderse a la verificación de la adquisición de herramientas administrativas, tecnológicas o de recurso humano; pero su obligación es verificar el cumplimiento de lo estipulado en el otro si del contrato para el cual se adicionaron recursos.

El alcalde del municipio de sabaneta en su plan de desarrollo bajo el lema “sabaneta de todos”, para mejorar el uso adecuado, eficiente y transparente de todos los recursos públicos, con el fin de mejorar el desempeño fiscal, en donde se deben aumentar los ingresos tributarios y haciendo un ajuste de los gastos de funcionamiento, para lo cual se requiere de procedimientos adecuados para disminuir en forma considerable la evasión y la elusión fiscal por parte de todos los contribuyentes, y para tal fin se necesitan herramientas suficientes como lo son el recurso humano, financiero, tecnológico y administrativo, que se corrobora fue una decisión e inversión de los \$12.000.000 que produjo para el municipio más ingresos.

¹⁵ 5_auto 177 por el cual se ordena la apertura de la indagación preliminar no 181 de la administración municipal de sabaneta Antioquia folio 102-105

¹⁶ 1_formato de traslado de hallazgo fiscal y soportes folio 1-99

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

En vista de que de todas las declaraciones de impuestos deben verificarse ciertos requisitos como son las tarifas, liquidaciones, y cumplimiento del plazo de la obligación señalado, una vez cumplido el plazo que tiene la oficina de impuestos para revisar las declaraciones tributarias de los contribuyentes, la oficina de impuestos no tiene competencia para cuestionarlas o modificarlas, porque automáticamente quedan en firme, y si se lograba que las declaraciones tributarias se venciera el termino traería como consecuencia perdidas de dineros en detrimento del municipio de Sabaneta.

La empresa unión temporal M&O suscritora del contrato de prestación de servicios No 535-2016, sus gestiones consistieron en la verificación de bases gravables, formulación de requerimientos y emplazamientos , donde se comprobó que gran cantidad de declaraciones estaban próximas a quedar en firme, lo cual crean discusiones y demora en los respectivos recaudos, esta situación conlleva a la necesidad de requerir los servicios adicionales de la unión temporal M&O consultores para realizar la revisión de las declaraciones, emplazamientos y demás actos administrativos para evitar vencimiento de términos, por lo cual se debe realizar la ampliación del contrato inicial con el otro si , ya que se requiere más herramientas administrativas , tecnológicas y recurso humano para cumplir con lo requerido por la oficina de impuestos del municipio de sabaneta.

En el informe de actividades los contratistas durante el mes de marzo de 2017, ya que se empieza a evidenciar el incremento del ingreso de los recursos tributarios; esto tiene como consecuencia los requerimientos realizados en el año de 2016. Cómo se puede ver la diferencia ya que en el año 2016 se recaudó la suma de \$804.000.000 y para en el año de 2017, los recaudos fueron de \$1.740.005.354, para mayor ilustración se puede ver la gráfica siguiente:

GESTION PROCESOS DE FISCALIZACION TRIBUTARIA DE JULIO 2016 A DICIEMBRE DE 2019	
PERIODO	VALOR
JULIO A DICIEMBRE DE 2016	\$ 804.000.000
ENERO A DICIEMBRE DE 2017	\$1.740.005.354
ENERO A JUNIO DE 2018	\$ 871.937.548
JULIO A DICIEMBRE DE 2018	\$1.067.125.837
ENERO A DICIEMBRE DE 2019	\$3.034.675.985
TOTAL, MAYORES INGRESOS POR LA GESTION DEL PROCESO DE FISCALIZACION	\$7.517.744.724

Aquí se puede evidenciar en los diferentes informes de las actividades realizadas en cumplimiento del otrosí, que estas actividades si eran más que necesarias para el buen funcionamiento administrativo y económico del municipio de Sabaneta, ya que la Unión Temporal ejecutora del otrosí, pudo comprobar que la mayor cantidad de emplazamientos fueron en el mes de diciembre en una cantidad de 409, que corresponde a emplazamientos por no presentar las respectivas declaraciones, visitando también a 101 persona naturales y jurídicas, por diferentes razones en especial porque no se encuentra la dirección de notificación.¹⁷

También existen documentos que verifican las visitas realizadas a constructores, en donde se verifico las direcciones con las que obran en el sistema, lo cual confirma lo manifestado por los integrantes de la Unión Temporal M&O Consultores, de haber realizado “visitas oculares a los

¹⁷125_20240613_fallo sin rf_prf-118-2019

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

proyectos de construcción a vencer términos”, también que para estas actividades se requirió de personal adicional.

Podemos ver que el presunto daño patrimonial imputado mediante Auto No.164 del 24 de mayo de 2019, corresponde a la adquisición de las herramientas administrativas, tecnológicas y de recurso humano con los recursos destinados a dar cumplimiento al otro sí, lo cual se toma de la presentación de dos informes iguales en el mes de diciembre de 2016, lo cual no debe tenerse en cuenta para afirmar que exista un daño al erario del Estado. Ya que en el cumplimiento del contrato en la ejecución de lo estipulado en el otrosí, no existe ninguna obligación contractual para presentar informes adicionales. Lo que sí se puede verificar es el incremento de las actividades con relación al Contrato No. 535 de 2016 de prestación de servicios en donde el municipio de Sabaneta recibió ingresos adicionales.

En virtud de lo anterior, al no tener certeza de la existencia del daño que dio origen a las diligencias, lo procedente es confirmar la decisión de instancia conforme a los presupuestos del artículo 54 de la ley 610 de 2000.

Al considerarse que el daño patrimonial es el componente esencial y determinante en la responsabilidad fiscal, para su configuración debe acudirse a las reglas generales aplicadas en materia de responsabilidad, en virtud de lo cual debe valorarse si este es cierto, especial, anormal y actual, como también si es cuantificable según su real magnitud; por consiguiente, si el ente investigador encuentra que no se reúnen ciertas condiciones, es decir, que no se configura un daño con las características señaladas, no puede iniciar un proceso de responsabilidad fiscal, conforme lo ha señalado la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, atendiendo la motivación expuesta en el Auto de Fallo sin Responsabilidad Fiscal No.010 del 13 de junio de 2024, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, se confirmará la decisión objeto de examen, en tanto que la fundamentación jurídica y probatoria expuesta, está en consonancia con lo dispuesto en la Ley 610 de 2000, en su artículo 54.¹⁸

Igualmente, para proferir el fallo con responsabilidad fiscal es necesario que «obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público.»

De esta forma la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido. Creemos que esta disposición es sana puesto que la certeza en el daño futuro es una certeza relativa. Sobre el futuro es imposible tener certeza absoluta puesto que siempre existe un margen de error en las predicciones. Esto podría entonces acarrear injusticias al atribuir responsabilidad fiscal a alguien que tendría que acarrear con las graves consecuencias que ello implica sobre un daño que finalmente no se produjera. En este caso se presentaría un enriquecimiento sin causa por parte del Estado y el ciudadano podría demandar para que le reembolsaran lo pagado.

¹⁸ 125_20240613_fallo sin rf_prf-118-2019

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

Del tercero Civilmente responsable

Como quiera que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, la decisión de archivo de la presente actuación, también cobija a la aseguradora **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** NIT 860.002.184-6. Póliza No. 1001414, con amparo fallo con responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 al 11/07/2017, por lo cual este Despacho procederá a ordenar su desvinculación. Aseguradora que fue vinculada conforme lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

De las pruebas documentales referidas en párrafos precedentes, se concluye que tal y como lo señaló la Primera Instancia no es posible continuar con la tesis de existencia de detrimento patrimonial al Estado, pues se acredita que el otrosí al contrato No. 535 de 2016 se ejecutó de conformidad a lo pactado por las partes, presupuesto que nos lleva a concluir que el hecho investigado no es constitutivo de daño patrimonial, precisando que la ejecución del otrosí fue ejecutado diligentemente, cumpliendo de esta manera con los fines esenciales del Estado dispuestos en el artículo 2 de la Constitución Política, que en lo pertinente señala:

Teniendo en cuenta todas las explicaciones suministradas por los inculcados y el análisis del material probatorio arrojado al proceso, este Despacho observa que, de conformidad con el material documental y versiones rendidas, se puede constatar que en los hechos investigados no se les puede indilgar la ejecución del daño investigado, ya que ha sido totalmente desvirtuado, toda vez que no existieron actuaciones contrarias a la ley que hayan producido por su parte un detrimento al erario público, por lo cual se ratifica la decisión tomada por la colegiada en el auto de Fallo No.010 del 13 de junio de 2024 mediante el cual ordena el fallo sin responsabilidad fiscal.

En consecuencia, esta Contraloría Delegada Intersectorial No. 5 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, de la Contraloría delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de acuerdo al material probatorio obrante en el expediente, encuentra acertada la decisión de Fallo sin Responsabilidad Fiscal de las presentes diligencias en favor de los señores: IVAN ALONSO MONTOYA URREGO, identificado con la cédula de ciudadanía 98.545.937; DENNYS YAZMIN PEREZ MARTINEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 42.824.534; OSCAR MAURICIO MEJIAS VASQUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.556.347, EN CALIDAD DE Contratista, integrante de la U.T. M&O Consultores; ORLANDO ALFONSO SANCHEZ GARCIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.345.529, en calidad de Contratista, integrante de la U.T. M&O Consultores. Igualmente desvincular al tercero civilmente responsable AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. NIT 860.002.184-6. Póliza No. 1001414, con amparo fallo con responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 al 11/07/2017.

DECISIÓN

Bajo las consideraciones y razones legalmente expuestas en este proveído, la Contraloría Delegada Intersectorial No. 5 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

Auto. No. URF2- 975 DEL 16 DE JULIO DE 2024

Municipio de Sabaneta - Departamento de Antioquia -PRF- 118-2019 – Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR íntegramente el Fallo sin Responsabilidad Fiscal decisión adoptada en el auto No. 010 del 13 de junio de 2024, dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF 118-2019 en relación con **IVAN ALONSO MONTOYA URREGO**, identificado con la cédula de ciudadanía 98.545.937; **DENNYS YAZMIN PEREZ MARTINEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 42.824.534; **OSCAR MAURICIO MEJIAS VASQUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.556.347, en calidad de Contratista, integrante de la U.T. M&O Consultores; **ORLANDO ALFONSO SANCHEZ GARCIA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.345.529, en calidad de Contratista, integrante de la U.T. M&O Consultores. Desvincular a **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** NIT 860.002.184-6. Póliza N° 1001414, con amparo fallo con responsabilidad fiscal, valor asegurado de \$500.000.000, vigencia del 11/07/2016 AL 11/07/2017.

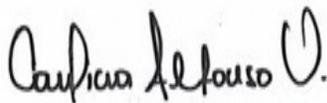
ARTICULO SEGUNDO: La Secretaria Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia notificará la presente providencia, mediante **ESTADO** fijado en la página web de la Contraloría General de la República y la comunicará por correo electrónico a los responsables y/o sus apoderados, de conocer sus direcciones y haberlo así autorizado, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

De requerir copia de la providencia, los sujetos procesales deberán solicitarla al correo electrónico responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO Por el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal -SIREF-realizar los respectivos registros y trasladar el expediente a la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, para lo de su competencia, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. RG-ORG- 0036-2020 de junio 17 de 2020, de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA ALFONSO VILLARREAL
Contralora Delegada Intersectorial No. 5
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Sustanció: Carlos Arturo Ortiz Ramírez
Profesional URF.