



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 1 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

PROCESO N°	80173-2023-43691 ¹
CUN - SIREF	AC-80173-2023-36215
PROCEDENCIA	GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE CALDAS
ENTIDAD AFECTADA	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA REGIONAL CALDAS
CUANTÍA DE DAÑO	VEINTICINCO MILLONES TREINTA MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE. (\$25.030.900)
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 75.079.251, Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. YENNY CAMARGO GIRALDO, identificada con cédula de ciudadanía N° 30.239.508, técnico G01, Grupo de Gestión del Talento Humano, Supervisora del Contrato N° CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022.
TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES	MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. NIT. 891.700.037-9, en virtud de la Póliza de Manejo Global Entidades Estatales N° 2202221001660 COASEGURADORAS: SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. NIT 890.903.407-9, ALLIANZ SEGUROS S.A: NIT 860.026.182 -5, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., NIT 860.002.184-6 y LIBERTY SEGUROS S.A. NIT 860.039.988-0.

I. ASUNTO Y COMPETENCIA

Procede la Contraloría Delegada Intersectorial N° 8 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, modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019 y el numeral 4° del artículo 6° de la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, a resolver el Grado de Consulta respecto de la decisión de

¹ Así aparece en el aplicativo SIREF, sin embargo la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas lo denomina 0173-2023-43691_2171



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 2 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

Archivo proferida mediante Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 por la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691.

II. ANTECEDENTES

El Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 tuvo su origen en el Hallazgo Fiscal advertido por la Contraloría Delegada Sector Inclusión Social de la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, la cual al revisar el Contrato N° CO1.PCCNTR.3770909 encontró que fue adicionado en valor dirigido a reajustar el IVA, sin que este fuera el mecanismo válido para ello, en tal sentido indicó²:

[...]

La lesión al patrimonio, se origina en el acto de adición del contrato, partiendo del concepto jurídico de la misma, como un mecanismo de ejecución contractual, cuando se requiere de mayores cantidades de bienes y/o servicios del objeto contratado, en el caso del del contrato No. CO1.PCCNTR.3770909, la entidad utilizó la figura de la adición contractual, como mecanismo para realizar un ajuste del valor, encaminado a reajustar el valor del IVA, sin tener en cuenta que éste no era el mecanismo jurídico válido para realizar una variación económica en el valor del contrato. Los Estudios Previos de la Selección Abreviada Menor Cuantía SAMCCLD-004-2022 Numeral 4: Propuesta Económica- Anexo No. 10, indicó a los proponentes la forma en que debía presentarse la propuesta, incluida la liquidación de los impuestos a cargo del futuro contratista y que hacían parte de la oferta económica al momento de presentarlas que era de responsabilidad exclusiva del oferente. Razón por la cual no existía un título jurídico que determinara la adición del contrato y la erogación de los recursos públicos para cubrir la suma adicionada cancelada sin justificación.

(...)."

De acuerdo con el Hallazgo Fiscal la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas dio apertura al Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 mediante Auto N° 209 del 5 de septiembre de 2023³.

Posteriormente, la Colegiatura de Caldas ordenó el Archivo de la actuación mediante Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024⁴.

III. FUNDAMENTO FÁCTICO

De conformidad con el Hallazgo Fiscal la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas dio apertura al Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 mediante Auto N° 209 del 5 de septiembre de 2023, actuación en la que indicó respecto al daño lo siguiente:

² 18_3. anexo 3 - formato traslado hallazgo fiscal 44_SIREF

³ 23_20230905 auto de apertura no 209_SIREF

⁴ 226_20241219 auto 543 de archivo_2171_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

[...]

Según lo anotado por el equipo auditor de la Contraloría en la auditoria financiera al Servicio Nacional De Aprendizaje – Regional Caldas, encontró que se adicionó el contrato No. CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022 por valor de \$25´030.900 con el fin de reajustar el valor del IVA, aun cuando en la propuesta económica ya se encontraba establecido.

Del material probatorio allegado en el traslado del hallazgo fiscal por el equipo auditor, se evidencia el informe de supervisión para modificación, suspensión o terminación anticipada de contratos de bienes o servicios, en donde se adiciona el contrato CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022 por valor de Veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900)

1.2 ESTIMACIÓN INICIAL DE LA CUANTÍA DEL DAÑO:

Concluyendo, el daño al patrimonio del Estado establecido y a partir del cual se inicia la presente acción fiscal corresponde entonces a los daños sufridos por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA – Regional Caldas, en la adición del contrato CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022 por valor de Veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900) por concepto de IVA, el cual fue avalado por el Director Regional LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ, identificado con la cedula de ciudadanía No. 75.079.251 y quien es el Ordenador del Gasto.

(...)

IV. PRINCIPALES ACTUACIONES PREPROCESALES Y PROCESALES

- Auto N° 209 del 5 de septiembre de 2023 por medio del cual se dio apertura al Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N°80173-2023-43691⁵.
- Auto N° 285 del 25 de octubre de 2023 por medio del cual se fijó fecha y hora para diligencias de versión libre y espontánea⁶.
- Auto N° 294 del 7 de noviembre de 2023 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.⁷.
- Auto N° 297 del 8 de noviembre de 2023 por medio del cual se fijó nueva fecha para diligencias de versión libre y espontánea⁸.
- Auto N° 318 del 22 de noviembre de 2023 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de YENNY CAMARGO GIRALDO⁹.

⁵ 23_20230905 auto de apertura No 209_SIREF
⁶ 26_20231025 auto 285 fija fecha y hora para versiones libres_ prf 2171_SIREF
⁷ 30_20231107 auto no 294 reconoce personería y autoriza copia prf 2171_SIREF
⁸ 36_20231108 auto no 297 fija nueva fecha versiones libres_SIREF
⁹ 44_20231122 auto 318 reconoce personería _ prf 2171 (1)_SIREF



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 4 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

- Auto N° 345 del 7 de diciembre de 2023 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de LUIS ALBERTO TREJOS y fijó fecha para diligencia de versión libre y espontánea¹⁰.
- Auto N° 0062 del 21 de febrero de 2024 por medio del cual se ordenó a MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. remitir información respecto de la Póliza de Seguro de Cumplimiento N° 2202221001660¹¹.
- Auto N° 151 del 26 de abril de 2024 por medio del cual se incorporaron documentos y se ordenó informe técnico contable¹².
- Auto N° 120 del 21 de marzo de 2024 por medio del cual se decretó medidas cautelares contra LUIS ALBERTO TREJOS¹³.
- Auto N° 184 del 22 de mayo de 2024 por medio del cual se fijó fecha para práctica de una visita especial en las instalaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Regional Caldas¹⁴.
- Auto N° 193 del 29 de mayo de 2024 por medio del cual se incorporó un documento allegado por la señora YENNY CAMARGO GIRALDO mediante oficio radicado N° 2024ER0114324 del 29 de mayo de 2024¹⁵.
- Auto N° 196 del 30 de mayo de 2024 por medio del cual se vinculó en calidad de terceros civilmente responsables a las COASEGURADORAS: SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A., AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., y LIBERTY SEGUROS S.A. NIT 860.039.988-0¹⁶.
- Auto N° 216 del 7 de junio de 2024 por medio del cual se ordenó poner en conocimiento un informe técnico¹⁷.
- Auto N° 225 del 24 de junio de 2024 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.¹⁸.
- Auto N° 226 del 24 de junio de 2024 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de LIBERTY SEGUROS S.A.¹⁹.

¹⁰ 46_20231207 auto 345 reconoce personeria autoriza copia y fija fecha y hora para vl_ prf 2171_SIREF

¹¹ 61_20240221 auto 2171 que decreta pruebas póliza_SIREF

¹² 76_20240426 auto 151 solicitud de informe tecnico 2171_SIREF

¹³ 77_20240321 auto 120 mc_SIREF

¹⁴ 90_20240522 auto 184 visita _2171 (1)_SIREF

¹⁵ 108_20240529 auto 193 incorpora documentos_SIREF

¹⁶ 113_20240530 auto 196 vinculacion coaseguradoras_SIREF

¹⁷ 120_20240607 auto 216 traslado informe técnico_SIREF

¹⁸ 148_20240620 auto 225 reconoce personeriia y autoriza aseguradora _ 2171_SIREF

¹⁹ 149_20240620 auto 226 reconoce personeriia y autoriza aseguradora _ 2171_SIREF



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 5 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

- Auto N° 316 del 16 de agosto de 2024 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.²⁰.
- Auto N° 311 del 16 de agosto de 2024 por medio del cual se ordenó la aclaración de un informe técnico ²¹.
- Auto N° 366 del 16 de septiembre de 2024 por medio del cual se ordenó poner en conocimiento un informe técnico²².
- Auto N° 365 del 16 de septiembre de 2024 por medio del cual se reconoció personería para actuar a nombre de ALLIANZ SEGUROS S.A.²³.
- Auto N° 387 del 24 de septiembre de 2024 por medio del cual se puso a disposición de los sujetos procesales la ampliación y aclaración de un informe técnico²⁴.
- Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 por medio del cual se ordenó el Archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691²⁵.

V. PRINCIPALES MEDIOS DE PRUEBA

A continuación, se relacionan los principales medios de prueba recopilados en el Hallazgo Fiscal y en la Actuación Procesal, los cuales obran en el expediente SIREF:

DOCUMENTALES:

- Hoja de vida, Resolución de nombramiento N° 00314 del 8 de junio de 2012 en el cargo de Técnico Grado 01, Acta de posesión, Certificación laboral con funciones, Declaración de Bienes y rentas de la señora YENNY CAMARGO GIRALDO²⁶.
- Manual de contratación del SENA (Resolución N° 1-1470 de 2020)²⁷; Manual de Supervisión²⁸, Pólizas de Manejo Global Entidades Estatales N° 2201223005944 y 2202221001660 expedida por MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.²⁹.

²⁰ 168_20240816 auto 316 reconocimiento de personeria juridica axa_SIREF

²¹ 180_20240816 auto 311 por medio del cual se decreta prueba de oficio aclaracion al informe tecnico_2171_SIREF

²² 193_20240916 auto 366 traslado de informe tecnico_2171_SIREF

²³ 201_20240916 auto 365 reconoce personeria y autoriza aseguradora allianz _ 2171_SIREF

²⁴ 211_20240924 auto 387 conocimiento de la aclaracion a las partes_2171_SIREF

²⁵ 226_20241219 auto 543 de archivo_2171_SIREF

²⁶ 20231127 2024ER0225958 respuesta 2023EE0201317_1 Hojas de Vida_3. COPIA EXPEDIENTE YENY CAMARGO_SIREF

²⁷ 20231127 2024ER0225958 respuesta 2023EE0201317_2. Manual de Contratacion_1. MANUAL DE CONTRATACIÓN res1-1470_171120_SIREF

²⁸ 20231127 2024ER0225958 respuesta 2023EE0201317_2. Manual de Contratacion_2. MANUAL DE SUPERVISION res_1-1471_171120_SIREF

²⁹ 20231127 2024ER0225958 respuesta 2023EE0201317_1.MANEJO GLOBAL PRORROGA 2_SIREF



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 6 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

- Carta de presentación de la propuesta proceso N° SAMC-CLD-004-2022; Acta de conformación UT PRODUCCIONES SENA; RUT TREMENDA CREATIVA & BTL S.A.S., Póliza de Seguro de Cumplimiento N° 21-44-101385544 emitida por SEGUROS DEL ESTADO, Antecedentes; Formato pacto de transparencia UT PRODUCCIONES SENA, RUT UT PRODUCCIONES SENA, Certificación Bancaria; Factores técnicos de calidad, Certificado Registro Nacional de Turismo TREMENDA CREATIVA & BTL S.A.S. y UNLOFT PRODUCCION DE MARCA S A S, Certificación vinculación de personas con discapacidad³⁰, Aceptación de la oferta N° CO1.PCCNTR.3770909 DE 2022³¹, Anexo Propuesta Económica³²; Ficha técnica del Contrato (Adición 1)³³, Informe de supervisión para modificación, suspensión o terminación anticipada de contratos de bienes o servicios³⁴; Pliego de condiciones³⁵; Proyecto pliego de condiciones³⁶; Estudios previos³⁷, Resolución N° 17-170517 de 2022 por medio de la cual se ordenó la apertura del proceso de selección abreviada de menor cuantía N° SAMC-CLD-004-2022³⁸.
- Acta de posesión, Hoja de vida, Declaración de bienes y rentas, Resolución N° 17-00526 del 2019 mediante la cual se hace nombramiento de Subdirector SENA, certificación laboral y funciones, Resolución N° 1-0885 de 2020 por medio de la cual se acepta una renuncia, Resolución N° 1-00779 de 2021 por medio de la cual se hizo nombramiento del cargo de Director General del SENA Regional Caldas, acta de posesión, declaración de bienes y rentas, Resolución N° 1-01237 de 2023 declaración de insubsistencia de LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ³⁹.
- Certificación de la facturación del IVA remitida por el SENA a través del radicado N° 2024ER0058328 del 20 de marzo de 2024⁴⁰.
- Solicitud de cesación de la acción fiscal (archivo) por acreditarse el reintegro de los bienes objeto de la pérdida allegada mediante oficio radicado N° 2024ER0114324 del 29 de mayo de 2024⁴¹.
- Anexos Póliza manejo global entidades estatales N° 2202221001660 de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.⁴².

³⁰ 20231127 2024ER0225958 respuesta 2023EE0201317 _4. Propuesta Temporal Producciones_SIREF

³¹ 1_1 gccon-f-021_anexo_al_contrato_o_aceptacion_de_oferta_SIREF

³² 3_3 adenda 1 - anexo 10. propuesta económica_SIREF

³³ 7_7 ficha tecnica para ejecucion del contrato co1 pccntr 3770909 adicion 1_SIREF

³⁴ 8_8 formato adicion modificacion al contrato ut producciones sena_SIREF

³⁵ 9_9 gccon-f-022_anexo_pliego_definitivo_SIREF

³⁶ 10_10 gccon-f-022_anexo_proyecto_de_pliego_de_condiciones_o_pliego_definitivo_SIREF

³⁷ 11_11 gccon-f-046_estudios previos_SIREF

³⁸ 13_13 resolucion apertura_SIREF

³⁹ 20231127 2024ER0225958 respuesta 2023EE0201317_1 Hojas de Vida_1. COPIA EXPEDIENTE LUIS ALEJANDRO TREJOS_SIREF

⁴⁰ 70_20240322 2024er0058328 complementacion version libre pruebas_SIREF

⁴¹ 20240529 2024er0114324 solicitud de archivo de proceso _2171.pdf_SIREF

⁴² 72_20240322 2024er0060969 respuesta a solicitud de inf Mapfre_SIREF



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 7 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

VISITA ESPECIAL:

Acta de visita especial práctica de una visita especial practicada en las instalaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA Regional Caldas el 30 de mayo de 2024⁴³.

INFORME TÉCNICO:

El contador público WILFREDO MÁRQUEZ PÉREZ, designado en calidad de apoyo técnico dentro del Proceso de la referencia allegó informe técnico mediante oficio radicado N° 2024IE0059499 del 4 de junio de 2024⁴⁴, el cual fue aclarado mediante oficio radicado N° 2024IE0105561 del 20 de septiembre de 2024⁴⁵.

VI. VERSIONES LIBRES Y ESPONTÁNEAS

- LUIS ALBERTO TREJOS rindió versión libre y espontánea el 22 de diciembre de 2023⁴⁶
- YENNY CAMARGO GIRALDO no rindió versión libre y espontánea, no obstante, designó apoderado de confianza.

VII. DECISIÓN OBJETO DEL GRADO DE CONSULTA

La decisión objeto del Grado de Consulta corresponde al Auto N° 543 del 19 de julio de 2024 proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, mediante el cual se ordenó el Archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 por inexistencia de daño al patrimonio público.

VIII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL SUPERIOR EN GRADO DE CONSULTA:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el grado de consulta tiene por objeto la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales y procede cuando: **i) se ordena el archivo de las diligencias**; ii) se profiere fallo sin responsabilidad fiscal; y, iii) se profiere fallo con responsabilidad fiscal y alguno de los implicados o vinculados estuvo representado por apoderado de oficio.

⁴³ 111_20240530 informe técnico_SIREF

⁴⁴ 112_20240604 2024ie0059499 informe técnico_SIREF

⁴⁵ 222_20240920 2024ie0105561 aclaracion al informe tecnico_2171_SIREF

⁴⁶ 53_diligencia de version libre luis alejandro trejos 2171_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

En esa medida, se tendrá en cuenta que el grado de consulta permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Sobre la consulta, la Corte Constitucional ha indicado en diferentes pronunciamientos lo siguiente:

[...]

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 aquélla"

(...)

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 pejus".⁴⁷

Asimismo, 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 Contralora 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 ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-153 de 1995 M.P Antonio Barrera Carbonell y Sentencia C-449 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

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:

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 (...).

EL DAÑO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

El daño constituye la médula del proceso de responsabilidad fiscal, en tanto es el primer elemento a tener en cuenta en la procedibilidad del juicio de responsabilidad fiscal, pues su demostración es pilar fundamental. Es tanta la importancia del daño patrimonial en el ámbito de la responsabilidad fiscal que la misma Ley 610 de 2000 dedica el artículo 6° indicando:

“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. 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, 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. (El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007)”

Por su parte, el artículo 4° ejusdem, dispone:

“Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el **resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (...)**” (Negrilla fuera de texto)

Las normas transcritas determinan los parámetros a partir de los cuales existe daño fiscal, no obstante, el tema ha sido objeto de estudio por la Corte Constitucional⁴⁸:

[...]

Ahora bien, con respecto al daño, esta Corporación ha sostenido: "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

⁴⁸ Sentencia C-840/01



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

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.

“En Sentencia C-340 de 2007 la Corte Constitucional estudió el concepto de daño fiscal contenido en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, así:

“a. En primer lugar, la norma contiene una descripción del daño como fenómeno objetivo.

De acuerdo con la norma que se estudia, para que exista responsabilidad fiscal debe haber una "lesión del patrimonio público", sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de "lesión" para precisar el concepto general de "daño" lo cual implica que debe tratarse de un daño antijurídico. A renglón seguido, la norma señala cual es el objeto sobre el que recae la lesión y expresa que éste puede ser los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado.

Luego describe el contenido de la lesión, al indicar que ésta puede consistir en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro.

“b. En segundo lugar, la norma contiene el criterio de imputación del daño antijurídico, y precisa que el mismo debe ser el resultado de una gestión fiscal por servidor público o particular que obra con dolo o culpa. Como modalidades de la gestión que pueden conducir a la responsabilidad fiscal la norma enuncia la 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.”

“La valoración de cualquier daño al patrimonio público requiere que se confronte a la luz de la Ley 610 de 2000, con miras a determinar la existencia cierta del mismo. (Negrillas fuera de texto).

(...).

Es sobre este punto que esta Delegada Intersectorial considera se debe abordar los hechos que se calificaron como causantes de un daño patrimonial en la presente causa fiscal en atención a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000:

***“ARTÍCULO 18. 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 archivo⁴⁹, 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.*

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso”.

⁴⁹ Subrayo fuera de texto



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

CASO CONCRETO:

El Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 tuvo su origen en el Hallazgo Fiscal formulado por la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, en el cual se advirtieron irregularidades relacionadas con la adición del Contrato N° CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022 por valor de VEINTICINCO MILLONES TREINTA MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE. (\$25.030.900) con el fin de reajustar el valor del IVA.

El Contrato en mención fue celebrado entre el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE “SENA” y la UNIÓN TEMPORAL PRODUCCIONES SENA, tuvo por objeto: “PRESTAR LOS SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE BIENESTAR DIRIGIDO A LOS FUNCIONARIOS DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA REGIONAL CALDAS Y SU GRUPO FAMILIAR”, fue pactado en la suma de CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO PESOS M/CTE. (\$434.785.100) los cuales incluyeron IVA, impuestos y costos directos e indirectos.

El contrato fue adicionado en la suma de CIENTO CINCO MILLONES CINCUENTA MIL SETENTA PESOS M/CTE (\$105.050.070), de los cuales OCHENTA MILLONES DIECINUEVE MIL CIENTO SETENTA PESOS (\$80.019.070) correspondían a actividades secundarias contempladas en la oferta económica y VEINTICINCO MILLONES TREINTA MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE. (\$25.030.900) correspondientes a actividades principales con la finalidad de realizar ajustes concernientes al impuesto del IVA, tal como se determinó en el denominado: “INFORME DE SUPERVISIÓN, SUSPENSIÓN O TERMINACIÓN ANTICIPADA DE CONTRATOS DE BIENES O SERVICIOS⁵⁰”.

Mediante oficio radicado N° 2023IE0065002 del 29 de junio de 2023 fue remitido el Hallazgo Fiscal “Auditoría Financiera SENA, Vigencia 2022” en el cual se indicó⁵¹:

[...]

El SENA- Regional Caldas, adicionó el contrato No. CO1.PCCNTR.3770909 por valor de \$ 25.030.900, dicho valor reajustó el precio del mismo, como reconocimiento del IVA, incluido en la propuesta económica, presentada por el oferente, transgrediendo los requisitos jurídicos de la adición, pues no se determinó la ampliación del objeto o de los ítems pactados en el contrato original.

Lo anterior se fundamenta en:

1- Los documentos precontractuales de la Selección Abreviada de Menor Cuantía SAMC-CLD-004-2022, determinaron para la presentación de la propuesta económica, a discriminación de los impuestos a cargo del contratista, incluido el Impuesto al Valor Agregado, discriminado dentro la misma y que formaba parte del valor del contrato a celebrar.

2- El SENA- Regional Caldas, celebró el contrato No. CO1.PCCNTR.3770909, cuyo objeto fue: “Prestar los servicios logísticos para las actividades y programas de

⁵⁰ 8_8 formato modificación al contrato_SIREF

⁵¹ 17_ag8-33 traslado hallazgo fiscal 2023ie0065002_SIREF



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 12 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

bienestar dirigido a los funcionarios del servicio nacional de aprendizaje - SENA Regional Caldas y su grupo familiar” valor adjudicado \$ 434.785.100.

3- El SECOP 2, reporta modificación del contrato, mediante Identificador Único de la Modificación CO1.CTRMOD.9105043, “El campo de la modificación J) Fuente de los recursos Total: fue cambiado desde 434.785.100, hasta 539.835.170” aprobado en la plataforma transaccional, tanto por el proveedor y por la entidad estatal.

4- Verificado el proceso de adición contractual reportado en el portal de contratación establece los documentos soporte, en el documento contractual denominado: “Informe de supervisión para modificación, suspensión o terminación anticipada de contratos de bienes o servicios” el supervisor requirió la adición del contrato para dos puntos específicos, el primero relacionado con el reajuste del valor en la suma de \$ 25.030.900, con el fin de reajustar el concepto de impuestos (IVA) y el segundo, agregó a las actividades al proceso contractual en suma de \$ 80.019.170 conforme se discriminó en el documento de supervisión.

El proceso de reajuste los precios del IVA con el 19% determinó un total en la modificación del valor del contrato en la suma de \$ 25.030.900 que se discrimina así:

Reajuste IVA CO1.CTRMOD.9105043						
		VALOR INICIAL CONTRATO	REAJUSTE IMPUESTO IVA			
ITEM	ACTIVIDAD	VALOR TOTAL ACTIVIDAD	VALOR TOTAL ACTIVIDAD ANTES DE IMPUESTOS	IMPUESTO SOBRE VALOR TOTAL - IVA	VALOR TOTAL ACTIVIDAD IVA INCLUIDO	VALOR PARA ADICIONAR (REAJUSTE IVA) Valor Total Act/IVA incluido - Valor Total Act(Valor inicial Contrato)
1	Reconocimiento a las madres y padres	\$ 18.533.000	\$ 16.600.000	\$ 3.154.000	\$ 19.754.000	\$ 1.221.000
2	Día del instructor y Cumpleaños SENA	\$ 26.098.800	\$ 23.240.000	\$ 4.415.600	\$ 27.655.600	\$ 1.556.800
3	Vacaciones recreativas	\$ 24.146.200	\$ 21.040.000	\$ 3.997.600	\$ 25.037.600	\$ 891.400
4	Semana de la confraternidad DIA 1	\$ 17.807.500	\$ 15.200.000	\$ 2.888.000	\$ 18.088.000	\$ 280.500
5	Semana de la confraternidad DIA 2	\$ 15.070.500	\$ 12.900.000	\$ 2.451.000	\$ 15.351.000	\$ 280.500
6	Semana de la confraternidad DIA 3 -4 y 5	\$ 142.585.200	\$ 129.690.000	\$ 24.641.100	\$ 154.331.100	\$ 11.745.900
7	Día de la Familia	\$ 98.092.800	\$ 86.710.000	\$ 16.474.900	\$ 103.184.900	\$ 5.092.100
8	Día del Servidor Público	\$ 14.916.000	\$ 13.200.000	\$ 2.508.000	\$ 15.708.000	\$ 792.000
9	Reconocimiento Mes del Amor y la Amistad	\$ 18.050.000	\$ 16.000.000	\$ 3.040.000	\$ 19.040.000	\$ 990.000
10	Integración Fin de Año	\$ 18.956.800	\$ 17.060.000	\$ 3.241.400	\$ 20.301.400	\$ 1.344.600
11	Actividad de entrega de Aguinaldo Infantil para los hijos de los funcionarios	\$ 3.871.000	\$ 3.350.000	\$ 636.500	\$ 3.986.500	\$ 115.500
12	Club de Lectura	\$ 4.613.300	\$ 3.910.000	\$ 742.900	\$ 4.652.900	\$ 39.600
14	Caminatas Ecológicas	\$ 9.672.000	\$ 8.700.000	\$ 1.653.000	\$ 10.353.000	\$ 681.000
		\$ 412.413.100	\$ 367.600.000	\$ 69.844.000	\$ 437.444.000	\$ 25.030.900

Calle 21 No. 23-22 Pisos 6, 10 y 11 • Código Postal 170006 • PBX (096) 8802401, 8803449
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Manizales, Colombia



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 13 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

Causa

Incumplimiento en las reglas definidas por la entidad para el proceso de selección de contratistas, para la elaboración pormenorizada de la propuesta económica, específicamente en el acápite de la liquidación de los impuestos a cargo del contratista, situación que impactó en el valor de la misma, como factor de selección del proponente. Además de las deficiencias en la evaluación, valoración y selección de las propuestas, para determinar la conformidad de las ofertas, con lo exigido por la entidad en cumplimiento del principio de selección objetiva.

Efecto

Cancelación con cargo a los recursos públicos sin título jurídico habilitante, bajo la figura contractual de la adición, sin determinar el incremento de las actividades relacionadas con el objeto del contrato celebrado.

Señalado lo anterior, se indicó respecto al análisis del daño lo transcrito a continuación⁵²:

4. ANÁLISIS DEL DAÑO

Análisis del daño.
La lesión al patrimonio, se origina en el acto de adición del contrato, partiendo del concepto jurídico de la misma, como un mecanismo de ejecución contractual, cuando se requiere de mayores cantidades de bienes y/o servicios del objeto contratado, en el caso del del contrato No. CO1.PCCNTR.3770909, la entidad utilizó la figura de la adición contractual, como mecanismo para realizar un ajuste del valor, encaminado a reajustar el valor del IVA, sin tener en cuenta que éste no era el mecanismo jurídico válido para realizar una variación económica en el valor del contrato. Los Estudios Previos de la Selección Abreviada Menor Cuantía SAMC-CLD-004-2022 Numeral 4: Propuesta Económica- Anexo No. 10, indicó a los proponentes la forma en que debía presentarse la propuesta, incluida la liquidación de los impuestos a cargo del futuro contratista y que hacían parte de la oferta económica al momento de presentarlas que era de responsabilidad exclusiva del oferente. Razón por la cual no existía un título jurídico que determinara la adición del contrato y la erogación de los recursos públicos para cubrir la suma adicionada cancelada sin justificación.

4.1 Cuantía del daño

En cifras: \$ 25.030.900	En letras: Veinticinco Millones Treinta Mil Novecientos
Moneda: Pesos Colombianos	Año (s) en que ocurre el daño \$ 25.030.900
Explique y precise como se determinó el valor del detrimento patrimonial: Se calculó con base en el valor de la adición, respecto al ajuste reconocido por concepto de IVA, que se le canceló al contratista.	

⁵² 18_3. anexo 3 - formato traslado hallazgo fiscal 44_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

De conformidad con lo anterior, la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas dio apertura al Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 mediante Auto N° 209 del 5 de septiembre de 2023⁵³, actuación en la que indicó:

[...]

Según lo anotado por el equipo auditor de la Contraloría en la auditoria financiera al Servicio Nacional De Aprendizaje – Regional Caldas, encontró que se adicionó el contrato No. (sic) por valor de\$25´030.900 con el fin de reajustar el valor del IVA, aun cuando en la propuesta económica ya se encontraba establecido.

Del material probatorio allegado en el traslado del hallazgo fiscal por el equipo auditor, se evidencia el informe de supervisión para modificación, suspensión o terminación anticipada de contratos de bienes o servicios, en donde se adiciona el contrato CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022 por valor de Veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900)

1.2 ESTIMACIÓN INICIAL DE LA CUANTÍA DEL DAÑO:

Concluyendo, el daño al patrimonio del Estado establecido y a partir del cual se inicia la presente acción fiscal corresponde entonces a los daños sufridos por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA – Regional Caldas, en la adición del contrato CO1.PCCNTR.3770909 del 30 de junio de 2022 por valor de Veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900) por concepto de IVA, el cual fue avalado por el Director Regional LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ, identificado con la cedula de ciudadanía No. 75.079.251 y quien es el Ordenador del Gasto.

(...).

En la actuación procesal fueron vinculados en calidad de presuntos responsables fiscales:

- LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ, notificado personalmente del Auto N° 209 del 5 de septiembre de 2023 por medio electrónico autorizado el 12 de octubre de 2023⁵⁴.
- YENNY CAMARGO GIRALDO, notificada personalmente del Auto N° 209 del 5 de septiembre de 2023 por medio electrónico autorizado el 11 de octubre de 2023⁵⁵.

La Compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. fue comunicada de la apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 mediante oficio radicado N° 2023EE0173049 del 6 de octubre de 2023⁵⁶.

Posteriormente, mediante Auto N° 196 del 30 de mayo de 2024⁵⁷ fueron vinculadas al Proceso de la referencia las compañías SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A., AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. y LIBERTY SEGUROS S.A. como coaseguradoras a quienes se les comunicó la vinculación mediante oficios radicados

⁵³ 23_20230905 auto de apertura no 209_SIREF

⁵⁴ 22_20231018 constancia de notificacion no 158 auto 209_SIREF

⁵⁵ 22_20231018 constancia de notificacion no 158 auto 209_SIREF

⁵⁶ 22_20231018 constancia de notificacion no 158 auto 209_SIREF

⁵⁷ 113_20240530 auto 196 vinculacion coaseguradoras_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

números 2024EE0106193 del 7 de junio de 2024⁵⁸; 2024EE0106172 del 7 de junio de 2024⁵⁹; 2024EE0105938 del 7 de junio de 2024⁶⁰ y 2024EE0106211 del 7 de junio de 2024⁶¹ respectivamente.

Agotada la etapa probatoria, la Instancia de Conocimiento ordenó el Archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 mediante Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024, lo cual fundamentó principalmente en la aclaración al informe técnico allegado por el Contador Público WILFREDO MÁRQUEZ PÉREZ mediante oficio radicado N° 2024IE0105561, en la que se hizo mención al abuso en materia tributaria, figura establecida en el artículo 869 del Estatuto Tributario, que señala:

[...]

La Administración Tributaria podrá recharacterizar o reconfigurar toda operación o serie de operaciones que constituya abuso en materia tributaria y, consecuentemente, desconocer sus efectos. En este sentido, podrá expedir los actos administrativos correspondientes en los cuales proponga y liquide los impuestos, intereses y sanciones respectivos.

Una operación o serie de operaciones constituirá abuso en materia tributaria cuando involucre el uso o la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos, sin razón o propósito económico y/o comercial aparente, con el fin de obtener provecho tributario, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional.

PARÁGRAFO 1o. Se entiende por recharacterizar o reconfigurar, la potestad con que cuenta la Administración Tributaria para determinar la verdadera naturaleza, forma o particularidades de una operación o serie de operaciones, distinta a la que el obligado tributario pretende presentar, y que conlleva a diferentes consecuencias tributarias.

PARÁGRAFO 2o. Se entenderá que un acto o negocio jurídico es artificioso y por tanto carece de propósito económico y/o comercial, cuando se evidencie, entre otras circunstancias, que:

- 1. El acto o negocio jurídico se ejecuta de una manera que, en términos económicos y/o comerciales, no es razonable.*
- 2. El acto o negocio jurídico da lugar a un elevado beneficio fiscal que no se refleja en los riesgos económicos o empresariales asumidos por el obligado tributario.*
- 3. La celebración de un acto o negocio jurídico estructuralmente correcto es aparente, ya que su contenido oculta la verdadera voluntad de las partes.*

PARÁGRAFO 3o. Se entiende por provecho tributario la alteración, desfiguración o modificación de los efectos tributarios que, de otra manera, se generarían en cabeza de uno o más obligados tributarios o beneficiarios efectivos, tales como la eliminación, reducción o diferimiento del tributo, el incremento del saldo a favor o de las pérdidas fiscales y la extensión de beneficios o exenciones tributarias.”

⁵⁸ 134_comunicacion_auto_de_apertura_y vinculatorio_SIREF

⁵⁹ 169_20240607 2024ee0105938 comunicacion vinculacion axa colpatria_2171_FOLIO 22_SIREF

⁶⁰ 126_20240607 comunicacion vinculacion prf 2171 con pruebas de entrega

⁶¹ 169_20240607 2024ee0105938 comunicacion vinculacion axa colpatria_2171_Folio 14_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

Adicionalmente, el funcionario de apoyo técnico tuvo en cuenta los artículos 869-1, mediante el cual el Estatuto Tributario señala el “PROCEDIMIENTO ESPECIAL POR ABUSO EN MATERIA TRIBUTARIA” y 869-2 “FACULTAD ADICIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CASO DE ABUSO” y a la Resolución 0004 de 2020 por la cual se establece el procedimiento y aplicación de los artículos 869, 869-1 y 869-2, en la que se indica:

“ARTÍCULO 1o. OBJETIVO. El artículo 869 del Estatuto Tributario tiene como objetivo incorporar en la legislación tributaria nacional una herramienta que permita a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (en adelante “DIAN”) recaracterizar o reconfigurar las estructuras operaciones o serie de operaciones abusivas, dentro de las cuales se incluyen las formas de elusión fiscal tales como el fraude fiscal, la simulación y el abuso del derecho.

El artículo 869 del Estatuto Tributario aplica sobre cualquier impuesto del orden nacional, sin perjuicio de la reglamentación aplicable a nivel territorial.”

(...).

Oficio 912410 de 2021 de la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, dice:

“Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la cláusula general anti-abuso en materia tributaria se encuentra establecida en los artículos 869 y siguientes del Estatuto Tributario, con el objeto de facultar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para recaracterizar o reconfigurar toda operación o serie de operaciones que constituya abuso en materia tributaria y, consecuentemente, desconocer sus efectos, (...).”

“Nótese que respecto al procedimiento para la aplicación de la cláusula general anti-abuso también se sugiere la lectura de la Resolución DIAN No. 000004 del 7 de enero de 2020.

Finalmente, desde la óptica penal, se sugiere la revisión de los artículos 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) contenidos en la Ley 599 de 2000 (Código Penal), modificados por la Ley 2010 de 2019.”

Posteriormente, señaló el Contador Público WILFREDO MÁRQUEZ PÉREZ respecto al daño materia de investigación:

“[...]

Contrario a lo anterior, en el Informe de Supervisión para modificación, suspensión o terminación anticipada de contratos de bienes o servicios del 22/08/2022, suscrito por la funcionaria YENNY CAMARGO GIRALDO, en su calidad de Supervisora del contrato, a solicitud realizada por el contratista, hace el requerimiento de adicionar el valor del IVA faltante al contrato en veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900,00), en cumplimiento de los artículos 447 y 448 del Estatuto Tributario. En el entendido que el IVA debe de aplicarse a todo el contrato y no segregado en sus partes.

Se evidencia que el contratista no tuvo en cuenta la totalidad de los impuestos aplicables al formular la oferta. En este caso, el IVA no incluido no debe ser reconocido por el SENA.



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 17 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

El pago que efectuó la UAE-DIAN por concepto de devolución del IVA al SENA es un gasto, que merma el patrimonio del Estado y no es una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos. Con esta acción, presuntamente se contribuyó al detrimento al patrimonio público.

Cuantía estimada del daño: Veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900)”.

En la aclaración ordenada al funcionario de apoyo técnico mediante Auto N° 311 del 16 de agosto de 2024⁶² la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas formuló el siguiente cuestionamiento:

“[...]

Según lo expresado en el informe técnico, indirectamente sería la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales -DIAN, la entidad afectada con la pérdida de los recursos. En este sentido, por tratarse de una entidad encargada de los impuestos, esta cuenta con los mecanismos para lograr la recuperación por el dinero devuelto por concepto del IVA al SENA?. En caso de ser positiva la respuesta, favor indicar al Despacho cuales son dichos mecanismos y cuál es su sustento normativo.

Resulta ser un mecanismo legal e idóneo por parte del SENA, la forma en la que logró la recuperación del IVA, en el caso en concreto?”.

De acuerdo con lo anterior, señaló:

“[...]

RESPUESTA A LOS INTERROGANTES

Respuesta a la pregunta 1.

Aunque el valor de \$25.030.900,00 que fue pagado a la UNION TEMPORAL PRODUCCIONES SENA y el cual es objeto del hallazgo, retornó en su totalidad al SENA, en aplicación del beneficio tributario establecido en el artículo 92 de Ley 30 de 1992. Se evidencia que es el Estado, en este caso la UAE-DIAN, la entidad presuntamente afectada con la perdida de los recursos.

La UAE-DIAN cuenta con los mecanismos para lograr la recuperación por el dinero devuelto por concepto del IVA al SENA. En este sentido, podrá expedir los actos administrativos correspondientes en los cuales proponga y liquide los impuestos, intereses y sanciones respectivos.

Los mecanismos utilizados por la UAE-DIAN se encuentran reglados en el artículo 869-1 del Estatuto Tributario y en la Resolución 0004 de 2020 por la cual se establece el procedimiento y aplicación de los artículos 869, 869-1 y 869-2 del Estatuto Tributario referidos al abuso en materia tributaria, son:

- ☐ Emplazamiento especial
- ☐ Requerimiento especial

Respuesta a la pregunta 2.

⁶² 180_20240816 auto 311 por medio del cual se decreta prueba de oficio aclaracion al informe tecnico_2171_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

El mecanismo utilizado por el SENA para la recuperación del IVA fue una operación que presuntamente se constituye en un abuso en materia tributaria, según el artículo 869 del Estatuto Tributario y la definición dada por el Concepto No. 51977 De 2005 de la UAE-DIAN.

(...)”.

La Colegiatura de Conocimiento concluyó de conformidad a lo establecido en la aclaración del Informe Técnico:

“[...]

Como se ha podido constatar con lo hasta ahora expuesto, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, retornó al Servicio Nacional de Aprendizaje Sena – Regional Caldas, el IVA que fuera pagado a la Unión Temporal Producciones Sena por valor de \$25´030.900 (veinticinco millones treinta mil novecientos pesos MC/TE), en calidad de adición del contrato; devolvió en su totalidad, el dinero adicionado en calidad de impuesto a las ventas al SENA.

Cabe advertir que según lo indicado por el Contador Público en su informe técnico, si bien inicialmente, este consideró que el daño no se encontraba resarcido, es en la aclaración del informe técnico, cuando se le pregunta sobre sí el mecanismo utilizado por el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena – Regional Caldas para la devolución del IVA, estaba dentro de los términos legales, este indica que en efecto, la operación es legal, que es una efectiva devolución del IVA, pese a que el experto técnico lo considera un abuso administrativo en materia tributaria.

De lo anteriormente expuesto, no se puede seguir sosteniendo que el daño se mantiene para el SENA.

(...).

*En este sentido, aunque para el experto, esta operación constituya un presunto abuso en materia tributaria, en materia fiscal, **efectivamente se evidencia el resarcimiento del daño, al regresar el pago a la entidad afectada, del respectivo impuesto pagado a la UNION TEMPORAL PRODUCCIONES SENA,** tal y como se evidencia en las pruebas anteriormente relacionadas, lo que no permite seguir sosteniendo la teoría de la existencia de un daño para el SENA, al este ser resarcido. (Se destaca)*

Es importante resaltar que, al momento de tomar decisiones, el operador jurídico debe valorar las pruebas en conjunto aplicando entre otras las reglas de la sana crítica, considerando el sentido común y la experiencia como criterios de razonabilidad que lleven a una decisión que considere un contexto social, un tiempo y un lugar específico.

Por lo expuesto, este despacho considera procedente dar aplicación al artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y, en consecuencia, ordenar el archivo de las presentes diligencias. Si posteriormente aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado por los mismos hechos, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

(...)”.

Con base en lo reseñado, encuentra este Despacho que la razón por la cual procede el Archivo de la actuación procesal no corresponde al resarcimiento del daño advertido por la

 UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.	CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 8
	AUTO No: URF2-0229
	FECHA: 7 de febrero de 2025
	PÁGINA No.: 19 de 26
AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691	

Gerencia de Conocimiento, sino a que el daño a los recursos patrimoniales al Estado a la fecha no se ha configurado, lo cual se tiene sustento en los siguientes hechos:

La adición al Contrato N° CO1.PCCNTR.3770909 se efectuó respecto del IVA que ya se encontraba incluido inicialmente, por lo que se concluye, que de conformidad con el Informe Técnico allegado a la actuación procesal por el Contador Público WILFREDO MÁRQUEZ PÉREZ⁶³, se ha presentado una irregularidad de carácter tributario denominada en dicha legislación como un *abuso tributario*, respecto de la cual, la Dirección de Impuesto y Adunas Nacionales DIAN cuenta con los mecanismos legales para ejercer la acción correspondiente (“PROCEDIMIENTO ESPECIAL POR ABUSO EN MATERIA TRIBUTARIA” y 869-2 “FACULTAD ADICIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CASO DE ABUSO”).

La afirmación de esta Delegada encuentra sustento en el informe técnico⁶⁴, en el cual se indicó:

[...]

CONCLUSIONES, PARA ELLO SE DEBEN ABSOLVER LOS SIGUIENTES INTERROGANTES DE MANERA SUSTENTADA:

1. Verificar si el IVA que fue pagado y el cual fue objeto del hallazgo, retorno en su totalidad al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, según se expresó por parte del presunto Luis Alejandro Trejos Ruiz.

En la sede de la entidad se hizo la verificación de los documentos que soportan el reintegro del IVA.

(...)

Con el análisis realizado a los bimestres 2022-5, 2022-6 y 2023-1 se evidenció que los \$85.808.940 del IVA pagado a la UT Producciones SENA con NIT No. 901.610.221-7, fue devuelto por la DIAN al SENA.

Se verificó con la certificación enviada por el Contador General del SENA, las cifras coinciden, así:

Que una vez revisados los registros contables del año gravable 2022 y 2023, se evidencia que el SENA solicitó en devolución el IVA pagado a la empresa UNION TEMPORAL PRODUCCIONES SENA, con NIT: 901.610.221, correspondientes a los bimestres 5 y 6 del año 2022 y en el primer bimestre del año 2023, por un valor total de OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS CUARENTA PESOS (\$85.808.940) MCTE. Estas solicitudes de devolución de IVA fueron reconocidas por la DIAN, como se detalla a continuación:

CONCEPTO	RESOLUCIÓN DE DEVOLUCIÓN DIAN	FECHA CONSIGNACIÓN AL SENA	VALOR SOLICITADO SENA	VALOR ACEPTADO DIAN
5 BIMESTRE 2022	608-012039	DICIEMBRE 2022	\$ 47.405.950	\$ 47.405.950
6 BIMESTRE 2022	608-002984	ABRIL 2023	\$ 17.101.710	\$ 17.101.710
1 BIMESTRE 2023	608-004489	JUNIO 2023	\$ 21.301.280	\$ 21.301.280
TOTAL			\$ 85.808.940	\$ 85.808.940

Esta certificación se expide con destino a la Regional Caldas, a los veintiocho (28) días del mes de mayo del 2024, para atender la solicitud de información correspondiente.

⁶³ 112_20240604 2024ie0059499 informe técnico_SIREF

⁶⁴ 112_20240604 2024ie0059499 informe técnico_SIREF



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

Fuente: Certificado del Contador General

El IVA por valor de \$25.030.900 que fue pagado a UT Producciones SENA y el cual es objeto del hallazgo, está incluido en los \$85.808.940 del IVA que fue devuelto por la DIAN al SENA.

Con lo anterior, se pudo verificar que el IVA por valor de \$25.030.900 que fue pagado y el cual es objeto del hallazgo, retornó en su totalidad a la entidad”.

2. En caso de que no se siga presentando el hallazgo reportado en sede de auditoría y que dio lugar al hallazgo fiscal, explicar las razones.

(...)”.

En este sentido, el profesional en Contaduría Pública respondió:

“[...]

Aunque el valor de \$25.030.900 que fue pagado UT Producciones SENA y el cual es objeto del hallazgo, retornó en su totalidad a la entidad, en aplicación del beneficio tributario establecido en el artículo 92 de Ley 30 de 1992. Se evidencia que es el Estado (DIAN) el que realizó la devolución al mismo Estado (SENA). No se acredita el resarcimiento del perjuicio sufrido por la entidad estatal.

La utilización del beneficio tributario como contrapartida para justificar la adición presupuestal, no acredita el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado.

El hallazgo se confirma”.

3. Describir la situación ocurrida en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA con la relación a los hechos materia de investigación, soportada en el material probatorio que obra en el expediente del proceso de responsabilidad fiscal.

(...)”.

Con relación a la pregunta formulada indicó:

“[...]

En el examen a los documentos que integran el proceso de selección abreviada de menor cuantía SAMC-CLD-004-2022 con SECOP No. CO1.PCCNTR.3770909 de 2022, el Formato Estudios Previos, numeral 19.1.3 REQUISITOS HABILITANTES TECNICOS, subnumeral 4. Propuesta Económica- ANEXO No. 10, en los puntos 7, 8 y 9 dice:

7. Al formular la oferta, el PROPONENTE deberá tener en cuenta que todos los impuestos, retenciones y gastos que se causen por razón de la legalización y ejecución del contrato, (...).

8. El SENA solo pagará los precios contratados y, por tanto, no reconocerá suma alguna por impuestos ni reajustes a los precios ofertados, (...).

9. Con relación al IVA, el PROPONENTE deberá incluir en la oferta este impuesto ÚNICAMENTE si pertenece al régimen común. En caso de no incluirlo, este valor no podrá ser reconocido por el SENA y el proveedor del servicio deberá asumir el costo del impuesto.

Contrario a lo anterior. En el Informe de Supervisión para modificación, suspensión



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 21 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

o terminación anticipada de contratos de bienes o servicios del 22/08/2022, suscrito por la funcionaria YENNY CAMARGO GIRALDO, en su calidad de Supervisora del contrato, a solicitud realizada por el contratista, hace el requerimiento de adicionar el valor del IVA faltante al contrato en veinticinco millones treinta mil novecientos pesos moneda corriente (\$25.030.900,00), en cumplimiento de los artículos 447 y 448 del Estatuto Tributario. En el entendido que el IVA debe de aplicarse a todo el contrato y no segregado en sus partes.

Se evidencia que el contratista no tuvo en cuenta la totalidad de los impuestos aplicables al formular la oferta. En este caso, el IVA no incluido no debe ser reconocido por el SENA.

(...).

4. ¿Los hechos materia de investigación constituyen o no constituyen un detrimento al patrimonio del Estado?, en caso positivo, señalar si la cuantificación estimada se mantiene o por el contrario varía y en este evento cuantificarla.

El pago que efectuó la DIAN por concepto de devolución del IVA al SENA es un gasto, que merma el patrimonio del Estado y no es una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos. Con esta acción se contribuyó al detrimento al patrimonio público.

Los hechos materia de investigación constituyen un detrimento al patrimonio del Estado. La cuantificación se mantiene en VEINTICINCO MILLONES TREINTA MIL NOVECIENTOS PESOS moneda corriente (\$25.030.900,00)”.

(...).”

De conformidad con el parte transcrito, es evidente que al haberse adicionado el Contrato CO1.PCCNTR.3770909 se desconoció lo pactado dentro de los estudios de la oferta que fueron tenidos en cuenta para adjudicar el Contrato señalado en el cual efectivamente estaba relacionado el valor incluido IVA, los impuestos y todos los costos directos e indirectos (actividades principales + actividades secundarias)

		LOGISTICA: - Personal encargado, medios audiovisuales y tecnológicos necesarios para la transmisión - Coordinación, aseguramiento y acompañamiento - Sitio adecuado para el desarrollo del taller (si se requiere), con la dotación adecuada y necesaria. - Entrega de los materiales en el domicilio de cada participante en la zona urbana de Manizales y Villamaría. - Y demás logística requerida	UNO	4 Talleres	\$ 600.000	\$ 114.000	\$ 2.400.000	\$ 456.000	\$ 2.856.000	
VALOR ESTIMADO INCLUIDO IVA, IMPUESTOS Y TODOS LOS COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS A QUE HAYA LUGAR (ACTIVIDADES SECUNDARIAS - ÍTEM 16 AL 24)										\$ 87.627.440
VALOR ESTIMADO INCLUIDO IVA, IMPUESTOS Y TODOS LOS COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS A QUE HAYA LUGAR (ACTIVIDADES PRINCIPALES + ACTIVIDADES SECUNDARIAS)										\$ 532.692.240
NOMBRE EMPRESA UNION TEMPORAL PRODUCCIONES SENA										
NOMBRE REPRESENTANTE LEGAL: PAMELA ZULUAGA MORALES										
IDENTIFICACIÓN: 1.053.823.856 de Manizales										
NÚMERO TELEFÓNICO: 3137790198										
FIRMA:										



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 22 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

Cabe advertir que el IVA adicionado se relacionaba con las actividades contratadas en el Contrato, tal como se evidencia en el Excel que obra a folio denominado “3_3 adenda 1 - anexo 10. propuesta económica”:

Reajuste IVA CO1.CTRMOD.9105043						
		VALOR INICIAL CONTRATO	REAJUSTE IMPUESTO IVA			
ITEM	ACTIVIDAD	VALOR TOTAL ACTIVIDAD	VALOR TOTAL ACTIVIDAD ANTES DE IMPUESTOS	IMPUESTO SOBRE VALOR TOTAL - IVA	VALOR TOTAL ACTIVIDAD IVA INCLUIDO	VALOR PARA ADICIONAR (REAJUSTE IVA) Valor Total ActIVA incluido - Valor Total Act(Valor inicial Contrato)
1	Reconocimiento a las madres y padres	\$ 18.533.000	\$ 16.600.000	\$ 3.154.000	\$ 19.754.000	\$ 1.221.000
2	Día del instructor y Cumpleaños SENA	\$ 26.098.800	\$ 23.240.000	\$ 4.415.600	\$ 27.655.600	\$ 1.556.800
3	Vacaciones recreativas	\$ 24.146.200	\$ 21.040.000	\$ 3.997.600	\$ 25.037.600	\$ 891.400
4	Semana de la confraternidad DIA 1	\$ 17.807.500	\$ 15.200.000	\$ 2.888.000	\$ 18.088.000	\$ 280.500
5	Semana de la confraternidad DIA 2	\$ 15.070.500	\$ 12.900.000	\$ 2.451.000	\$ 15.351.000	\$ 280.500
6	Semana de la confraternidad DIA 3 -4 y 5	\$ 142.585.200	\$ 129.690.000	\$ 24.641.100	\$ 154.331.100	\$ 11.745.900
7	Día de la Familia	\$ 98.092.800	\$ 86.710.000	\$ 16.474.900	\$ 103.184.900	\$ 5.092.100
8	Día del Servidor Público	\$ 14.916.000	\$ 13.200.000	\$ 2.508.000	\$ 15.708.000	\$ 792.000
9	Reconocimiento Mes del Amor y la Amistad	\$ 18.050.000	\$ 16.000.000	\$ 3.040.000	\$ 19.040.000	\$ 990.000
10	Integración Fin de Año	\$ 18.956.800	\$ 17.060.000	\$ 3.241.400	\$ 20.301.400	\$ 1.344.600
11	Actividad de entrega de Aguinaldo Infantil para los hijos de los funcionarios	\$ 3.871.000	\$ 3.350.000	\$ 636.500	\$ 3.986.500	\$ 115.500
12	Club de Lectura	\$ 4.613.300	\$ 3.910.000	\$ 742.900	\$ 4.652.900	\$ 39.600
14	Caminatas Ecológicas	\$ 9.672.000	\$ 8.700.000	\$ 1.653.000	\$ 10.353.000	\$ 681.000
		\$ 412.413.100	\$ 367.600.000	\$ 69.844.000	\$ 437.444.000	\$ 25.030.900

Calle 21 No. 23-22 Pisos 6, 10 y 11 • Código Postal 170006 • PBX (096) 8802401, 8803449
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Manizales, Colombia

Adicionalmente, en la aclaración del informe técnico se indicó:

[...]

Aunque el valor de \$25.030.900,00 que fue pagado a la UNION TEMPORAL PRODUCCIONES SENA y el cual es objeto del hallazgo, retornó en su totalidad al SENA, en aplicación del beneficio tributario establecido en el artículo 92 de Ley 30 de 1992. Se evidencia que es el Estado, en este caso la UAE-DIAN, la entidad presuntamente afectada con la pérdida de los recursos.

La UAE-DIAN cuenta con los mecanismos para lograr la recuperación por el dinero devuelto por concepto del IVA al SENA. En este sentido, podrá expedir los actos administrativos correspondientes en los cuales proponga y liquide los impuestos, intereses y sanciones respectivos.

Los mecanismos utilizados por la UAE-DIAN se encuentran reglados en el artículo 869-1 del Estatuto Tributario y en la Resolución 0004 de 2020 por la cual se establece el procedimiento y aplicación de los artículos 869, 869-1 y 869-2 del Estatuto Tributario referidos al abuso en materia tributaria, son:



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 23 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

☐ Emplazamiento especial

☐ Requerimiento especial

(...).

Advierte el Despacho que el Contador Público soportó la aclaración al Informe Técnico en hecho que presuntamente corresponde a la norma tributaria consagrada en el artículo 869 del Estatuto Tributario relacionada con “ABUSO EN MATERIA TRIBUTARIA”, indicando:

“[...]

La Administración Tributaria podrá recharacterizar o reconfigurar toda operación o serie de operaciones que constituya abuso en materia tributaria y, consecuentemente, desconocer sus efectos. En este sentido, podrá expedir los actos administrativos correspondientes en los cuales proponga y liquide los impuestos, intereses y sanciones respectivos.

Una operación o serie de operaciones constituirá abuso en materia tributaria cuando involucre el uso o la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos, sin razón o propósito económico y/o comercial aparente, con el fin de obtener provecho tributario, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional.

PARÁGRAFO 1o. Se entiende por recharacterizar o reconfigurar, la potestad con que cuenta la Administración Tributaria para determinar la verdadera naturaleza, forma o particularidades de una operación o serie de operaciones, distinta a la que el obligado tributario pretende presentar, y que conlleva a diferentes consecuencias tributarias.

PARÁGRAFO 2o. Se entenderá que un acto o negocio jurídico es artificioso y por tanto carece de propósito económico y/o comercial, cuando se evidencie, entre otras circunstancias, que:

1. El acto o negocio jurídico se ejecuta de una manera que, en términos económicos y/o comerciales, no es razonable.

(...).

PARÁGRAFO 3o. Se entiende por provecho tributario la alteración, desfiguración o modificación de los efectos tributarios que, de otra manera, se generarían en cabeza de uno o más obligados tributarios o beneficiarios efectivos, tales como la eliminación, reducción o diferimiento del tributo, el incremento del saldo a favor o de las pérdidas fiscales y la extensión de beneficios o exenciones tributarias.

(...).

Expuesto lo anterior, conviene señalar que el Estatuto Tributario faculta a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a iniciar las acciones correspondientes en caso de presentarse abuso tributario tal como lo consagran los artículos 869-1: “PROCEDIMIENTO ESPECIAL POR ABUSO EN MATERIA TRIBUTARIA” y 869-2 “FACULTAD ADICIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CASO DE ABUSO”.

Por lo anterior, de conformidad con el Concepto N° 20181E0064253 del 28 de agosto de 2018, proferido por la Oficina Jurídica de este Ente de Control, sólo cuando esté prescrita para la entidad afectada la acción de cobro el daño patrimonial al Estado se materializa:



AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

[...]

El ejercicio de la acción de cobro con miras a obtener el recaudo, está a cargo del Ministerio del Interior, y por ende corresponde a esta entidad en el nivel nacional, adelantar el cobro coactivo de la misma, cuando el sujeto pasivo de dicha contribución no haya satisfecho su pago. Y que, en ese contexto, las Direcciones de Vigilancia Fiscal y los Grupos de Vigilancia Fiscal, sólo pueden estructurar hallazgos administrativos con incidencia fiscal, cuando la acción de cobro se encuentre prescrita”.

*“Ahora bien, una vez acaecida la prescripción de la acción de cobro, o dicho en otras palabras, a **partir del momento en que la entidad no tiene acciones contra el deudor para el recaudo del impuesto de que se trate, se produce el daño patrimonial al Estado, pues por el transcurso del tiempo los contribuyentes se liberaron de la obligación de pago”.** (Se destaca)*

En el mismo sentido, la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, por medio del Memorando N° 019 de 2019, con radicado N° 2019IE0061074 del 16 de julio de 2019, denominado: **“LINEAMIENTOS O CRITERIOS JURÍDICOS A SEGUIR PARA LOS ASUNTOS QUE ADELANTA LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES FISCALES (ANTECEDENTES, INDAGACIONES PRELIMINARES Y PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL ORDINARIOS Y VERBALES)”** estableció entre otros aspectos, lo siguiente:

[...]

*Igualmente, **este criterio tampoco aplicaría para cuando se evidencie que la entidad afectada está ejerciendo la acción de jurisdicción coactiva, por cuanto se ha señalado por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, que en estos eventos no se ha generado la existencia de un daño cierto al patrimonio público, pues éste sólo se materializaría en el caso que dicha acción de cobro coactivo haya prescrito***⁶⁵.

*El alcance del Concepto Jurídico contenido en el Oficio N°20151E0101604 de fecha 28 de octubre de 2015 y demás relacionados, emitido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, **sólo hace referencia únicamente a la no existencia de daño cierto patrimonial al Estado a eventos en los que la entidad afectada esté ejerciendo la acción de jurisdicción de cobro coactivo.** Frente a otro tipo de situaciones, tales como acciones administrativas o acciones judiciales, en los que se encuentra en controversia derechos de contenido declarativo, se debe adelantar de manera inmediata el proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal correspondiente, siempre y cuando se cumplan con los demás presupuestos exigidos por la ley, para abrir la actuación.*

*Por tanto, **frente a eventos distintos a la jurisdicción coactiva no es aplicable la incertidumbre de la existencia del daño.***

(...). ”.

Conforme a lo anterior, corresponde a la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales “DIAN” adelantar la acción pertinente, pues ante los hechos investigados el detrimento patrimonial a los recursos del Estado se configuraría en el caso que la acción de cobro

⁶⁵ CONCEPTO OFICINA JURÍDICA CGR Oficio N°20151E0101604 de fecha 28 de octubre de 2015_ Cuando prescriba la acción de cobro se genera el daño cierto al patrimonio público.



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 25 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

coactivo se hubiera ejercido y se hubiera producido el fenómeno de la prescripción lo cual, a la luz de los medios de prueba que obran en el presente asunto no ha acontecido, por lo cual se CONFIRMARÁ la decisión de Archivo adoptada por la Gerencia Departamental de Caldas mediante Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N°80173-2023-43691.

De otra parte, como quiera que en la aclaración del Informe Técnico rendida por el Contador Público WILFREDO MÁRQUEZ PÉREZ, mediante oficio radicado N° 2024IE0105561 del 20 de septiembre de 2024⁶⁶ advirtió respecto del *abuso tributario* e hizo mención al artículo 434B. “DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA” del Código Penal se hace necesario que la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas ponga en conocimiento de las autoridades competentes los hechos aquí investigados.

COROLARIO:

Conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000 esta Delegada Intersectorial CONFIRMARÁ la decisión de Archivo adoptada por la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691, mediante Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 a favor de: LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ y YENNY CAMARGO GIRALDO, así como la desvinculación de los Terceros Civilmente Responsables: MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. y las COASEGURADORAS: SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., y LIBERTY SEGUROS S.A.

Asimismo, se CONFIRMARÁ el levantamiento de la medida cautelar contenida en el Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 a favor del señor LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ.

En mérito de lo expuesto, la Contralora Delegada Intersectorial N° 8 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: **CONFIRMAR** en Grado de Consulta la decisión de Archivo contenida en el Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 a favor de: LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ y YENNY CAMARGO GIRALDO, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691, así como la desvinculación de los Terceros Civilmente Responsables MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. y las COASEGURADORAS: SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., y LIBERTY SEGUROS S.A., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

⁶⁶ 222_20240920 2024ie0105561 aclaracion al informe tecnico_2171_SIREF



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

CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 8

AUTO No: URF2-0229

FECHA: 7 de febrero de 2025

PÁGINA No.: 26 de 26

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO
DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 80173-2023-43691

ARTÍCULO SEGUNDO: **CONFIRMAR** el levantamiento de la MEDIDA CAUTELAR contenida en el Auto N° 543 del 19 de diciembre de 2024 a favor del señor LUIS ALEJANDRO TREJOS RUIZ.

ARTÍCULO TERCERO: **ORDENAR** a la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas poner en conocimiento de las autoridades disciplinaria y penal los hechos analizados en el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO CUARTO: **NOTIFICAR** por ESTADO esta providencia, a través de la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, conforme con lo establecido en el en el artículo 106 de Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: **DEVOLVER** el expediente contentivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° 80173-2023-43691 a la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas a través del Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal – SIREF.

ARTÍCULO SEXTO: **INFORMAR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA MARCELA FRANCO DOMÍNGUEZ
Contralora Delegada Intersectorial N° 8
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Proyectó: Mery Amparo Cortés Píneros
Profesional URF – CGR
Revisó: Yenny Isabel Sánchez Yagüe
Profesional URF – CGR