



**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**SECRETARÍA COMÚN DE PROCESOS FISCALES**

**ESTADO No. 25**

Fijado el veinticuatro (24) de mayo de 2023 - 7:30 A.M

**DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA**

No.	NÚMERO DE EXPEDIENTE	NATURALEZA DE PROCESO	IMPLICADOS	FECHA DE LA PROVIDENCIA	ASUNTO DE LA PROVIDENCIA
1	RF-212-323-2019	Responsabilidad Fiscal	Luz Elena Arango Cardona Flora Jiménez Marín José Albeiro Cañaveral Bedoya Gustavo David Velásquez Correa Nary Jaqueline Zuluaga Gutiérrez Javier Alberto López García Luz Edilia López Vahos Jorge Hernán Lopera Taborda Beatriz Calle Castrillón León Darío Ardila Usuga	23/5/2023	"Por medio del cual se resuelve un grado de consulta"
2	PASF-212-287-2023	Sancionatorio Fiscal	Rodrigo Alexander Montoya Castrillón	23/5/2023	"Por medio del cual se resuelve un análisis de descargos y se decretan pruebas a solicitud de parte y de oficio"
3	IP-212-239-2022	Indagación Preliminar	Franklin Amardor Hawkins	23/5/2023	"Por medio del cual se decretan unas pruebas"
4	RF-212-340-2022	Responsabilidad Fiscal	John Jairo Escobar Escobar	23/5/2023	"Por medio del cual se ordena reiterar solicitud y comunicación al tercero civilmente responsable"
5	RF-212-332-2022	Responsabilidad Fiscal	Carlos Adolfo Rodríguez Navarro	23/5/2023	"Auto autoriza la expedición de copia y fija fecha y hora de versión libre y espontánea"
6	RF-212-302-2018	Responsabilidad Fiscal	Mercedes Elena Vásquez Ramírez Sabas Antonio Vega Mejía	23/5/2023	"Auto por medio del cual se reconoce personería y se autoriza la expedición de copias"

**MANUEL JOSE GARCIA CASTANO**

**SECRETARIO COMÚN DE PROCESOS FISCALES**

"La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016.

Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo"

## POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Bogotá D.C., 23 MAY 2023

### PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Radicado: **RF- 212-323-2019**

Vinculados: Luz Elena Arango Cardona  
Flora Jiménez Marín  
José Albeiro Cañaveral Bedoya  
Gustavo David Velásquez Correa  
Nury Jaqueline Zuluaga Gutiérrez  
Javier Alberto López García  
Luz Edilia López Vahos  
Jorge Hernán Lopera Taborda  
Beatriz Calle Castrillón  
León Darío Ardila Usuga

Tercero: Mapfre Seguros de Colombia S.A.  
Entidad Afectada: Contraloría General de Antioquia

#### 1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 que dispuso que "(...)La *vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de **todas las contralorías territoriales** se ejercerá por el Auditor General de la República (...)*", el Decreto Ley 272 de 2000, artículo 23, numeral 4, la Resolución Orgánica 08 de 2011, artículo 3, numeral 2 y la Resolución Orgánica 02 de 2020, artículos 1 y 2, expedidas por la Auditoría General de la República – AGR; la Auditoría Delegada para la Vigencia de la Gestión Fiscal es competente para conocer y decidir el Grado de Consulta de la decisión de archivo proferida por el **a quo** teniendo como fundamento el siguiente sustento:

#### 2. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

Mediante Resolución Reglamentaria No. 013 de 2018 la Auditoría General de la República suspende términos en las actuaciones administrativas durante los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2018.

Así también, a través de la Resolución Reglamentaria No. 003 de 2 de abril de 2019, la Auditoría General de la República suspende términos en las actuaciones administrativas durante los días 15, 16 y 17 de abril de 2019 autorizados mediante Circular Interna No. 01 de 2019.

Por su parte, la Resolución Reglamentaria No. 005 de 11 de septiembre de 2019 suspende los términos de las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República por el Balance de Gestión 2017-2019 durante el día 13 de septiembre de 2019.

Adicionalmente, con el fin de atender las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud – OMS, de las autoridades nacionales y distritales por la propagación del COVID -19, como medida transitoria por motivos de salubridad pública, la Auditoría General de la República suspendió los términos en todas las actuaciones

administrativas a su cargo a partir del 17 de marzo de 2020, para lo cual expidió las Resoluciones Reglamentarias números 003 de marzo de 2020, 004 de marzo de 2020, 005 de abril de 2020, 006 de abril de 2020, 007 de abril de 2020 y 008 de mayo de 2020.

Considerando que, la Auditoría General de la República adoptó las medidas necesarias para dar continuidad a las funciones misionales a su cargo, mediante Resolución Reglamentaria No. 01 de 1 de junio de 2021, reanuda los términos dentro de las actuaciones administrativas en los procesos que se adelantan en la Entidad.

Posteriormente, a través de la Resolución Reglamentaria No. 003 de 8 de abril de 2022 se suspenden los términos de las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República durante los días 11, 12 y 13 de abril de 2022 autorizados mediante Circular Interna 010 de 2022.

### 3. ANTECEDENTES

En cumplimiento del Plan General de Auditorías de la vigencia 2017, la Auditoría General de la República Gerencia Seccional I-Medellín, practicó la AUDITORÍA ESPECIAL a los sistemas de información misional y de Gestión Transparente a la Contraloría General de Antioquia para las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017; como resultado del proceso auditor se identificó el hallazgo No. 01. *Proceso de Contratación*, cuyo traslado se realizó mediante oficio 20182130018703 del 28 de mayo de 2018 y describe que, *“La Contraloría General de Antioquia contrató y pagó las actividades de mantenimiento del software, administración de infraestructura y servidores; mesa de ayuda especializada para el área de informática y los servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática durante las vigencias 2013 a 2017, que estaban a cargo del personal de planta nombrados en empleos creados exclusivamente para ese fin, generando una gestión antieconómica y un posible detrimento patrimonial de \$842.184.640 en los recursos de la Entidad.”*

#### 3.1 ACTUACIONES PROCESALES

Las principales actuaciones surtidas en el proceso se resumen así:

- Auto No. 0196 de 27 de agosto de 2018, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, ordena la apertura de la indagación preliminar IP-212-323-2018. (Folios 9 al 14 anverso y reverso del cuaderno principal No. 1).
- Auto No. 022 de 06 de febrero de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, cierra la indagación preliminar IP-212-200-2018, abre el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 212-323-2019 y fija fecha y hora para diligencia de versión libre y espontánea. (Folios 30 al 39 anverso y reverso del cuaderno principal No. 1).
- Auto No. 0080 de 11 de marzo de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, reconoce personería jurídica, autoriza dependiente y autoriza la expedición de copias. (Folios 208 al 209 anverso y reverso del cuaderno principal No. 1).
- Auto No. 0081 de 11 de marzo de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, incorpora documentos, decide sobre la vinculación de otras pólizas al tercero civilmente responsable y atiende una solicitud. (Folios 213 al 218 anverso y reverso del cuaderno principal No. 1).
- Auto No. 0108 de 01 de abril de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, incorpora versión libre y espontánea y se decide sobre una solicitud

- de aplazamiento de versión libre. (Folio 255 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto No. 0123 de 09 de abril de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, incorpora versión libre y espontánea y se decide sobre una solicitud de aplazamiento de versión libre y se autorizan copias. (Folio 288 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0129 de 23 de abril de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, reconoce personería, se autoriza la expedición de copias y se incorpora versión libre. (Folios 292 al 293 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0168 de 16 de mayo de 2019, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, decide sobre una solicitud de aplazamiento de versión libre, se autoriza la expedición de copias y se incorpora versión libre. (Folios 309 al 310 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0080 de 28 de febrero de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, ordena una notificación. (Folios 334 a 336 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0150 de 16 de marzo de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, ordena dar cumplimiento a lo establecido en el artículo octavo del Auto 0081 de 11 de marzo de 2019 y, en consecuencia, ordena enviar a Grado de Consulta. (Folio 342 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0247 de 7 de abril de 2022, por medio del cual la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal resuelve un Grado de Consulta. (Folios 367 a 375 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0277 de 19 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República reconoce personería. (Folio 379 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0278 de 19 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República niega personería. (Folio 380 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0294 de 19 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 381 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0295 de 19 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 383 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0296 de 19 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 385 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0306 de 21 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República fija fecha y hora para versión libre. (Folios 387 a 388 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
  - Auto 0309 de 21 de abril de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 390 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).



- Auto 0393 de 16 de mayo de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República fija fecha y hora para versión libre. (Folios 399 a 400 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0417 de 23 de mayo de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 403 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0420 de 23 de mayo de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República comisiona a un abogado para que adelante diligencia de versión libre y espontánea. (Folio 405 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0567 de 23 de agosto de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República ordena oficiar a los Consultorios Jurídicos de algunas universidades a fin de nombrar representante de tercero determinado. (Folios 409 a 410 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0612 de 12 de septiembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 420 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0646 de 22 de septiembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República nombra defensor de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 449 a 450 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0645 de 22 de septiembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República nombra defensor de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 452 a 453 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0666 de 29 de septiembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República corrige auto que nombró defensora de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 457 a 458 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0739 de 10 de noviembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República nombra defensor de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 483 a 484 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0738 de 10 de noviembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República nombra defensor de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 485 a 486 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0787 de 06 de diciembre de 2022, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República autoriza la expedición de copias. (Folio 491 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2).
- Auto 0264 de 25 de abril de 2023, por medio del cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República ordena el archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal RF-212-323-2019. (Folios 511 a 527 anverso y reverso del cuaderno principal No. 3).

### 3.2 VERSIÓN LIBRE

El señor JUAN CARLOS PELAEZ SERNA, presentó su versión libre el 06 de Marzo de 2019. (Folios 178 al 185 anverso y reverso del cuaderno principal No.1)

La señora LUZ HELENA ARANGO CARDONA, presentó su versión libre el 08 de abril de 2019. (Folio 254 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2) y,

ampliación de versión libre el 02 de mayo de 2019 (Folios 299 al 302 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2)

La señora NURY JAQUELINE ZULUAGA GUTIERREZ, presentó su versión libre el 09 de abril de 2019. (Folios 265 al 266 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2)

El señor LEÓN DARIO ARDILA USUGA, presentó su versión libre el 09 de abril de 2019. (Folios 278 al 287 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2)

El señor JORGE HERNAN LOPERA TABORDA, presentó su versión libre el 10 de noviembre de 2019. (Folios 328 al 332 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2)

La señora LUZ EDILIA LÓPEZ VAHOS, presentó su versión libre el 24 de mayo de 2022. (Folio 407 anverso y reverso del cuaderno principal No. 2)

### 3.3 PRUEBAS

En relación con las pruebas aportadas con el radicado No. 20182130018703 del 28 de mayo de 2018, donde fue trasladado el hallazgo fiscal 2017-GSI-HF-003 producto del ejercicio de la Auditoría Especial a los sistemas de información misional de Gestión Transparente para las vigencias 2013-2017, realizada a la Contraloría General de Antioquia, así como las allegadas por los sujetos procesales en desarrollo del presente proceso obran los siguientes documentos:

1. Formato de traslado de hallazgos fiscales de la Auditoría Especial a los sistemas de información misional de Gestión Transparente para las vigencias 2013-2017, realizada a la Contraloría General de Antioquia (Folios 1 a 6 anverso y reverso del cuaderno principal No.1)
2. 1 (uno) CD contiene: (Folio 7 del cuaderno principal No.1)
  - 2.1. Carpeta 1.C.G. Antioquia HF 03
    - 2.1.1. Carpeta material probatorio
      - Carpeta 4. CGA 039-13 Documentos del contrato 039 de 2013
      - Carpeta 5. CGA 014-14 Documentos del contrato 014 de 2014
      - Carpeta 6. CGA 004-15 Documentos del contrato 004 de 2015
      - Carpeta 7. CGA 008-16 Documentos del contrato 008 de 2016
      - Carpeta 8. CGA 012-17 Documentos del contrato 012 de 2017
      - Carpeta soportes de pago
      - Archivos en PDF: 1. Final AE Software Misional CG Antioquia. 1.1. Contradicción CG Antioquia; 1.2 Oficio Inf. Final CG Antioquia; 2. - estudio Técnico; 3. Ordenanza 11 de 2011; 9. Respuestas costos HC Inteligencia y 10. Liquidación CD CGA 012-2017.
    - 2.1.2. Carpeta material responsables. Carpetas con documentos de acta de posesión, copia de las cédulas, rentas y bienes y nombramientos de las siguientes personas:
      1. Beatriz Calle Castrillón
      2. Carmen Escobar David
      3. Claudia Rodríguez Montoya
      4. Flora Jiménez Marín
      5. Gustavo David Velázquez Monsalve
      6. Nury Jaqueline Zuluaga Gutiérrez
      7. Javier López Garcia
      8. Jorge Hernán Lopera Taborda
      9. Jorge Vásquez Montoya
      10. José Alveiro Cañaverl Bedoya
      11. Juan Carlos Peláez Serna
      12. León Darío Ardila Úsuga
      13. Luis Carmelo Cataño Cataño
      14. Luz Edilia López Vahos
      15. Luz Helena Arango Cardona

- 16. Sergio Zuluaga Pena
- 17. Sonia Roldan Calle
- 2.1.3. Carpeta certificado menor cuantía con cinco (05) archivos en PDF certificando la menor cuantía de la Contraloría General de Antioquia
- 2.1.4. Carpeta delegación del gasto. Archivo PDF con información de delegación de funciones.
- 2.1.5. Carpeta póliza global con cinco archivos en PDF de pólizas de manejo de 2014-2018}
- 2.1.6. PDF Constancia laboral talento humano
- 2.1.7. PDF Contrato de Prestación de servicios
- 2.1.8. Word formato HF-03

### 3.4 DECISIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante Auto No. 0264 de 25 de abril de 2023 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decidió archivar el Proceso de Responsabilidad No. RF-212-323-2019 adelantado contra los siguientes funcionarios: LUZ ELENA ARANGO CARDONA, identificada con C.C. 42.978.459, en su calidad de Contralora General para el periodo 2012-2015, FLORA JIMÉNEZ MARÍN, identificada con C.C. 42.688.152, en su calidad de Jefe de la Oficina de Control Interno, participante del Comité Asesor, JOSÉ ALBEIRO CAÑAVERAL BEDOYA, identificado con C.C. 71.140.114 en su condición de Subdirector Operativo y participante del Comité Asesor y, GUSTAVO DAVID VELÁSQUEZ CORREA, identificado con C.C. 71.671.625, en su condición de Director Técnico de Informática y Telecomunicaciones, para la época de los hechos y desvincular a la compañía **MAPFRE** Seguros de Colombia. (Folios 511 al 527 anverso y reverso del cuaderno principal No.3)

Mediante informe secretarial del 26 de abril de 2023 ingresa el proceso de responsabilidad fiscal RF-212-323-2019, a fin de que se surta el Grado de Consulta del Auto 0264 de 25 de abril de 2023. *“por el cual se archiva un proceso”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

El Grado de Consulta desarrollado en nuestro derecho procesal, se concibe como una competencia funcional que opera de manera oficiosa, con el objeto de asegurar el máximo acierto en la decisión adoptada, *“(…) en orden a proteger los intereses de determinados sujetos de derecho que actúan en un proceso y que con ella reciben especial tratamiento. (…)”*<sup>1</sup>

## 4 CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 4.1 GRADO DE CONSULTA

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, señala que el Grado de Consulta se estableció *“en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales”*.

El mismo artículo determina que, *“(…) 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. (…)”*.

Para la Corte Constitucional:

*“La Consulta 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*

<sup>1</sup> DERECHO PROCESAL CIVIL COLOMBIANO. Parte General. Hernán Fabio López Blanco. Dupré Editores. Página 841.



*instancia de parte, la decisión adoptada en la primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que 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. (...)*<sup>2</sup>.

Igualmente, la Corte Constitucional respecto del grado de consulta precisó:

*"(...)no es un medio de impugnación, sino 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, lo cual significa que la competencia funcional superior que conoce 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."*<sup>3</sup>

El Grado de Consulta desarrollado en nuestro derecho procesal, se concibe como una competencia funcional que opera de manera oficiosa, con el objeto de asegurar el máximo acierto en la decisión adoptada, "(...) en orden a proteger los intereses de determinados sujetos de derecho que actúan en un proceso y que con ella reciben especial tratamiento. (...)"<sup>4</sup>

Este Despacho procede a analizar los hechos que fundamentan el proceso, las pruebas que reposan en el expediente, y a constatar los argumentos que sirvieron de sustento a efectos de proferir la decisión de fallo por el cual se archiva el proceso RF-212-323-2019, con el fin de tomar la decisión en grado de consulta que corresponda en derecho.

Mediante memorando interno con Radicado No. 20182130018703 del veintiocho (28) de mayo de 2018, radicado en la Secretaría Común de Procesos Fiscales el día veintidós (22) de junio de 2018 por la Gerencia Seccional I de la Auditoría General de la República, trasladó el hallazgo fiscal No. 2017-GSI-HF-003, derivado de la Auditoría especial realizada a la Contraloría General de Antioquia, para auditar los sistemas de información de las vigencias 2013 a 2017, cuantificando el posible daño patrimonial en OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS (\$842.184.640); dicha cuantía fue determinada por parte del equipo auditor de la suscripción y pago de los Contratos de Prestación de Servicios CGA 039-13, CGA 014-14, CGA 004-15, CGA 008-16 y CGA 012-17, a través de los cuales la Entidad contrató las actividades de mantenimiento de software, administración de infraestructura y servidores; mesa de ayuda especializada para el área de informática y los servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática durante las vigencias 2013 a 2017 y, que estaban a cargo del personal de planta nombrados en empleos creados exclusivamente para ese fin.

En razón a lo anterior, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, una vez agotadas las etapas procesales y valoradas las pruebas obrantes en el mismo, dispuso el archivo del proceso de responsabilidad fiscal, teniendo como fundamento

<sup>2</sup> Sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997, MP: Carlos Gaviria Díaz

<sup>3</sup> Sentencia C-968 de 2003 y C-153 de 1995.

<sup>4</sup> DERECHO PROCESAL CIVIL COLOMBIANO. Parte General. Hernán Fabio López Blanco. Dupré Editores. Página 841.



que no existe certeza del daño al patrimonio del Estado, pues no se acreditó un detrimento con la celebración y ejecución de los contratos CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, por parte de los investigados en este proceso, toda vez que, no es necesario ser experto en tecnología de la información, dado el contraste realizado entre las funciones de los profesionales con los objetos y actividades contractuales, se colige que su ejecución no representó duplicidad de tareas supuestamente asignadas a los profesionales especializados de planta de la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic's, de la Contraloría General de Antioquia.

La aducida decisión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

*"(...) Acudiendo a los hechos descritos en precedencia se tiene que, el equipo auditor encontró que la Contraloría celebró los contratos Nos. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, con la empresa HC Inteligencia de negocios, para desarrollar entre otras actividades, las que habían sido asignadas a los profesionales nombrados en los cargos creados por la Ordenanza 11 de 2011, situación que supuestamente se presentó por falta de verificación de la existencia de personal y una inadecuada planeación al no gestionar la transferencia de conocimientos que permitiera garantizar la apropiación de la tecnología adquirida con el contrato 134 de 2009 para uso, modificaciones y mejoras del aplicativo<sup>5</sup>.*

*Del informe de contradicción presentado por la Contraloría se puede confirmar que en efecto dicha Entidad creó dos cargos de profesionales especializados con código 22201, y cuyas funciones se regularon de la siguiente manera, según lo reglamentado en la Resolución nro. 2017500000106:*

*«[...] Propósito Principal: Estudiar, evaluar, conceptuar y participar en la formulación de las políticas, normas y procedimientos en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en Cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Sistemas de Buen Gobierno y las TIC.*

*Descripción de las funciones esenciales:*

- 1. Participar en la formulación e implementación de planes, programas y proyectos de las TIC, de manera que se cumpla con las políticas.*
- 2. Participar en la implementación de políticas sobre tecnologías de la información establecidas por el Gobierno Nacional.*
- 3. Desarrollar estudios de factibilidad técnica y operativa de nuevos sistemas de información computarizada y en general de la infraestructura tecnológica, de acuerdo con los requerimientos institucionales.*
- 4. Participar en la definición y desarrollo del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -PETI-*
- 5. Implementar los mecanismos de control, para garantizar la seguridad de la infraestructura tecnológica de la entidad.*
- 6. Colaborar en la implementación de los sistemas de información que sean requeridos de acuerdo con las necesidades institucionales.*
- 7. Proponer mejoras a los procedimientos actuales que requieran innovación, y aplicarlas a las prácticas existentes en materia de las TIC.*
- 8. Administrar los servidores físicos y el centro de datos de la Entidad garantizando el correcto funcionamiento de los mismos.*
- 9. Implementar políticas de seguridad de la información como antivirus y otros para contrarrestar ataques cibernéticos externos internos.*
- 10. Administrar las redes de internet de la entidad, directorio de usuarios, accesibilidad a los diferentes canales o sistemas de información con que cuenta la institución.*

<sup>5</sup> Página 9 y 10 del informe final de Auditoría visible en el Cd obrante a folio 25 del expediente.

11. Implementar políticas de respaldo de la información supervisando niveles de almacenamiento y disponibilidad de los mismos
12. Participar en las reuniones de los comités y equipos de trabajo que el Director Técnico le delegue.
13. Propender y promover el mantenimiento y mejora del sistema de gestión institucional y establecer las acciones de mejora de los procesos a su cargo.
14. Participar en el mantenimiento y mejora del sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo e informar sobre las condiciones de riesgo que afectan la salud y cumplir con todas las normas aplicables a sistemas.
15. Cumplir las demás funciones encomendadas de acuerdo a la naturaleza del cargo.

La experiencia profesional requerida es de 24 meses y la formación académica para este cargo es la siguiente:

- Título Profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: NBC Ingeniería de Sistemas, Telemática y afines.
- Título de Posgrado en la modalidad de especialización.
- Tarjeta Profesional en las disciplinas requeridas por la Ley.
- No se admitirá la homologación del título de especialista por experiencia profesional dada la garantía que debe tener la entidad para que asuma el rol.

Los conocimientos básicos o esenciales para el desempeño del cargo, son:

- Normatividad sobre el Control Fiscal, Normatividad sobre Administración Pública.
- Conocimiento en telecomunicaciones.
- Administración de redes.
- Conocimientos específicos sobre infraestructura física
- Conocimientos en protocolos y seguridad de la información.
- Conocimientos **generales** de sistemas de información y bases de datos, Administración y gestión de proyectos
- Sistema Operativo Windows, antivirus, y Herramientas de Office (Word, Excel, Power Point, Internet).
- Licenciamiento. (resaltos nuestros)

Como se desprende de lo anterior, el desempeño del cargo no exige como requisito académico o de experiencia el desarrollo de software, teniendo en cuenta que este perfil debe responder a la naturaleza de la Entidad, que no es una empresa desarrolladora de software, sino un organismo de control que requiere de profesionales especializados para atender los requerimientos básicos que surgen en relación con todo el software y hardware de la entidad, además de los requerimientos básicos de los sujetos de control y comunidad usuaria [...]»<sup>6</sup>

Ahora bien, como se reiteró en todas las versiones libres presentadas, la Contraloría General de Antioquia optó por celebrar los contratos los contratos Nos. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, con la empresa HC Inteligencia de negocios, la decisión tomada por el Comité Asesor de Adquisiciones responde a una estructuración técnica a fin de resolver las necesidades para atender los múltiples requerimientos de los usuarios internos y externos en cuanto al uso de los diferentes sistemas de información, software y demás aplicativos, toda vez que, para la época de los hechos estaba más que claro y justificado en el Comité de Adquisiciones, que los funcionarios que integraban la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic's, no resultaban suficientes para el cumplimiento de todas las actividades que implican la administración de los

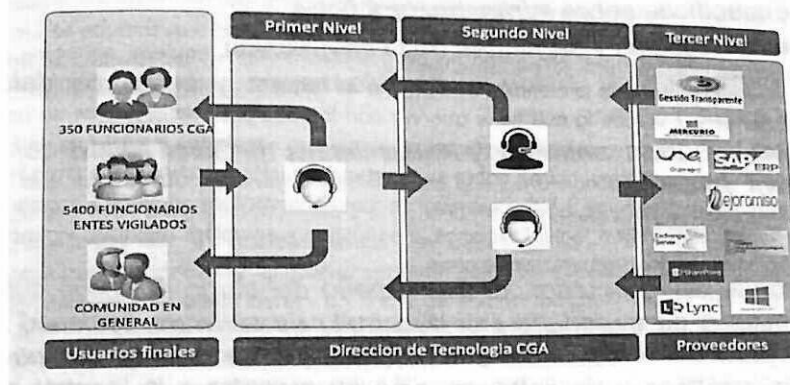
<sup>6</sup> Informe de contradicción, Observación Nro. 01, contenida en Cd visible a folio 25 del expediente.

diferentes aplicativos que tiene la entidad, y en consecuencia, era viable la contratación de dicho servicio como apoyo a la gestión, en los términos de lo dispuesto en el numeral 3º artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Sumado a lo anterior también se verifica que la forma en la cual se atienden los requerimientos de Gestión Transparente por los funcionarios de la Contraloría, fue desarrollada a partir del esquema adoptado por la Dirección de TI, el cual obedece al acatamiento de la Contraloría General de Antioquia de la Guía de Buenas Prácticas, creada por el MinTic, particularmente en lo que tiene que ver con la "Recomendación M-ES-02 ITILv3 de 2011, titulada "Mejores prácticas para la gestión del servicio TI", por lo cual se crearon tres niveles de servicio explicados ampliamente.

Ahora bien, la Contraloría creó dos cargos de profesionales especializados con código 22201, cuya finalidad y detalle ya fueron expuestos en precedencia, resultando con posterioridad que el recurso humano no fue suficiente para atender eficazmente las solicitudes que tuvieron que ver con el montaje y puesta a punto el aplicativo Gestión Transparente, por no tener éstos los conocimientos técnicos, ni la experticia para ello; como tampoco, de los demás componentes, funcionalidades y complejidades de los aplicativos.

Es prudente advertir que el "Nivel 3" de servicio, fue contratado para atender requerimientos relacionados con elementos de desarrollo de software, para lo cual se deben tener dispuestos ambientes de desarrollo, ambientes de pruebas funcionales de concepto operativo, lo cual no es función de los cargos en cuestión, de acuerdo a lo establecido en el Manual funciones.



Dicho lo anterior se tiene que, todas las versiones libre confirman que «[...] los dos primeros niveles de atención fueron soportados por los ingenieros de la Dirección de Tecnología de la CGA, en lo que tiene que ver con decisiones sobre la operación, mantenimiento y ajustes de los Sistemas de información y los servicios tecnológicos que soportan dichos sistemas, mientras que todo lo relacionado con los códigos fuente son escalados al tercer nivel, a través de la firma HC Inteligencia de Negocios S.A.S., dado el alto grado de especialización que se requiere, así como el tiempo que representa la atención de tipos de solicitudes más complejas, que tienen que ver con requerimientos asociados a errores, actualizaciones, diagnóstico, soluciones de mejora del aplicativo, en cuanto a su arquitectura, programación de códigos fuente, vigencia tecnológica, back up general, entre otras [...]».

Del análisis de la información revisada se destaca que la Contraloría General de Antioquia, no improvisó al momento de diseñar el servicio en los tres niveles sugeridos por la metodología recomendada por el Ministerio de las Tecnologías, pues claramente, para las solicitudes internas e internas se deben dividir de acuerdo a su nivel de complejidad, siendo los profesionales especializados de la Contraloría los encargados idóneos de atender únicamente los niveles uno y dos, tal y como lo recomienda el módulo de Arquitectura Empresarial propuesto



por el MinTic e 114+ como arquitectura TIC para el Estado.

A propósito de ello, este Despacho verificó, que en efecto, el modelo recomendado por el Ministerio de las Telecomunicaciones fue acogido e implementado en otras entidades de orden nacional como lo es la Universidad Nacional de Colombia, en la cual se aplicó de manera muy similar a la acogida en la Contraloría General de Antioquia, en los siguientes términos:



Fuente: <https://dntic.unal.edu.co/index.php/proyectos/gestion-tic-s>

Confirmado lo anterior, de los soportes obrantes en el expediente, en especial de las funciones de los cargos visibles en el Cd obrante a folio 28 del expediente, concordantes con las manifestaciones hechas por los vinculados en sus versiones libres, se tiene claro que los profesionales especializados que tiene la Contraloría General de Antioquia desempeñándose en la Dirección de Sistemas, efectivamente trabajaron en los requerimientos del aplicativo Gestión Transparente, pero también es claro que cuando las solicitudes tienen tal envergadura, sus posibilidades profesionales y materiales resultan insuficientes para resolverlas.

A su turno, analiza el Despacho que en las funciones a cargo de los profesionales especializados, igualmente importantes para el óptimo funcionamiento de la Entidad, están relacionadas con toda la infraestructura tecnológica que tiene la Entidad; y que entre otros, comprendía para los años observados el soporte a Alphasig, Mercurio, Gestión Transparente, Mejoramiento, Alphasig Interno, Correo, Ofimática, Portal - Sitio Web, Intranet, Lync, Antivirus, TMG y SAP.

Estas son algunas de las recomendaciones que se incluyen en la guía M-ES-02 del MinTIC de Colombia, que busca mejorar la gestión de servicios de TI en las entidades públicas del país:

La recomendación M-ES-02 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) de Colombia, hace referencia a la adopción de las mejores prácticas de ITIL v3 para la gestión de servicios de tecnologías de la información en las entidades públicas del país.

Entre las recomendaciones que se incluyen en esta guía se encuentran:

- Establecer un proceso formal de gestión de incidentes, que permita identificar, registrar, clasificar, priorizar y resolver los incidentes de manera eficiente.
- Implementar un proceso de gestión de problemas, que permita identificar y resolver las causas subyacentes de los incidentes recurrentes.
- Establecer un proceso de gestión de cambios, que permita evaluar, planificar, implementar y controlar los cambios en los servicios de TI de manera controlada.



- *Implementar un proceso de gestión de configuración, que permita identificar y mantener un registro de los elementos de configuración de los servicios de TI.*
- *Establecer un proceso de gestión de niveles de servicio, que permita establecer acuerdos de nivel de servicio (SLA) claros y medibles con los usuarios.*<sup>7</sup>

*Ahora bien, existen varios estándares internacionales que definen los niveles de servicio (SLA) para un software, los más relevantes son:*

- *ISO/IEC 20000: esta norma internacional establece los requisitos para la gestión de servicios de TI y describe cómo los proveedores de servicios deben establecer, implementar, mantener y mejorar un sistema de gestión de servicios. La norma incluye la definición de niveles de servicio y acuerdos de nivel de servicio (SLA).*
- *ITIL (Information Technology Infrastructure Library): es un marco de buenas prácticas para la gestión de servicios de TI. ITIL incluye una amplia gama de procesos y procedimientos para la gestión de servicios de TI, incluyendo la gestión de niveles de servicio y la definición de SLA.*
- *COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology): es un marco de control y gestión de TI que se enfoca en la alineación de la tecnología de la información con los objetivos de negocio. COBIT incluye una guía detallada para la gestión de niveles de servicio y la definición de SLA.*
- *ISO/IEC 9126: es una norma internacional que define las características de calidad del software y proporciona un marco para la evaluación de la calidad del software. Esta norma incluye criterios para la evaluación de la calidad del software, incluyendo la eficiencia, fiabilidad, usabilidad y mantenibilidad, que pueden ser utilizados para establecer los niveles de servicio para un software.*
- *ISO/IEC 25010: es una norma internacional que proporciona un marco para la evaluación de la calidad del software y los sistemas de información. Esta norma incluye criterios para la evaluación de la calidad del software, incluyendo la eficiencia, la seguridad, la usabilidad y la compatibilidad, que también pueden ser utilizados para establecer los niveles de servicio para un software.*

*Estos estándares internacionales proporcionan un conjunto de directrices y prácticas recomendadas para la gestión de niveles de servicio y la definición de SLA para un software. Cada organización puede elegir el estándar que mejor se adapte a sus necesidades y requisitos específicos.*

*Desde esta perspectiva, este Despacho encuentra razonable que, como lo plantean los investigados en sus argumentos de defensa, los contratos Nos. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, con la empresa HC Inteligencia de negocios, respondieron a una necesidad real en la medida en que se hacía necesario, para ese momento, garantizar la atención de otro tipo de requerimientos más complejos, como lo son, errores del aplicativo, actualizaciones diagnóstico y solución, mejoras, vigencia tecnológica, back up general, entre otras, relacionados con todo lo que tiene que ver con los códigos fuente, por lo que fueron identificados en la Contraloría como de tercer nivel, y escalados a la firma HC Inteligencia de Negocios S.A.S.”.*

Así también, en relación con los argumentos del equipo auditor, el **a-quo** señaló y concluyó:

<sup>7</sup> [https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-161274\\_Anexo1\\_Resolucion\\_2160\\_2020.pdf](https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-161274_Anexo1_Resolucion_2160_2020.pdf)

*“(...) encuentra este Despacho que las razones invocadas por el equipo auditor al cuestionar los servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática durante las vigencias 2013 a 2017, prestados por la firma HC Inteligencia de Negocios S.A.S, que al parecer estaban a cargo de dos cargos profesionales especializados código 22201, creados con el objetivo que la entidad se responsabilizara de la “administración y para brindar el soporte técnico a los 2.300 usuarios activos, hoy en etapa de sensibilización y adiestramiento”, no tienen soporte factico ni jurídico para demostrar la duplicidad de funciones, por tanto esa inferencia del equipo auditor génesis de este radicado queda desvirtuada probatoriamente con el análisis integral realizado por este despacho.*

*Dado lo anterior, esta dirección, acoge los argumentos de defensa de los versionados, al explicar que, la experiencia exigida y el perfil profesional y académico de los profesionales especializados era para atender los requerimientos básicos que surgiera en relación con todo el software y hardware de la entidad, mas no para resolver asuntos de mayor complejidad relacionados con la programación y desarrollo del software, los cuales, se repite, el personal de la Entidad no se encuentra-en capacidad de realizar esas actividades complejas toda vez que no son desarrolladores de la tecnología implementada. A ello debe sumarse además que la Entidad no cuenta con la infraestructura requerida para este nivel de complejidad en la medida en que no se tienen los ambientes de desarrollo y compilación y pruebas.*

*Denótese que los argumentos expuestos por los auditores, en lo que tiene que ver con los contratos nro. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, tienen que ver únicamente con la posible duplicidad de funciones de los profesionales especializados y los contratistas, sin que exista juicio específico de fondo sobre alguna actuación o actuaciones que confirmen dicha posibilidad, por lo que luego de estudiadas las pruebas y los argumentos de defensa, se llega a la conclusión que las responsabilidades del mantenimiento, soporte y demás tareas alrededor del software de la Contraloría General de Antioquia, se distinguen unas de otras por el nivel de dificultad y por el conocimiento y experticia que se debe tener para su resolución.”*

Una vez precisadas las actuaciones cuestionadas en el proceso de responsabilidad fiscal que nos ocupa y, conocidas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, en concordancia con la Sentencia C-619 de 2002, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva determinó que, *“no se encuentran acreditados los elementos de la responsabilidad fiscal, en este caso, a saber: “1. Un daño patrimonial al Estado 2. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; y 3. Un Nexo Causal entre los dos elementos anteriores”*, en consecuencia, aduce:

*“(...) analizados los argumentos de defensa y evaluado el material probatorio allegado al expediente, concuerda el Despacho con que, en relación a los contratos nro. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, con la empresa HC Inteligencia de negocios corresponden a contratos para el mantenimiento perfectivo y mantenimiento preventivo del software, los servicios de administración de infraestructura y servidores, la mesa de ayuda especializada para el área de informática y servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática, desarrollados por una firma especializada encargada del nivel tres de complejidad dentro de la estructura de los niveles de servicio de la mesa de ayuda, en cumplimiento con las recomendaciones del Ministerio de las Tecnologías.*

*Aunado a lo anterior, del análisis realizado, el Despacho advierte que a la Contraloría General de Antioquia, como a cualquier otro órgano de control, le corresponde la obligación de estar a la vanguardia en materia de tecnología y escoger, según sea el caso, la alternativa que resulte más favorable a la entidad, aplicando las pautas establecidas por el Ministerio de las Tecnologías y por los entes internacionales relacionados.*

*En efecto, como se mencionó en el análisis de los argumentos de defensa, la Contraloría General de Antioquia, a través de la Dirección de TI, adoptó en dicho momento la Guía de Buenas Prácticas, creada por el MinTic, en lo que tiene que ver con la “Mejores prácticas para la gestión del servicio TI”, por lo cual se crearon tres niveles de servicio como una opción conveniente, atendiendo a criterios técnicos de eficiencia, experiencia, especialización y eficacia acogidos además por las normas internacionales ISO/IEC 20000, ITIL, COBIT, ISO/IEC 9126, Y ISO/IEC 25010, tal y como se explicó en precedencia.*

*En el sub lite no se encontró prueba alguna que permita afirmar que los aquí investigados hayan desconocido la ley para adelantar los contratos celebrados, como tampoco se puede predicar que el valor pagado por los contratos referidos haya tenido un móvil distinto al cumplimiento de los fines del Estado, particularizados en atender las necesidades de dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de alto nivel realizados por los usuarios externos e internos del software de la Contraloría General de Antioquia, en cumplimiento de las estrategias de planeación desarrolladas a partir de las recomendaciones tecnológicas nacionales e internacionales.*

*En definitiva, este Despacho concluye que no existe certeza del daño al patrimonio del Estado, pues no se acreditó un detrimento patrimonial con la celebración y ejecución de los contratos CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, por parte de los investigados en este proceso, toda vez que como quedó demostrado, no es necesario ser experto en tecnología de la información, sino que, por lógica jurídica, dado el contraste realizado entre las funciones de dichos profesionales con el objeto del contrato bajo examen se colige jurídicamente que su ejecución no representó duplicidad de tareas supuestamente asignadas a los profesionales especializados de planta asignados a la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic’s, de la Contraloría General de Antioquia.*

*En este contexto, no se probó con certeza la ocurrencia del daño patrimonial de la Contraloría General de Antioquia, como primer elemento sobre el cual se sustenta la responsabilidad fiscal, por lo que resulta innecesario el análisis de los demás elementos.*

*Con todo lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos. 1º, 3º, 5º y 6º de la Ley 610 de 2000, el Despacho encuentra que, valoradas las pruebas allegadas al proceso de manera integral, conducen a concluir que no existe certeza probatoria para cumplir con los requisitos del artículo 48 ibidem, incluido el elemento “Daño al patrimonio público”, por tanto, en el caso de autos no dan los presupuestos para pasar a la segunda etapa de imputación.”*

Por otra parte, una vez agotadas las etapas procesales por el *a-quo* y en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del Código General del Proceso, se procedió a revisar en esta instancia las actuaciones surtidas, sin que se observen irregularidades procesales que conlleven a declarar la nulidad parcial o total de lo actuado, encontrando que el proceso se ajusta integralmente a la normatividad aplicable.

Vistas y analizadas las actuaciones, se observa que fueron atendidos todos y cada uno de los requisitos generales establecidos en los artículos 41, 48 y 54 de la Ley 610



de 2000. Igualmente encuentra este Despacho, que la primera instancia al decidir archivar el proceso de responsabilidad fiscal por no encontrar causado el daño al patrimonio de la Entidad, tuvo en cuenta los elementos constitutivos de la responsabilidad y su adecuación a la conducta desplegada por los aquí implicados, respaldado con las pruebas oportunamente allegadas y practicadas en el proceso, con el lleno del cumplimiento de la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011 y en el Decreto 403 de 2020 al garantizarse, en sus actuaciones, el debido proceso establecido en el artículo 29 Constitucional.

Previo a decidir, habrá de tenerse en cuenta que el Proceso de Responsabilidad Fiscal se adelanta con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme lo ha dispuesto el Artículo 1 de la Ley 610 de 2000 y la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2002.

El objeto de la responsabilidad fiscal, entonces, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por una acción u omisión dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, y conducen a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa, con certeza, que un servidor público o particular debe asumir las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal, lo que conduce a determinar, si el investigado fiscal está obligado a reparar el daño causado al patrimonio público de una entidad determinada que maneje recursos públicos, conforme a las previsiones de la Corte Constitucional y la Ley.

Bajo este entendido de competencia y finalidad, pasa el Despacho a analizar este proceso y la decisión contenida en el Auto No. 0264 de 25 de abril de 2023, teniendo en cuenta los siguientes elementos de la responsabilidad fiscal contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000: 1. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; 2. Un daño patrimonial al Estado, y; 3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

#### 4.1.1 Daño

El daño constituye el elemento esencial de la responsabilidad fiscal, razón por la cual es el primero que se debe analizar, sólo después de estructurado y probado el daño se pueden establecer los demás elementos.

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el daño patrimonial al estado, se entiende como “(...) *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.*”

En el asunto sub judice, encuentra esta Delegada que en efecto, mediante los contratos de prestación de servicios CGA 039-13 21 de abril de 2014, CGA 014-14 19 de febrero de 2015, CGA 004-15 30 de abril de 2016, CGA 008-16 27 de abril de 2017 y CGA 012-17 22 de abril de 2018, la Contraloría General de Antioquia contrató con HC Inteligencia de Negocios las actividades de mantenimiento perfecto y preventivo del software; administración de infraestructura y servidores; mesa de ayuda especializada para el área de informática y los servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática durante las vigencias 2013 a 2017.

Así también, se evidenció que la Asamblea Departamental de Antioquia a través de la Ordenanza No. 011 del 7 de julio de 2011, aprobó la reestructuración de la planta de



personal de la Contraloría General de Antioquia, en la que se crearon dos cargos profesionales especializados, con el objetivo que la entidad se responsabilizara de la "administración y para brindar el soporte técnico a los 2.300 usuarios activos, hoy en etapa de sensibilización y adiestramiento" del software de gestión transparente, así mismo, "asegurar su mantenimiento y administración, garantizando el beneficio que la inversión debe generar."<sup>8</sup>, además que permitiera asegurar la operatividad y administración del software de Gestión Transparente adquirido entre la vigencia 2009 a 2012 con una inversión de \$1.617.800.000,00 por el ente de control.

Precisado lo anterior, el hallazgo fiscal describe que, "La Contraloría General de Antioquia contrató y pagó las actividades de mantenimiento del software; administración de infraestructura de servidores; mesa de ayuda especializada para el área de informática y los servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática durante las vigencias 2013 a 2017, que estaban a cargo del personal de planta nombrados en empleos creados exclusivamente para ese fin, generando una gestión antieconómica y un posible detrimento patrimonial de \$842.184.640 en los recursos de la entidad. Situación presentada por falta de verificación de la existencia de personal y una inadecuada planeación al no gestionar la transferencia de conocimientos que permitiera garantizar la apropiación de la tecnología adquirida con el contrato 134 de 2009 para uso, modificaciones y mejoras del aplicativo."

En este punto, es de mencionar que, el *a-quo* adelantó las actuaciones procesales para determinar si la aducida contratación celebrada por la Contraloría General de Antioquia durante las vigencias 2013 a 2017, corresponde a una duplicidad de pago de servicios, toda vez que al interior de la Entidad se contaba para dicha época con dos profesionales de planta nombrados para dar apoyo a las necesidades de la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic's.

En desarrollo de lo anterior, se alude al informe de contradicción presentado por la Contraloría, que permiten corroborar la creación de dos cargos especializados grado 22201, cuyas funciones se regularon a través de la Resolución No. 201750000106, así:

*"(...) Propósito Principal: Estudiar, evaluar, conceptuar y participar en la formulación de las políticas, normas y procedimientos en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en Cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Sistemas de Buen Gobierno y las TIC.*

*Descripción de las funciones esenciales:*

16. Participar en la formulación e implementación de planes, programas y proyectos de las TIC, de manera que se cumpla con las políticas.
17. Participar en la implementación de políticas sobre tecnologías de la información establecidas por el Gobierno Nacional.
18. Desarrollar estudios de factibilidad técnica y operativa de nuevos sistemas de información computarizada y en general de la infraestructura tecnológica, de acuerdo con los requerimientos institucionales.
19. Participar en la definición y desarrollo del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -PETI-
20. Implementar los mecanismos de control, para garantizar la seguridad de la infraestructura tecnológica de la entidad.
21. Colaborar en la implementación de los sistemas de información que sean requeridos de acuerdo con las necesidades institucionales.
22. Proponer mejoras a los procedimientos actuales que requieran innovación, y aplicarlas a las prácticas existentes en materia de las TIC.
23. Administrar los servidores físicos y el centro de datos de la Entidad garantizando el correcto funcionamiento de los mismos.

<sup>8</sup> Estudio Técnico presentado por el Contralor General de Antioquia de fecha 8 de abril de 2011 numerales 1.2 y 2.3.

24. Implementar políticas de seguridad de la información como antivirus y otros para contrarrestar ataques cibernéticos externos internos.
25. Administrar las redes de internet de la entidad, directorio de usuarios, accesibilidad a los diferentes canales o sistemas de información con que cuenta la institución.
26. Implementar políticas de respaldo de la información supervisando niveles de almacenamiento y disponibilidad de los mismos
27. Participar en las reuniones de los comités y equipos de trabajo que el Director Técnico le delegue.
28. Propender y promover el mantenimiento y mejora del sistema de gestión institucional y establecer las acciones de mejora de los procesos a su cargo.
29. Participar en el mantenimiento y mejora del sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo e informar sobre las condiciones de riesgo que afectan la salud y cumplir con todas las normas aplicables a sistemas.
30. Cumplir las demás funciones encomendadas de acuerdo a la naturaleza del cargo.

La experiencia profesional requerida es de 24 meses y la formación académica para este cargo es la siguiente:

- Título Profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: NBC Ingeniería de Sistemas, Telemática y afines.
- Título de Posgrado en la modalidad de especialización.
- Tarjeta Profesional en las disciplinas requeridas por la Ley.
- No se admitirá la homologación del título de especialista por experiencia profesional dada la garantía que debe tener la entidad para que asuma el rol.

Los conocimientos básicos o esenciales para el desempeño del cargo son:

- Normatividad sobre el Control Fiscal, Normatividad sobre Administración Pública.
- Conocimiento en telecomunicaciones.
- Administración de redes.
- Conocimientos específicos sobre infraestructura física
- Conocimientos en protocolos y seguridad de la información.
- Conocimientos **generales** de sistemas de información y bases de datos, Administración y gestión de proyectos
- Sistema Operativo Windows, antivirus, y Herramientas de Office (Word, Excel, Power Point, Internet).
- Licenciamiento. (resaltos nuestros)

Como se desprende de lo anterior, el desempeño del cargo no exige como requisito académico o de experiencia el desarrollo de software, teniendo en cuenta que este perfil debe responder a la naturaleza de la Entidad, que no es una empresa desarrolladora de software, sino un organismo de control que requiere de profesionales especializados para atender los requerimientos básicos que surgen en relación con todo el software y hardware de la entidad, además de los requerimientos básicos de los sujetos de control y comunidad usuaria [...].<sup>9</sup>

Del acervo probatorio se tiene que en la etapa precontractual de cada uno de los contratos cuestionados, el Director de Sistemas explicó al Comité Asesor para la Contratación Estatal la necesidad técnica que presenta la entidad para atender los requerimientos internos y externos a través de una herramienta tecnológica con amplio contenido de innovación, que a su vez requiere permanentemente un mantenimiento preventivo y perfectivo, en aras de garantizar el buen funcionamiento de la misma y la disponibilidad para todos los usuarios, acorde con los desarrollos que

<sup>9</sup> Informe de contradicción, Observación Nro. 01, contenida en Cd visible a folio 25 del expediente.

en materia de software operativo y de apoyo se van dando, cuya alta especialidad técnica e infraestructura no podía ser atendida y suplida en su totalidad por parte de los funcionarios de la Entidad, lo que conllevó a la aprobación de la contratación de los servicios por parte del Comité para cada contrato.

Por su parte, en los estudios previos obrantes en el proceso se encuentra la descripción sucinta de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, en los siguientes términos:

*“En virtud del Plan Estratégico de Sistemas, la Contraloría General de Antioquia adquirió una herramienta informática desarrollada a la medida, la cual se compone de dos aplicaciones principales entendidas como Sujetos de Control y Misional, ambas actualmente en producción.*

*Gestión Transparente (GT) es una herramienta tecnológica para GENERAR TENDENCIAS EN CONTROL FISCAL DIGITAL, desarrollado en múltiples lenguajes de programación, fusionando las mejores técnicas en el desarrollo de soluciones tecnológicas de la información.*

*Esta herramienta fue desarrollada en plataformas Microsoft, en las cuales se utilizó como sistema de base Windows 2008 R2 para su plataforma piso, Internet Information Server como servidor web para la gestión de recursos HTML y XMLHTML Request de tipo asíncrono para mejorar los múltiples canales de las técnicas como Ajax y así poder lograr la renderización de las páginas HTML en el menor tiempo posible, llevando a las interfaces de usuarios las tendencias de última generación como es WEB 2.0.*

*En cuanto a la gestión de información contenida en los servidores RDBMS, GT utiliza servidores Microsoft SQL server 2008R2, utilizando T-SQL encriptado como lenguaje embebido dentro del RDBMS, lo anterior con el fin de proteger el código y evitar ataques de inserción de código malicioso y de explotación de vulnerabilidades, adicionalmente cuenta con un file stream manejado y optimizado por el RDBMS, aumentando el nivel de seguridad en el manejo de archivos insumo del proceso de control fiscal digital.*

*Adicionalmente se cuenta a nivel de infraestructura de seguridad con FIREWALL UTM, que es capaz de analizar contenido de los paquetes TCP/IP en su capa de transporte, permitiendo controlar y filtrar contenidos desde y hacia la infraestructura física donde está implementada la solución tecnológica, lo cual pone a esta como una herramienta de tecnología emergente.*

*Por lo anterior se puede concluir que la solución tecnológica que desarrolló la Contraloría General de Antioquia explora posibilidades de la sinergia entre las tecnologías de la información y las cognitivas (NBIC) para mejorar la condición humana desde los aspectos de apropiación del conocimiento y a su vez poner este conocimiento sistemático a disposición de la comunidad en general.*

*En particular el aplicativo Misional se encarga especialmente de llevar la trazabilidad de los procesos misionales de la entidad, permitiendo la interacción entre las diferentes áreas de la Contraloría.*

*De otro lado el aplicativo Sujetos de Control se encarga de facilitar el registro y trazabilidad de la rendición de la cuenta de los sujetos de control de la Contraloría General de Antioquia, permitiendo como conclusión de esto que sus resultados se conviertan en el insumo de los procesos misionales de la entidad y que a su vez la comunidad en general pueda en tiempo real acceder a la información que este brinda.*



*Esta herramienta tecnológica permite a los Sujetos de control llevar en forma electrónica un control estricto de sus proyectos, planes de desarrollo, distribución de sus contratos; a su vez, la Contraloría puede acceder, en tiempo real, a la información ingresada por los Sujetos de Control y desarrollar sus procesos misionales de Auditoría, Responsabilidad Fiscal, jurisdicción Coactiva, entre otros.  
 (...)”*

Para satisfacer la necesidad transcrita, la Contraloría General de Antioquia celebró los Contratos de Prestación de Servicios CGA 039-13 “servicios de vigencia tecnológica y mantenimiento informático para la solución Gestión Transparente”, CGA 014-14, “servicios de mantenimiento, soporte e infraestructura para la aplicación Gestión Transparente en la vigencia 2014”, CGA 004-15, “servicios de vigencia tecnológica y mantenimiento informático para el sistema de información misional Gestión Transparente en la vigencia 2015”, CGA 008-16 “servicios de vigencia tecnológica y mantenimiento informático para el sistema de información misional Gestión Transparente en la vigencia 2016” y CGA 012-17 “servicios de vigencia tecnológica y mantenimiento informático para el sistema de información misional Gestión Transparente en la vigencia 2017”, para los cuales determina las siguientes especificaciones técnicas:

1. Servicios de vigencia tecnológica y mantenimiento informático
  - Mantenimiento software aplicativo
    - 1.1. Vigencia tecnológica (mantenimiento adaptativo)
    - 1.2. Mantenimiento perfectivo
    - 1.3. Mantenimiento preventivo
2. Servicios de administración de infraestructura y servidores aplicativos
  - 2.1. Actualizaciones de software operativo
  - 2.2. Monitoreo continuo de los componentes de la solución
  - 2.3. Administración de servidores web y dominio de internet
  - 2.4. Administración de las Bases de Datos
3. Mesa de ayuda especializada para el área informática de la Contraloría
 

*“La mesa de ayuda especializada es un servicio especializado que HV INTELIGENCIA DE NEGOCIOS presta a través de solución de incidencias.  
 Nota. La Mesa de Ayuda estará disponible para el uso exclusivo de los usuarios del área de Informática de la Contraloría, los cuales podrán Reportar y Consultar las incidencias como se describe a continuación.*

  - 3.1. Reporte y consulta de incidencias
  - 3.2. Servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática
  - 3.3. Infraestructura de servidores (hardware)
4. Canal de acceso a internet para los servidores
5. Dispositivo de seguridad de red para los servidores (firewall)
6. Dispositivo de conexión (switch)

Adicionalmente, en los Estudios Previos se determinó el *recurso humano* requerido para cubrir todos los aspectos técnicos, para el Contrato CGA 039-13 estipuló que “*el proponente deberá presentar el equipo de trabajo con el que cumplirá con las actividades durante la ejecución del contrato, el cual debe cumplir con los requerimientos intelectuales necesarios para el soporte, desarrollo y adecuado cumplimiento del objeto contractual*”, para los contratos CGA 014-14, CGA 004-15, CGA 008-16 y CGA 012-17, estableció:

#### “RECURSO HUMANO



Para la prestación de los servicios asociados a este contrato se cuenta con equipo interdisciplinario para cubrir todos los aspectos requeridos en el presente contrato, el equipo está conformado por:

- 1 Jefe de Proyecto
- 1 Arquitecto de Solución
- 1 Analista de procesos y requerimientos
- 3 Analistas de Desarrollo”

Ahora bien, una vez identificadas las funciones de los profesionales especializados de la Contraloría General de Antioquia, las necesidades técnicas contenidas en los estudios previos y el recurso humano requerido para los Contratos de Prestación de Servicios cuestionados, se considera oportuno acudir a las versiones libres rendidas por los sujetos procesales, entre las que se encuentra mediante oficio de 6 de marzo de 2019<sup>10</sup> radicado 2019-233-000839-2, del señor Juan Carlos Peláez, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, para la época de los hechos, quien afirma que efectivamente la Contraloría General de Antioquia creó dos cargos de profesional especializado con código 22201, cuyas funciones no eran exclusivamente las referidas en el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, precisa al respecto:

*“(…) las funciones de los profesionales especializados asignados a la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic’s, era solo una de las funciones la de “administrar, gestionar, monitorear y dar soporte en forma permanente a las bases de datos de la Contraloría General de Antioquia, función que en revisión del manual efectuada durante esa misma vigencia dio lugar a su modificación para que quedaran con las siguientes funciones, según Resolución No. 201700000106:*

**Propósito Principal:** Estudiar, evaluar, conceptuar y participar en la formulación de las políticas, normas y procedimientos en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en Cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Sistemas de Buen Gobierno y las TIC.

*Descripción de las funciones esenciales:*

- 1) Participar en la formulación e implementación de planes, programas y proyectos de las TIC, de manera que se cumpla con las políticas.
- 2) Participar en la implementación de políticas sobre tecnologías de la información establecidas por el Gobierno Nacional.
- 3) Desarrollar estudios de factibilidad técnica y operativa de nuevos sistemas de información computarizada y en general de la infraestructura tecnológica, de acuerdo con los requerimientos institucionales.
- 4) Participar en la definición y desarrollo del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -PETI-
- 5) Implementar los mecanismos de control, para garantizar la seguridad de la infraestructura tecnológica de la entidad.
- 6) Colaborar en la implementación de los sistemas de información que sean requeridos de acuerdo con las necesidades institucionales.
- 7) Proponer mejoras a los procedimientos actuales que requieran innovación, y aplicarlas a las prácticas existentes en materia de las TIC.
- 8) Administrar los servidores físicos y el centro de datos de la Entidad garantizando el correcto funcionamiento de los mismos.
- 9) Implementar políticas de seguridad de la información como antivirus y otros para contrarrestar ataques cibernéticos externos internos.
- 10) Administrar las redes de internet de la entidad, directorio de usuarios, accesibilidad a los diferentes canales o sistemas de información con que cuenta la institución.
- 11) Implementar políticas de respaldo de la información supervisando niveles de almacenamiento y disponibilidad de los mismos

<sup>10</sup> Folios 178 a 196 del Cuaderno Principal No. 1

- 12) Participar en las reuniones de los comités y equipos de trabajo que el Director Técnico le delegue.
- 13) Propender y promover el mantenimiento y mejora del sistema de gestión institucional y establecer las acciones de mejora de los procesos a su cargo.
- 14) Participar en el mantenimiento y mejora del sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo e informar sobre las condiciones de riesgo que afectan la salud y cumplir con todas las normas aplicables a sistemas.
- 15) Cumplir las demás funciones encomendadas de acuerdo a la naturaleza del cargo.

La experiencia profesional requerida es de 24 meses y la formación académica para este cargo es la siguiente:

“Título Profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: NBC Ingeniería de Sistemas, Telemática y afines.

16. Título de Posgrado en la modalidad de especialización.

17. Tarjeta Profesional en las disciplinas requeridas por la Ley.

No se admitirá la homologación del título de especialista por experiencia profesional dada la garantía que debe tener la entidad para que asuma el rol.”

Los conocimientos básicos o esenciales para el desempeño del cargo son:

18. Normatividad sobre el Control Fiscal, Normatividad sobre Administración Pública.
19. Conocimiento en telecomunicaciones.
20. Administración de redes.
21. Conocimientos específicos sobre infraestructura física
22. Conocimientos en protocolos y seguridad de la información.
23. Conocimientos generales de sistemas de información y bases de datos, Administración y gestión de proyectos
24. Sistema Operativo Windows, antivirus, y Herramientas de Office (Word, Excel, Power Point, Internet).
25. Licenciamiento. “

La exposición aduce con claridad que los dos profesionales especializados con código 22201 asignados a la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic's, cumple sus funciones con relación a toda la infraestructura tecnológica de la entidad, que comprende:

- Alphasig
- Mercurio
- Gestión Transparente
- Mejoramiso
- Alphasig Interno
- Correo
- Ofimática
- Portal - Sitio Web
- Intranet
- Lync
- Antivirus
- TMG
- SAP

De la misma versión se encuentra que, las funciones se asignan a los profesionales especializados, atendiendo las recomendaciones del MinTic contenidas en la Guía Mejores Prácticas, recomendación “M\_ES\_02” ITILv3 de 2011, “Mejores prácticas para la gestión del servicio TI”, de donde nace la creación de tres niveles de atención de servicio:

“(…)

- **Nivel 1:** Solicitudes relacionadas con el ingreso al sitio del Sistema de información, asignación o cambios de claves, servicios UP, permisos sobre los diferentes módulos.
- **Nivel 2:** Servicios de atención de segundo nivel asociado a problemas de usuario final del Sistema de Información Gestión Transparente y/o otros sistemas de información o infraestructura tecnológica que apoya dichos sistemas, este nivel a su vez se dividió en dos grandes áreas:

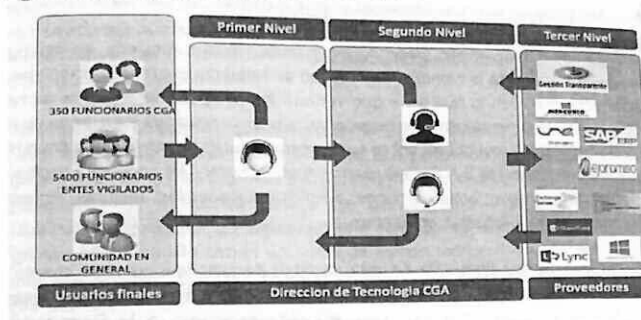
Para el área de atención a funcionarios de la Entidad, se designó a un Ingeniero para atender a todos los funcionarios de la Contraloría en temas de operación del Sistema de Información y capacitación a funcionarios sobre actualizaciones y modificaciones, la otra área de atención es el área de sujetos control, asignada a otro de los Ingenieros, quién tiene dentro de sus funciones generales, dar soporte a los más de 5.400 usuarios de los 125 Municipios del Departamento y del Centro Administrativo la Alpujarra, en temas de operación funcional sobre el Sistema de Información y administración de usuario. (nótese que este fue el argumento para la creación de los cargos y es una actividad que efectivamente se viene atendiendo desde la Dirección de Sistemas para el Bueno Gobierno y las TIC's, lo que sería argumento suficiente para proceder al archivo de la investigación que actualmente se adelanta)

En este nivel se autoriza al nivel 3 a realizar despliegues y actualizaciones, sobre el Sistema de Información, es en este nivel que se crean las ventanas de mantenimiento y salidas programadas del sistema. Los Ingenieros en este nivel son los encargados de la validación y aprobación de la salida a producción de los cambios solicitados a nivel de desarrollo al tercer nivel, las pruebas que se realizan en este nivel se ejecutan en el ambiente de pruebas y después de realizar las pruebas funcionales al Sistema de Información Gestión Transparente, este nivel procede a programar la ventana de actualización.

- **Nivel 3:** Los servicios de este nivel están contratados, dado que la operación de este nivel está alineada con elementos de desarrollo de software, tenerlo implica tener dispuestos ambientes de desarrollo, ambientes de pruebas funcionales de concepto operativo, lo cual no es función de los cargos en cuestión, de acuerdo a lo establecido en el Manual funciones.

En la siguiente gráfica se puede observar el flujo de solicitudes de soporte servicio y control sobre el Sistema de Información Gestión Transparente y otros servicios de TI.

**Esquema general de niveles de servicio de la mesa de ayuda**



(...)"

En el mismo sentido, se pronuncian los señores: LUZ ELENA ARANGO CARDONA, LEÓN DARIO ARDILA ÚSUGA, JORGE HERNÁN LOPERA TABORDA Y LUZ EDILA LÓPEZ VAHOS, reiterando la explicación dada por el personal técnico de la Contraloría General de Antioquia.



Como concluye la primera instancia, *“explicó al respecto que los dos primeros niveles de atención fueron soportados por los ingenieros de la Dirección de Tecnología de la CGA, en lo que tiene que ver con decisiones sobre la operación, mantenimiento y ajustes de los Sistemas de información y los servicios tecnológicos que soportan dichos sistemas, mientras que todo lo que tiene que ver con los códigos fuente son escalados al tercer nivel, a través de la firma HC Inteligencia de Negocios S.A.S., dado el alto grado de especialización que se requiere, así como el tiempo que representa la atención de tipos de solicitudes más complejas, que tienen que ver con requerimientos asociados a errores, actualizaciones, diagnóstico, soluciones de mejora del aplicativo, en cuanto a su arquitectura, programación de códigos fuente, vigencia tecnológica, back up general, entre otras.”*

En este punto conviene recordar que, el daño determinado por el equipo auditor se fundamenta en que la Contraloría General de Antioquia contrató y pago las actividades de: mantenimiento del software; administración de infraestructura y servidores; mesa de ayuda especializada para el área de informática y los servicios de respaldo de información y administración de contingencia informática durante las vigencias 2013 a 2017, que al parecer estaban a cargo del personal de planta nombrados en empleos creados exclusivamente para ese fin, generando una gestión antieconómica y un posible detrimento patrimonial de \$842.184.640,00 en los recursos de la entidad.

Frente al cual este Despacho considera importante señalar que, la Ley 80 de 1993 define:

**“ART. 32. De los contratos estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

**3º. Contrato de prestación de servicios.** Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

De la norma en cita, el Consejo de Estado ha reiterado:

*“El contrato de prestación de servicios tiene por finalidad realizar actividades relacionadas con la administración de la entidad o el cumplimiento de sus funciones; su carácter es temporal; el contratista goza de autonomía e independencia para la ejecución de las prestaciones y puede celebrarse tanto con personas jurídicas como naturales, en este último caso, siempre y cuando las actividades contratadas no pueden cumplirse con personal de planta o cuando las labores requeridas exigen conocimientos especializados de los que no disponen los servidores de la entidad. (...).”<sup>11</sup>*

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado:

*“El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:*

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. MP. Flavio Augusto Rodríguez Arce. 23 de noviembre de 2005. Rad. 1693

a. *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

*El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual "...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley."*

b. *La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.*

*Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios."<sup>12</sup>*

Así las cosas, el contrato de prestación de servicios es el tipo contractual concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del giro ordinario de las labores de la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren conocimientos especializados.

De las consideraciones tenidas en cuenta por el *a-quo* y las pruebas obrantes en el proceso en concordancia con las disposiciones legales y jurisprudenciales, se da continuidad al razonamiento y análisis del caso en concreto, concluyendo que, la Contraloría General de Antioquia cuenta en su planta de personal con dos profesionales especializados en la Dirección de Buen Gobierno y Tic's, quienes en cumplimiento de las funciones asignadas en la Resolución No. 2017500000106, atienden requerimientos de la Entidad, tanto internos como externos en Gestión Transparente para los niveles 1 y 2, establecidos en la Guía de Buenas Prácticas creada por Min Tic "Mejores prácticas para la gestión del servicio TI", siendo los dos niveles en los cuales se resuelven requerimientos básicos relacionados con el software y hardware de la Entidad.

Por su parte, dado el alto grado de especialidad, infraestructura tecnológica requerida, tiempo de atención que demandan las solicitudes complejas relacionadas con el desarrollo de software, errores, actualizaciones, diagnóstico, soluciones de mejora tecnológicas, programación de códigos fuente y en general lo que conlleva la observancia y cumplimiento del nivel 3 de la Guía de Buenas Prácticas en cita, la Entidad acudió a satisfacer las necesidades tecnológicas especializadas a través de la suscripción de los contratos de prestación de servicios No. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, supervisados por el Director Técnico de Informática y Telecomunicaciones de la Contraloría General de Antioquia quien en "actas de supervisión" afirma el

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-617/09.

cumplimiento de cada contrato en las condiciones técnicas y contractuales pactadas, siendo los servicios recibidos a satisfacción.

De lo anterior, es dable concluir que la entidad a través de la suscripción de los Contratos de Prestación de Servicios No. CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, con la firma especializada HC Inteligencia de Negocios, cubrió las necesidades de la Entidad en relación con el mantenimiento perfectivo, mantenimiento preventivo del software, administración de infraestructura y servidores, mesa de ayuda especializada para el área de informática, respaldo de información y administración de contingencia informática, dando cumplimiento a las recomendaciones de atención en los niveles de servicios establecidos en la Guía de Buenas Prácticas, siendo estos servicios distintos a los atendidos por los dos profesionales de la Contraloría General de Antioquia.

Se colige que, de los medios probatorios que ponen en manifiesto la ocurrencia de los hechos, no se encuentra prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de los sujetos procesales. Así las cosas, se tiene que una de las características esenciales del daño es la *certeza* del mismo, que supone seguridad sobre su existencia y mientras este elemento no se demuestre no es posible continuar con el juicio de reproche que fundamenta el proceso de responsabilidad fiscal en los términos dispuestos en los artículos 4, 5 y 48 de la Ley 610 de 2020; reafirmando lo dicho por la primera instancia en *auto No. 0264 de 25 de abril de 2023*:

*“En el sub lite no se encontró prueba alguna que permita afirmar que los aquí investigados hayan desconocido la ley para adelantar los contratos celebrados, como tampoco se puede predicar que el valor pagado por los contratos referidos haya tenido un móvil distinto al cumplimiento de los fines del Estado, particularizados en atender las necesidades de dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de alto nivel realizados por los usuarios externos e internos del software de la Contraloría General de Antioquia, en cumplimiento de las estrategias de planeación desarrolladas a partir de las recomendaciones tecnológicas nacionales e internacionales.*

*En definitiva, este Despacho concluye que no existe certeza del daño al patrimonio del Estado, pues no se acreditó un detrimento patrimonial con la celebración y ejecución de los contratos CD CGA – 039-2013, CD CGA 014-2014, CD CGA 042-2015, CD CGA 008-2016, CD CGA 012 – 2017, por parte de los investigados en este proceso, toda vez que como quedó demostrado, no es necesario ser experto en tecnología de la información, sino que, por lógica jurídica, dado el contraste realizado entre las funciones de dichos profesionales con el objeto del contrato bajo examen se colige jurídicamente que su ejecución no representó duplicidad de tareas supuestamente asignadas a los profesionales especializados de planta asignados a la Dirección de Sistemas para el Buen Gobierno y las Tic’s, de la Contraloría General de Antioquia.*

*En este contexto, no se probó con certeza la ocurrencia del daño patrimonial de la Contraloría General de Antioquia, como primer elemento sobre el cual se sustenta la responsabilidad fiscal, por lo que resulta innecesario el análisis de los demás elementos.”*

Así las cosas, ha de admitirse que no se encuentran reunidos los requisitos exigidos para fallar con responsabilidad fiscal, resultando procedente la decisión de la primera instancia, se encuentra respaldando con las pruebas oportunamente allegadas y practicadas en el proceso por esta instancia, con el lleno del cumplimiento de la Ley 610 de 2000.

Sin embargo, debe efectuarse un llamado de atención a la Contraloría General de Antioquia a efecto que este tipo de servicios de software se atiendan sus desarrollo en



sus distintos niveles de servicio al interior de la Entidad propietaria de la solución tecnológica y que los mismos no sean tercerizados.

## 5 TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

En el presente proceso de responsabilidad fiscal, en el Auto 0232 de 17 de octubre de 2018 se ordenó la vinculación de MAPFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A identificada con NIT 891.700.037-9 por la afectación de las siguientes Pólizas:

- Global de Manejo para entidades oficiales nro. 2917213004613, con vigencia del 31 de agosto de 2013 al 30 de agosto de 2014; con una cobertura de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MICTE (\$2.500.000.000). (PDF - CD Folio 7 del cuaderno principal nro.1).
- Global de Manejo para entidades oficiales nro. 2917213004613, con vigencia del 31 de agosto de 2014 al 30 de agosto de 2015; con una cobertura de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MICTE (\$2.500.000.000). (PDF - CD Folio 7 del cuaderno principal nro.1).
- Global de Manejo para entidades oficiales nro. 2917215002355, con vigencia del 01 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2015; con una cobertura de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MICTE (\$2.500.000.000). (PDF - CD Folio 7 del cuaderno principal nro.1).
- Global de Manejo para entidades oficiales nro. 2917216003727, con vigencia del 01 de septiembre de 2016 al 31 de agosto de 2017; con una cobertura de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MITE (\$2.500.000.000). (PDF - CD Folio 7 del cuaderno principal nro.1).
- Global de Manejo para entidades oficiales nro. 2917216003727, con vigencia del 01 de septiembre de 2017 al 30 de noviembre de 2017; con una cobertura de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MICTE (\$2.500.000.000). (PDF - CD Folio 7 del cuaderno principal nro. 1).
- Global de Manejo para entidades oficiales nro. 2917216003727, con vigencia del 01 de diciembre de 2017 al 30 de noviembre de 2018; con una cobertura de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MICTE (\$2.500.000.000). (PDF - CD Folio 7 del cuaderno principal nro.1).

Es importante determinar que el tercero civilmente responsable vinculado a este proceso será desvinculado, por la inexistencia de los elementos que fundamentan declarar la responsabilidad fiscal frente a los riesgos amparados contra la administración pública durante el periodo en el cual se encontraba la cobertura vigente.

En mérito de lo expuesto, la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la Auditoría General de la República,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** en grado de consulta y, en todas sus partes lo resuelto por la *Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva* en el auto 0264 del 25 de abril de 2023, por medio de la cual se ORDENA EL ARCHIVO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. RF-212-323-2019, adelantado en contra de los siguientes funcionarios:

- LUZ ELENA ARANGO CARDONA, identificada con C.C. 42.978.459, en su calidad de Contralora General para el periodo 2012-2015.
- FLORA JIMÉNEZ MARÍN, identificada con C.C. 42.688.152, en su calidad de Jefe de la Oficina de Control Interno, participante del Comité Asesor.
- JOSÉ ALBEIRO CAÑAVERAL BEDOYA, identificado con C.C. 71.140.114 en su condición de Subdirector Operativo y participante del Comité Asesor.

- GUSTAVO DAVID VELÁSQUEZ CORREA, identificado con C.C. 71.671.625, en su condición de Director Técnico de Informática y Telecomunicaciones.

De conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

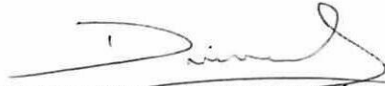
**SEGUNDO: CONFIRMAR** en grado de consulta, la desvinculación del tercero civilmente responsable a la compañía MAPFRE Seguros de Colombia, Nit. 860.002.184-6, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: NOTIFICAR** por estado esta decisión, conforme al procedimiento y termino que regla el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, por Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

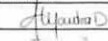

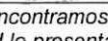
**CUARTO: REMITIR** el expediente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para que continúe el trámite en su competencia.

**QUINTO:** Contra el presente auto no procede recurso alguno y queda agotada la vía gubernativa.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ**  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	María Alejandra Delgado Egas-Asesora de Despacho		23/05/2023
Revisado por:	Diego Fernando Uribe Velásquez-Auditor Delegado		23/05/2023
Aprobado por:	Diego Fernando Uribe Velásquez-Auditor Delegado		23/05/2023

*Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.*





**POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE ANÁLISIS DE DESCARGOS Y SE  
DECRETAN PRUEBAS A SOLICITUD DE PARTE Y DE OFICIO**

Bogotá D.C., 23 MAY 2023

**PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL**

<b>Radicado:</b>	PASF-212-287-2023
<b>Presunto Implicado:</b>	RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN
<b>Cargo:</b>	Contralor Municipal
<b>Entidad:</b>	Contraloría Municipal de Rionegro

**COMPETENCIA**

La Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción de la Auditoría General de la República, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el numeral 9 del artículo 13 y el numeral 5 del artículo 25 del Decreto Ley 272 de 2000, la Resolución Orgánica nro. 008 de 2011 modificada parcialmente por la Resolución Orgánica nro. 005 de 2023 de la Auditoría General de la República; y lo dispuesto en el Capítulo III del Título III del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, esta Dirección es competente para conocer las presentes diligencias.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE PROCESAL**

Como consecuencia del Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la AGR vigencia 2022, la Gerencia Seccional I - Medellín adelantó auditoría regular a la Contraloría Municipal de Rionegro para la vigencia 2021, y dentro de las conclusiones del informe final de auditoría identificó el hallazgo sancionatorio que trasladó a esta dependencia el 6 de mayo de 2022<sup>1</sup>.

Según el hallazgo, lo que generó el traslado, fue:

«(...) 2.6.2 Inconsistencias en la rendición de Cuenta  
Hallazgo administrativo nro. 13, por inconsistencias en el reporte de la rendición de la cuenta.  
Producto de la revisión de la cuenta vigencia 2021, en desarrollo de la Auditoría Financiera de Gestión a El Contraloría Municipal de Rionegro vigencia 2021, se identificaron inconsistencias en los formatos F7, F15, F17, F18, F19 y F34 y el SIA OBSERVA en el que se rinde la información contractual.  
Situación que contraviene lo señalado en la Resolución Orgánica 008 del 2020 de la Auditoría General de la República, modificada parcialmente por la Resolución Orgánica 019 del 2020, por medio de la cual se reglamentó la rendición de cuentas e informes a la Auditoría General de la República.  
Lo anterior, causado por falta de rigurosidad al momento de digitar la información e inobservancia del instructivo de rendición de cuentas, expedido por la Auditoría General de la República, lo que generó una rendición inexacta de la información lo que podría dar inicio de acciones administrativas sancionatorias previstas en el literal c) e i) del artículo 81 del Decreto 403 de 2020. (...)»

Una vez recibido el hallazgo en la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción

<sup>1</sup> Mediante memorando 20222130011763 del 6 de mayo de 2022 – Folios 1 a 4 del Cuaderno Principal No. 1.



Coactiva, se analizó la viabilidad de dicho traslado el 11 de agosto de 2022 y el 9 de diciembre de 2022 y con Auto nro. 0034 del 26 de enero de 2023 se dio apertura al proceso administrativo sancionatorio fiscal **PASF-212-287-2023**, y se formularon cargos contra el señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN**, identificado con cédula de ciudadanía nro. 3.474.466 de Envigado (A), en su calidad de Contralor Municipal de Rionegro para la época de los hechos, providencia que fue debidamente notificada<sup>2</sup>.

Mediante correo electrónico del 21 de abril de 2023<sup>3</sup> se recibió en la cuenta de la Secretaría Común de Procesos Fiscales ([secretariaprocesosfiscales@auditoria.gov.co](mailto:secretariaprocesosfiscales@auditoria.gov.co)), escrito de descargos del señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN**.

En este estado del proceso, entra el Despacho a analizar y resolver los argumentos de defensa vertidos en el escrito de descargos presentado por el implicado y los documentos aportados, previas las siguientes consideraciones.

## FUNDAMENTOS DE HECHO

### ● Hechos investigados

El hecho concreto investigado que motivó la formulación de cargos en el Auto de Apertura, se describe como:

*«(...) El Despacho procede a formular cargos en contra del señor RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN, identificado con la cédula de ciudadanía nro. 3.474.466 de Envigado (A), en su calidad de Contralor Municipal de Rionegro, presunto infractor de la obligación de rendición de la cuenta exigida por la AGR, contrariando lo dispuesto en la Resolución Orgánica nro. 008 de 2020 modificada por la Resolución Orgánica 019 de 2020.*

*En el caso sub judice, el Contralor Municipal de Rionegro rindió la cuenta dentro de los plazos establecidos, pero una vez revisada la información rendida en el aplicativo SIREL de la AGR, la misma presentó múltiples errores e inconsistencias. (...)*».

### ● Escrito de descargos

El 21 de abril de 2023 el señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN** a través de escrito de descargos manifestó lo siguiente:

*«(...)1. DECRETO DE NULIDAD O ARCHIVO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL: Con base en toda la argumentación dada a lo largo de este documento de descargos solicito comedidamente al despacho se declare la nulidad de lo actuado en virtud del incumplimiento de la normatividad aplicable al proceso auditor de la Auditoría General de la Republica.  
Guia de Auditoria en el marco Constitucional y legal de vigilancia y control fiscal do armonizado con las normas internacionales ISSAI versión 1.0 - 2021, y su procedimiento interno denominado Ejecución del plan General*

<sup>2</sup> Folios 1 a 4 del Cuaderno Principal No. 1.

<sup>3</sup> Mediante memorando 2331-202301072 del 24 de abril de 2023 – Folios 31 a 154 del Cuaderno Principal nro. 1.

de Auditorías PGA-Auditoría Regular, en su actividad 33 cita el Manual del proceso Auditor MPA-versión 9.1 pag. 32.

0 en su defecto decreta el archivo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio por las razones fácticas y jurídicas dadas.

2. DESVINCULACION DEL PROCESO: Solicito comedidamente al despacho, en virtud del inicio de mi periodo Constitucional 2022 - 2025, a la vigencia auditada 2021 y a los actos administrativos y actuaciones expedidos durante una vigencia que no me es atribuible se desvincule mi nombre del Proceso Administrativo Fiscal.

3. VINCULACION: En caso de no acceder a las pretensiones anteriores solicito vincular y ser escuchados en descargos a ex funcionarios y funcionarios actuales de la Contraloría Municipal de Rionegro que tuvieron incidencia en la rendición para el año 2021, de conformidad con sus cargos y funciones, ellos son:

- FERNEY CARDONA ECHEVERRI, con cedula 15.438.574, en su condición de Contralor Auxiliar Administrativo y Financiero, Contralor Encargado y Secretario General, como consta en el certificado que se anexa correo [ferneycardona@hotmail.com](mailto:ferneycardona@hotmail.com)

- JUAN DAVID ORJUELA, con cedula 15.444.026, en su condición de Profesional Universitario Contador Código 219, Grado 02, como consta en el certificado que se anexa, correo [contabilidad@contraloriarionegro.gov.co](mailto:contabilidad@contraloriarionegro.gov.co)

- ROBINSON VLADIMIR CASTRO CASTAÑO, cédula 15.439.284, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, como consta en el certificado que se anexa, correo [juridica@contraloriarionegro.gov.co](mailto:juridica@contraloriarionegro.gov.co)

- ANGELA JOHANA OSORIO GOMEZ, con cedula 1.035.831.088, en su calidad de Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, como consta en el certificado que se anexa. Correo [fiscal@contraloriarionegro.gov.co](mailto:fiscal@contraloriarionegro.gov.co)

- MARIA FERNANDA OTALVARO GRISALES, cedula 1.152.203.395, en su calidad de Profesional Especializado Código 222, Grado 003, como consta en el certificado que se anexa, correo [apoyofiscal2@contraloriarionegro.gov.co](mailto:apoyofiscal2@contraloriarionegro.gov.co).

-JOSE ALCIDES CALDERÓN GARCÍA, con cedula 86.04203888, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora de Control Interno y en ejercicio de supervisión de la rendición, como consta en el certificado que se anexa, correo [controlintemo@contraloriarionegro.gov.co](mailto:controlintemo@contraloriarionegro.gov.co).

#### DEL CARGO PRIMERO

- Acta de posesión contralor Municipal de Rionegro -pág. 32 -1 folio
- Copia Cédula de Ciudadanía pág. 33-1 folio
- Informe de Entrega pág. 34-4 folios
- Copia Resolución 169 del 31 de diciembre de 2021 "Por medio de la cual se realiza la liquidación definitiva del presupuesto de la Contraloría Municipal de Rionegro vigencia 2021". pág. 38 - 2 folios
- Ejecución de Gastos Consolidada pág. 40 - 3 folios

#### DEL CARGO SEGUNDO

- Petición por parte del ciudadano Radicado 2021052001 pág. 43 -1 folio
- Respuesta al ciudadano y notificación - pág. 44 -2 folios
- Certificación Jefe Oficina Jurídica de la corrección a la cuenta de la rendición - pág. 46 - 1 folio.
- Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición - pág. 47 - 1 folio
- Comprobante recibido petición ciudadano Radicado 2021130906 - pág. 48 -1 folio
- Comunicación al ciudadano Radicado 202100000121 - pág. 49 - 1 folio





- Notificación comunicación al ciudadano por correo electrónico - pág. 50 -1 folio
- Respuesta final al ciudadano Radicado 202100000450 - pág. 51 - 3 folios
- Notificación comunicación al ciudadano por correo electrónico - pág. 54 -1 folio
- Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición - pág. 55 - 1 folio
- Traslado a la Contraloría Municipal Radicado 2021130905 – pág. 56 - 2 folios
- Petición ciudadano - pág. 58-1 folio
- Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición - pág. 59 - 1 folio

- Corrección de la Rendición - pág. 60 - 1 folio

#### DEL CARGO TERCERO

- Detalle de los procesos contractuales 064-2021-CPS, en la plataforma del SECOP I - pág. 61 -2 folios
- Pantallazo requisitos de documentos de legalidad plataforma SIA OBSERVA, en los que no se observa la necesidad del cargue de la matriz de riesgo 064-2021-CPS - pág. 63 - 1 folio
- Matriz de riesgos 064-2021-CPS - pág. 64 - 3 folios
- Detalle de los procesos contractuales -066-2021-CPS, en la plataforma del SECOP I - pág. 67 - 2 folios
- Pantallazo requisitos de documentos de legalidad plataforma SIA OBSERVA, en los que no se observa la necesidad de el cargue de la matriz de riesgo 066-2021-CPS -pág. 69 - 1 folio
- Matriz de riesgos 066-2021-CPS - pág. 70 - 5 folios

#### DEL CARGO CUARTO

- Acta N°1 de Empalme entre la Contraloría General de Antioquia y la Contraloría Municipal de Rionegro - pág. 75 - 4 folios
- Soporte de pago del proceso pRF001072021018 -pág. 79 -2 folios
- Auto de archivo del proceso pRF001072021018 -pág. 81 - 4 folios
- Acta de audiencia de inicio de descargos proceso PRF001072021022 - pág. 85 -3 folios
- Remisión expediente PRF001072021030 a la Contraloría General de Antioquia antes denominada por esta como el proceso 205-2017 - pág. 88 -5 folios

#### DEL CARGO QUINTO

- Solicitud y concepto de la Contraloría Distrital de Medellín - pág. 93 -7 folios
- Plan de Mejoramiento - pág.100 – 3 folios
- Certificaciones del proceso -pag.103 - 3 folios
- Resolución 009 del 12/01/2022 proceso 0010072021003 -antes 5266 de 2020 – pág. 106 - 16 folios

#### PRUEBAS PARA LA VINCULACION DE FUNCIONARIOS Y EXFUNCIONARIOS

- Certificado suscrito por el Subcontralor, con relación a FERNEY CARDONA ECHEVERRI, con cedula 15.438.574, en su condición de Contralor Auxiliar Administrativo y Financiero, Contralor Encargado y Secretario General -pag.122 - 3 folios
- Certificado suscrito por el Subcontralor, con relación a JUAN DAVID ORJUELA, con cedula 15,444.026, en su condición de Profesional Universitario Contador Código 219, Grado 02 -pag.125 -1 folio
- Certificado suscrito por el Subcontralor, con relación a ROBINSON VLADIMIR CASTRO CASTANO, cedula 15.439.284, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica - pág.126 - 2 folios

*Certificado suscrito por el Subcontralor, con relación a ANGELA JOHANA OSORIO GOMEZ, con cedula 1.035.831,088, en su calidad de Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva -pag.128 -2 folios  
- Certificado suscrito por el Subcontralor, con relación a MARIA FERNANDA OTALVARO GRISALES, cedula 1.152.203.395, en su calidad de Profesional Especializado código 222, Grado 003 -pag.130 -1 folio  
- Certificado suscrito por el Subcontralor, con relación a JOSE ALCIDES CALDERON GARCIA, con cedula 86.042.388, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora de Control Interno y en ejercicio de supervisión de la rendición - pag.131 -1 folio (...)*»

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La facultad sancionatoria de la Auditoría General de la República, derivada de la función de vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales -artículo 274 constitucional-<sup>4</sup>, está sometida a las garantías del debido proceso del artículo 209 constitucional, los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, modificados por la Ley 2080 de 2021 y el artículo 80 del Decreto Ley 403 de 2020.

De conformidad con el artículo 3º del CPACA, en las actuaciones administrativas como las del asunto, deben aplicarse los principios constitucionales, los de la parte primera del CPACA y los de las normas especiales; particularmente los principios relacionados con el debido proceso, la igualdad, la imparcialidad, la buena fe, la responsabilidad, la transparencia, la economía y la celeridad.

En este sentido y como una garantía del debido proceso es preciso contar con todas las evidencias probatorias que le otorguen al operador jurídico los suficientes elementos de juicio para alcanzar la certeza respecto de la presunta infracción cometida al ordenamiento en particular, que conduzcan al fallador a la toma de decisiones justas, con fundamento en la búsqueda de la verdad.

Es necesario advertir en primer lugar, que la utilidad de la prueba se relaciona con el servicio que le otorga el medio probatorio al investigador al momento de realizar su razonamiento de convicción, por lo que se deben descartar las que resulten innecesarias o superfluas. Por su parte, la pertinencia está dada por *"la relación del medio de convicción y el objeto del proceso y significa que las pruebas deben versar sobre hechos que conciernan al debate, porque si en nada tienen que ver con el mismo entran en el campo de la impertinencia"*<sup>5</sup> y, finalmente, la conducencia resulta de *"la aptitud legal del medio para probar un hecho"*<sup>6</sup>.

De la solicitud de pruebas: *«(...) - Acta de posesión contralor Municipal de Rionegro y Copia Cédula de Ciudadanía (...)*»; ya se cuenta con estos documentos y hace parte del expediente PASF de la referencia por lo que no se decretará su incorporación.

Respecto de las demás pruebas solicitadas: *«(...) -Informe de Entrega; -Copia Resolución 169 del 31 de diciembre de 2021 "Por medio de la cual se realiza la liquidación definitiva del presupuesto de la Contraloría Municipal de Rionegro vigencia 2021"; -Ejecución de Gastos Consolidada; -Petición por parte del ciudadano Radicado 2021052001; -Respuesta al ciudadano y notificación; Certificación Jefe Oficina Jurídica de la corrección a la cuenta de la rendición; -Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición; -Comprobante recibido petición ciudadano Radicado 2021130906; -Comunicación al ciudadano Radicado 202100000121; -Notificación*

<sup>4</sup> Artículo 5º del Acto Legislativo No. 04 de 2019

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sentencia 2014-00111 del 5 de marzo de 2015. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sentencia Nro. 2002-00057. Sección Tercera. M.P. María Elena Giraldo Gómez.

*[Handwritten signature]*

comunicación al ciudadano por correo electrónico; -Respuesta final al ciudadano Radicado 202100000450; -Notificación comunicación al ciudadano por correo electrónico; - Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición; - Traslado a la Contraloría Municipal Radicado 2021130905; -Petición ciudadano; - Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición; - Corrección de la Rendición; - Detalle de los procesos contractuales 064-2021-CPS, en la plataforma del SECOP I; - Pantallazo requisitos de documentos de legalidad plataforma SIA OBSERVA; -Matriz de riesgos 064-2021-CPS; -Detalle de los procesos contractuales -066-2021-CPS, en la plataforma del SECOP I; -Pantallazo requisitos de documentos de legalidad plataforma SIA OBSERVA; -Matriz de riesgos 066-2021-CPS; -Acta N°1 de Empalme entre la Contraloría General de Antioquia y la Contraloría Municipal de Rionegro; - Soporte de pago del proceso PRF001072021018; -Auto de archivo del proceso PRF001072021018; -Acta de audiencia de inicio de descargos proceso PRF001072021022; -Remisión expediente PRF001072021030 a la Contraloría General de Antioquia antes denominada por esta como el proceso 205-2017; -Solicitud y concepto de la Contraloría Distrital de Medellín; -Plan de Mejoramiento; - Certificaciones del proceso y Resolución 009 del 12/01/2022 proceso 0010072021003 -antes 5266 de 2020(...)», este Despacho acoge la solicitud impetrada por el implicado, en tanto que dichas evidencias se relacionan directamente con la rendición de cuentas exigida respecto de la vigencia 2022 - PGA 2022, y aportan elementos de prueba que permitan verificar la responsabilidad y el grado de culpabilidad del implicado.

Si bien es cierto que el escenario natural para controvertir con el equipo auditor las presuntas inconsistencias detectadas en la rendición de la cuenta en el SIREL estaba dado al momento de la ejecución misma de la auditoría, de la contradicción, antes de la comunicación del informe final; éste Despacho considera procedente confrontar las evidencias aportadas por el implicado a fin de contar con mayores elementos de juicio que le permitan al operador jurídico valorar la configuración de la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad del presunto implicado **MONTOYA CASTRILLÓN**, frente al hecho materia de reproche en la presente investigación.

En relación con la vinculación al presente proceso de los funcionarios y ex funcionarios que se mencionan en el numeral 3 del escrito de descargos presentado por el implicado, NO se accederá a dicha solicitud, en tanto que la responsabilidad respecto de la rendición de cuentas se encontraba directamente en cabeza de quien fungía como Contralor para la época de los hechos, vale decir a partir de la vigencia 2022, de conformidad con la Resolución Orgánica 008 de 2020 expedida por la AGR.

No obstante, y a fin de determinar con certeza la responsabilidad del señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN** frente a la rendición de cuentas, este Despacho considera necesario decretar de oficio la práctica de las siguientes pruebas:

1. Solicitud de información a la **Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la AGR** a fin de que el **Auditor Delegado** como superior funcional del Gerente Seccional I – Medellín se sirva certificar lo siguiente:

1. Nombre e identificación del(os) funcionario(s) registrado(s) en el aplicativo SIREL como responsable(s) de rendir la cuenta a la AGR en la Contraloría Municipal de Rionegro para la vigencia 2022 PGA 2022.
2. Nombre e identificación del funcionario de la Contraloría Municipal de Rionegro que rindió la cuenta en el aplicativo SIREL para la vigencia 2022 PGA 2022.
3. Fecha en la que se habilitó el usuario con el perfil representante legal de la Contraloría Municipal de Rionegro a nombre de **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN**.

4. ¿El contralor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN** solicitó corrección y/o ajuste de la rendición de cuentas de la vigencia 2021, específicamente respecto de los formatos *F7, F15, F17, F18, F19, F34* y el *SIA OBSERVA*?
  5. ¿De qué manera se adelantó la corrección de los formatos *F7, F15, F17, F18, F19, F34* y el *SIA OBSERVA*, funcionario que la realizó y soportes de dicha corrección?
  6. Copia de la Circular Externa nro. 006 de 2021 emitida por la Auditoría General de la República.
2. Solicitud de información a la **Contraloría Municipal de Rionegro** a través de sus direcciones electrónicas: [notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co), para que se sirva expedir certificación del señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN** en la que informe si existió acto administrativo de delegación mediante el cual el señor **MONTOYA CASTRILLÓN**, delegó entre sus funcionarios la obligación de rendición de la cuenta ante la AGR para la vigencia 2022.
3. Solicitud de información a la **Contraloría Municipal de Rionegro** a través de sus direcciones electrónicas: [notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co), para que se sirva expedir certificación en la que conste el nombre, identificación, cargo, funciones y dirección física y/o electrónica que repose en la historia laboral de los funcionarios o ex funcionarios: **FERNEY CARDONA ECHEVERRI, ROBINSON VLADIMIR CASTRO CASTAÑO, ÁNGELA JOHANA OSORIO GÓMEZ y JOSÉ ALCIDES CALDERÓN GARCÍA**; para que posteriormente comparezcan ante este Despacho a rendir diligencia testimonial.
4. Solicitud de información a la **Contraloría Municipal de Rionegro** a través de sus direcciones electrónicas: [notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co), para que se sirva expedir certificación en la que conste el nombre, identificación, cargo, funciones y dirección física y/o electrónica que repose en la historia laboral de los funcionarios que se desempeñaron como: Contralor Municipal; Contralor Auxiliar, Director de Responsabilidad Fiscal; Asesor de la Oficina Jurídica, Asesor de Control Interno de la Contraloría Municipal de Rionegro para el periodo comprendido entre el año 2019 al 2022; para que posteriormente comparezcan ante este Despacho a rendir diligencia testimonial.

Una vez se remita dicha información por la Contraloría Municipal de Rionegro, este Despacho procederá a citar formalmente a dichos funcionarios a efectos de rendir declaración testimonial sobre los hechos materia de la presente investigación.

Se concederá un término de **cinco (5) días hábiles** para que la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la AGR y la Contraloría Municipal de Rionegro remitan a este Despacho la información solicitada.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva,

#### RESUELVE

**PRIMERO:** Tener como pruebas otorgándoles el valor que les corresponde a los siguientes documentos e incorporarlos oficialmente al expediente **PASF-212-287-2023**: «(...) -Informe de Entrega; -Copia Resolución 169 del 31 de diciembre de 2021 "Por medio de la cual se realiza la liquidación definitiva del presupuesto de la Contraloría Municipal de Rionegro vigencia 2021"; -Ejecución de Gastos Consolidada; -Petición por parte del ciudadano Radicado 2021052001; -Respuesta al ciudadano y





notificación; Certificación Jefe Oficina Jurídica de la corrección a la cuenta de la rendición; -Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición; -Comprobante recibido petición ciudadano Radicado 2021130906; -Comunicación al ciudadano Radicado 202100000121; -Notificación comunicación al ciudadano por correo electrónico; -Respuesta final al ciudadano Radicado 202100000450; -Notificación comunicación al ciudadano por correo electrónico; - Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición; - Traslado a la Contraloría Municipal Radicado 2021130905; -Petición ciudadano; - Soporte del estado de la rendición con respecto a la petición; - Corrección de la Rendición; - Detalle de los procesos contractuales 064-2021-CPS, en la plataforma del SECOP I; - Pantallazo requisitos de documentos de legalidad plataforma SIA OBSERVA; -Matriz de riesgos 064-2021-CPS; -Detalle de los procesos contractuales -066-2021-CPS, en la plataforma del SECOP I; -Pantallazo requisitos de documentos de legalidad plataforma SIA OBSERVA; -Matriz de riesgos 066-2021-CPS; -Acta N°1 de Empalme entre la Contraloría General de Antioquia y la Contraloría Municipal de Rionegro; -Soporte de pago del proceso PRF001072021018; -Auto de archivo del proceso PRF001072021018; -Acta de audiencia de inicio de descargos proceso PRF001072021022; -Remisión expediente PRF001072021030 a la Contraloría General de Antioquia antes denominada por esta como el proceso 205-2017; -Solicitud y concepto de la Contraloría Distrital de Medellín; -Plan de Mejoramiento; -Certificaciones del proceso y Resolución 009 del 12/01/2022 proceso 0010072021003 -antes 5266 de 2020(...)», obrantes en el cartulario a folios 52 a 144 del Cuaderno Principal nro. 01, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Negar la vinculación al presente proceso de los funcionarios y ex funcionarios que se mencionan en el numeral 3 del escrito de descargos y el decreto de pruebas respecto «(...) - Acta de posesión contralor Municipal de Rionegro y Copia Cédula de Ciudadanía (...)» solicitado por el señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN**, con fundamento en la parte motiva del presente proveído.

**TERCERO:** Decretar de oficio la práctica de las siguientes pruebas:

1. Solicitud de información a la **Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la AGR** a fin de que el **Auditor Delegado** se sirva certificar lo siguiente:

1. Nombre e identificación del(os) funcionario(s) registrado(s) en el aplicativo SIREL como responsable(s) de rendir la cuenta a la AGR en la Contraloría Municipal de Rionegro para la vigencia 2022 PGA 2022.
2. Nombre e identificación del funcionario de la Contraloría Municipal de Rionegro que rindió la cuenta en el aplicativo SIREL para la vigencia 2022 PGA 2022.
3. Fecha en la que se habilitó el usuario con el perfil representante legal de la Contraloría Municipal de Rionegro a nombre de **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN**.
4. ¿El contralor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN** solicitó corrección y/o ajuste de la rendición de cuentas de la vigencia 2021, específicamente respecto de los formatos *F7, F15, F17, F18, F19, F34* y el *SIA OBSERVA*?
5. ¿De qué manera se adelantó la corrección de los formatos *F7, F15, F17, F18, F19, F34* y el *SIA OBSERVA*, funcionario que la realizó y soportes de dicha corrección?
6. Copia de la Circular Externa nro. 006 de 2021 emitida por la Auditoría General de la República.

2. Solicitud de información a la **Contraloría Municipal de Rionegro** a través de sus direcciones electrónicas: [notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co), para que se sirva expedir certificación del señor **RODRIGO ALEXÁNDER MONTOYA CASTRILLÓN** en la que informe si existió acto administrativo de delegación mediante el cual el señor **MONTOYA CASTRILLÓN**, delegó entre sus funcionarios la obligación de rendición de la cuenta ante la AGR para la vigencia 2022.

3. Solicitud de información a la **Contraloría Municipal de Rionegro** a través de sus direcciones electrónicas: [notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co), para que se sirva expedir certificación en la que conste el nombre, identificación, cargo, funciones y dirección física y/o electrónica que repose en la historia laboral de los funcionarios o ex funcionarios: **FERNEY CARDONA ECHEVERRI, ROBINSON VLADIMIR CASTRO CASTAÑO, ÁNGELA JOHANA OSORIO GÓMEZ y JOSÉ ALCIDES CALDERÓN GARCÍA**; para que posteriormente comparezcan ante este Despacho a rendir diligencia testimonial.

4. Solicitud de información a la **Contraloría Municipal de Rionegro** a través de sus direcciones electrónicas: [notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriarionegro.gov.co), para que se sirva expedir certificación en la que conste el nombre, identificación, cargo, funciones y dirección física y/o electrónica que repose en la historia laboral de los funcionarios que se desempeñaron como: Contralor Municipal; Contralor Auxiliar, Director de Responsabilidad Fiscal; Asesor de la Oficina Jurídica, Asesor de Control Interno de la Contraloría Municipal de Rionegro para el periodo comprendido entre el año 2019 al 2022; para que posteriormente comparezcan ante este Despacho a rendir diligencia testimonial.

Una vez se remita dicha información por la Contraloría Municipal de Rionegro, este Despacho procederá a citar formalmente a dichos funcionarios a efectos de rendir declaración testimonial sobre los hechos materia de la presente investigación.

**CUARTO:** Conceder un término de **cinco (5) días hábiles** para que la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la AGR y la Contraloría Municipal de Rionegro remitan a este Despacho la información solicitada.

**QUINTO:** Fijar para la ejecución del periodo probatorio dentro del presente PASF, un término de diez (10) días hábiles, contados a partir del momento en que este Auto quede en firme, de conformidad con la parte motiva de este proveído, atendiendo lo dispuesto en el artículo 48 del CPACA, adicionado por el artículo 5 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Contra la presente providencia NO procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA PATRICIA JIMÉNEZ LEAL**

Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: MJHB - Abogada Especializada DRFJC 

*"La AGR prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016.*

*Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementado por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo."*