



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 1 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

TIPO DE PROCESO:

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
No. 2018-00870.

ENTIDADES  
AFECTADAS:

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
NIT 899.999.038-9.

DEPARTAMENTO DE BOYACÁ,  
NIT 891 800 498-1.

MUNICIPIO DE TUNJA  
NIT 891.800.846-1.

EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -  
ECOVIVIENDA  
NIT 820.003.259-9.

PRESUNTOS  
RESPONSABLES  
FISCALES:

ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO, identificado con cédula de  
ciudadanía No. 6.764.528, quien fue Alcalde de Tunja para el periodo  
2008-2011.

FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, identificado con cédula de  
ciudadanía No. 4.190.552, en calidad de Alcalde de Tunja para el  
periodo 2012-2015.

WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, identificado con cédula de  
ciudadanía No. 7.179.299, en calidad de Gerente del Instituto de  
Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja INVITU para  
el periodo 3 de enero de 2008 - 30 de junio de 2014.

GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, identificado con cédula  
de ciudadanía No. 7.177.731, en calidad de Gerente de  
ECOVIVIENDA para el periodo 01 de julio de 2014 - 05 de abril de  
2015.

GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, identificado con  
cédula de ciudadanía No. 23.493 642, en calidad de Gerente de  
ECOVIVIENDA para el periodo 06 de abril de 2015 - 31 de diciembre  
de 2015.

IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, identificado con cédula  
de ciudadanía No. 79.486.984, en calidad de Inversionista-



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 2 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

constructor y también representante Legal de la Unión Temporal la Estancia del Roble. Constructor del Proyecto del mismo nombre.

**WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.504.525, en calidad de Supervisor por parte de FONADE entre enero de 2010 y abril de 2013.

**JAVIER REVELO BARRETO**, identificado con cédula de ciudadanía 79.946.166, en calidad de Supervisor FONADE entre mayo de 2013 y agosto de 2013

**JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.824.118, en calidad de Supervisor FONADE entre septiembre de 2013 y noviembre de 2013 y luego febrero de 2015 a agosto de 2016.

**NATHALIA CORREDOR QUIÑONES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.379.096, en calidad de Supervisora de FONADE entre noviembre de 2013 y febrero de 2014.

**SONIA CAROLINA LOZANO MONROY**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.578, en calidad de Supervisora de FONADE entre febrero de 2014 y enero de 2015.

**WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 y NIT. 74.323.413-4, como Integrante del Consorcio El Roble, interventor del proyecto Estancia del Roble.

**JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 y NIT. 79.488.070-8, como Integrante del Consorcio El Roble, interventor del proyecto Estancia del Roble.

**NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.253.002, en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble). Periodo de labor: 21-02-2008 al 02-02-2015.

**HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.117.039, en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 3 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble). Periodo de labor: 24-06-2011 al 09-09-2011 (nombrado por periodo de vacaciones del Titular, quien disfrutó de tres 3 periodos acumulados)

**MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.049.603.574, en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble. Periodo de labor: 03-02-2015 al 30-04-2017.

**PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.331.049, en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo 2016-2019.

**VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099, en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA periodo 2016 -2019.

**COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTOS S.A.S. - CREDIAFIANZAR**, identificada con NIT 800.200.047-6.

**VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.855.166, en calidad de Asesora Jurídica y de Contratación Grado 01 de ECOVIVIENDA. Período: 15-01-2009 al 03-01-2012.

**JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.376.471, en calidad de Asesora Jurídica, Grado 01 de ECOVIVIENDA. Período: 14-07-2014 al 14-01-2016.

**YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.324.739, en calidad de Asesora Jurídica, Grado 01 de ECOVIVIENDA. Período: 01/04/2013 al 11/07/2014.

**TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES:**

NACIONAL DE SEGUROS S.A., NIT 860.002.527-9	
Póliza No.	400001135
Tomador	lader Wilhelm Barrios Hernández
Asegurado y Beneficiario	Empresa Constructora de Vivienda de Tunja- ECOVIVIENDA



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 4 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Amparos	Cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, estabilidad de la obra.
<b>ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, NIT 860.524.654-6</b>	
<b>Póliza No.</b>	<b>600-87-994000000017 de 2015</b>
Vigencia	28-02-2015 al 05-04-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Actos incorrectos de los servidores públicos y otros.
<b>Póliza No.</b>	<b>600-87-994000000023 de 2016</b>
Vigencia	18-03-2016 al 19-03-2017
Tomador, asegurado y beneficiario	Empresa Constructora de Vivienda de Tunja - ECOVIVIENDA
Amparos	Actos incorrectos de los servidores públicos y otros.
<b>Póliza No.</b>	<b>600-87-994000000029 de 2016</b>
Vigencia	05-08-2016 al 19-09-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Actos incorrectos de los servidores públicos y otros
<b>Póliza No.</b>	<b>21715582</b>
Vigencia	01-03-2015 al 05-04-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Delitos contra la administración pública y otros
Porcentaje coaseguro	40%
<b>Póliza No.</b>	<b>21960729</b>
Vigencia	06-08-2016 al 20-09-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Delitos contra la administración pública y otros
Porcentaje coaseguro	40%
<b>Póliza No.</b>	<b>600-64-994000002920 de 2016</b>
Vigencia	22-02-2016 al 22-02-2017
Tomador	Empresa Constructora de Vivienda de Tunja - ECOVIVIENDA
Asegurado y beneficiario	Empresa Constructora de Vivienda de Tunja - ECOVIVIENDA
Amparos	Fallos con responsabilidad fiscal y otros
<b>LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, NIT 860.002.400-2</b>	
<b>Póliza No.</b>	<b>1006626, Certificados 1 y 2</b>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 5 de 173

*"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870"*

Vigencia	01-01-2009 al 01-01-2010 y 01-01-2010 al 01-01-2011
Tomador	Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja
Afianzado	Wilberth Amaury López Blanco
Amparos	Manejo oficial y otros
<b>Póliza No.</b>	<b>3000504 de 2014</b>
Vigencia	21-02-2014 al 21-02-2015
Tomador y asegurado	Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA
Amparos	Fallos con responsabilidad fiscal y otros
<b>Póliza No.</b>	<b>3000783 de 2015</b>
Vigencia	17-04-2015 al 21-02-2016
Tomador y asegurado	Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA
Amparos	Fallos con responsabilidad fiscal y otros
<b>Póliza No.</b>	<b>3001111 de 2016</b>
Vigencia	20-09-2016 al 16-10-2016
Tomador y asegurado	Municipio de Tunja
Amparos	Fallos con responsabilidad fiscal y otros
<b>SEGUROS DEL ESTADO S.A., NIT 860.009.578-6</b>	
Póliza No.	39-44-101022100 DE 2015
Vigencia	02-10-2009 al 30-06-2019
Objeto y Amparos	Garantiza el cumplimiento del contrato No. 029 de Consultoría, referente a la interventoría técnica, financiera y ambiental del proyecto "La Estancia del Roble" AMPAROS: cumplimiento, buen manejo del anticipo, salarios, prestaciones sociales y calidad del servicio
<b>ALLIANZ SEGUROS S.A., NIT 860.026.182-5</b>	
<b>Póliza No.</b>	<b>21558765</b>
Vigencia	19-05-2014 al 13-02-2015
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Delitos contra la administración pública y otros
Porcentaje coaseguro	60%
<b>Póliza No.</b>	<b>21715582</b>
Vigencia	01-03-2015 al 05-04-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Delitos contra la administración pública y otros
Porcentaje coaseguro	60%
<b>Póliza No.</b>	<b>21960729</b>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 6 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Vigencia	06-08-2016 al 20-09-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Delitos contra la administración pública y otros
Porcentaje coaseguro	60%
ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A., NIT 860.002.534-0	
Póliza No.	21960729
Vigencia	06-08-2016 al 20-09-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	Delitos contra la administración pública y otros
Porcentaje coaseguro	40%

**CUANTÍA:** NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$9.548.834.379) SIN INDEXAR.

**PROVIDENCIA:** Fallo con y sin responsabilidad fiscal del 27 de enero de 2023.

**PRIMERA INSTANCIA:** Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

**LA SALA PLENA DE LA SALA FISCAL Y SANCIONATORIA  
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

En uso de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, procede a revisar en grado de consulta el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido el 27 de enero de 2023 y resolver los recursos de apelación presentados dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870, por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, así como revisar en grado de consulta la cesación de la acción decretada el 27 de marzo de 2023, teniendo en cuenta los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Hechos que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal:**

Este proceso se originó a partir de una actuación de la Contraloría, en atención a la denuncia ciudadana No. 2017118264-80154D, la cual arrojó el hallazgo con incidencia fiscal No.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 7 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

ANT20180081, relacionado con irregularidades en el proyecto de vivienda de interés prioritario y social la Estancia del Roble del Municipio de Tunja, donde se planteó en un inicio, la construcción de 1182 soluciones de vivienda del proyecto de interés prioritario, conforme a la suscripción de la unión temporal llamada "LA ESTANCIA DEL ROBLE" entre el Municipio de Tunja representado por el entonces alcalde ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO, el INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE TUNJA por intermedio del Gerente y representante legal WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO quien se denominó INVITU y IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, como INVERSIONISTA CONSTRUCTOR, el 16 de junio de 2009.

Evaluable el hallazgo, mediante Auto No. 020 de 16 de julio de 2018 se dispuso la apertura de la indagación preliminar y ordenó realizar visita especial a la Alcaldía de Tunja y a ECOVIVIENDA, así como el recaudo de más pruebas.

Finalizada la indagación, se identificó como hecho generador del daño el siguiente:

*“De acuerdo a lo anteriormente expuesto y **al análisis de los subsidios girados en calidad de anticipo que no están soportados efectivamente en obra, se configura un presunto detrimento patrimonial la suma de \$15.680.216.139,76 que corresponde a los recursos nacionales, departamentales y municipales** que fueron girados al constructor inversionista lader Barrios Hernández según la certificación que obra a proceso a folio 285 expedida por el Contador Externo de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja ECOVIVIENDA, la cual se fundamenta de acuerdo a los soportes de los Encargos Fiduciarios N° 3.1.13524 Encargo Fiduciario Proyecto La Estancia del Roble de Tunja.*

*“Así las cosas, existiría una eventual responsabilidad fiscal **por la omisión en las acciones tendientes a prevenir que las pólizas que amparan el proyecto y sus recursos durante el periodo de ejecución del proyecto perdieran su vigencia**, lo cual pone en riesgo la recuperación de los recursos públicos allí invertidos.*

*“**Los hechos encontrados obedecen a deficiente planeación del proyecto de vivienda, negligencia en el control y seguimiento por parte de las entidades contratantes y de aquellas que otorgaron los subsidios**, quienes ante las sendas irregularidades presentadas desde el inicio de la ejecución del proyecto y hasta la fecha de terminación unilateral del contrato de unión temporal, no mostraron interés en la salvaguarda de los recursos del Estado.*

*“Igualmente obedece a la deficiente labor de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión, quienes autorizaron desembolsos al contratista de subsidios Nacionales de viviendas aun sin construir, a su vez se ve reflejada en falencias de estructuración del*



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 8 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

proyecto, que conllevaron a modificaciones y prórrogas de la unión temporal que postergaron el cumplimiento de las obligaciones del inversionista-constructor.

**“La no terminación del proyecto ha conllevado a que los beneficiarios del proyecto hayan perdido los subsidios nacionales a ellos otorgados, imposibilidad de acceder a otros programas de vivienda, incremento del valor de la soluciones de vivienda, imposibilidad de acceso a créditos hipotecarios, perdida de los recursos propios de los ahorradores y principalmente al mantenimiento del déficit de vivienda existente en el municipio de Tunja, situación que pretendía ser subsanada a través de este proyecto de vivienda que beneficiaría a 1182 familias.(...)”** (Resaltado fuera del texto)

1.2. Procesales:

Tal como se expuso en precedencia, adelantada la indagación, la Gerencia Departamental de Boyacá de la Contraloría General de la República a través de Auto No. 004 de 22 de octubre de 2018, dispuso el cierre de esta, así como la apertura e imputación por la presunta responsabilidad fiscal de ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO, FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, CONSORCIO EL ROBLE, IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN, JAVIER REVELO BARRETO, JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA, NATHALIA CORREDOR QUIÑONES y SONIA CAROLINA LOZANO MONROY. Además, vinculó como terceros civilmente responsables a CREDIAFIANZAR, NACIONAL DE SEGUROS S.A., ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, LA PREVISORA S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A., estimando la cuantía del daño en la suma de QUINCE MIL SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES DOSCIENTOS DIECISÉIS MIL CIENTO TREINTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$15.680.216.193,76).

Adelantas audiencias de descargos, el 8 de febrero de 2021, a través de Auto No. 0212 se adicionó y modificó el Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018, en el sentido de adicionar el daño, ajustar la cuantía en DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS ONCE PESOS CON TREINTA Y DOS CENTAVOS (\$16.843.855.311,32), imputando responsabilidad fiscal a WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ, JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS, HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA, MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, CREDIAFIANZAR S.A.S.,

<sup>1</sup> Auto No. 004 de 22 de octubre de 2018, “Por el cual se cierra la indagación preliminar No. 2018-0081 y se apertura e imputa responsabilidad fiscal en el Proceso Verbal No. 2018-0870”, p.18.





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 9 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO, JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS; variando la calidad de CREDIAFIANZAR de tercero civilmente a presunto responsable fiscal y vinculando a otros terceros civilmente responsables.

Posteriormente, con Auto No. 1817 del 21 de octubre de 2021, se adicionó y modificó el Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018, aperturando e imputando responsabilidad fiscal a YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA, así como vinculando a otro tercero civilmente responsable.

Una vez finalizados los descargos y recepcionadas las pruebas, la primera instancia dio inicio a la Audiencia de Decisión el 21 de julio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 de la ley 1474 de 2011, la cual finalizó el 27 de enero de 2023, profiriendo fallo con y sin responsabilidad fiscal, así como la desvinculación de unos terceros civilmente responsables.

Notificada dicha decisión en estrados, los interesados interpusieron y sustentaron los recursos de reposición y en subsidio apelación.

La instancia de conocimiento del asunto decidió los recursos de reposición en audiencia llevada a cabo los días 16, 22, 24 y 27 de marzo de 2023, confirmando la decisión adoptada y concediendo los recursos de apelación, así como decretando la cesación de la acción fiscal a favor de unos de los entonces declarados fiscalmente responsables.

Mediante Oficio con radicado SIGEDOC No. 2023IE0032630, se trasladó el proceso a la Sala Fiscal y Sancionatoria para que se surta el grado de consulta y resuelvan las apelaciones.

**1.3. Principales actuaciones:**

- Auto No. 004 de 22 de octubre de 2018, *“Por el cual se cierra la indagación preliminar No. 2018-0081 y se apertura e imputa responsabilidad fiscal en el Proceso Verbal No. 2018-0870”*.
- Auto No. 0015 de abril 2 de 2019, el Contralor General de la República, declaró de impacto nacional los hechos relacionados con el presente proceso de responsabilidad fiscal, decidió que la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción adelantara el trámite de conformidad con los alcances de las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011.
- Auto No. 826 de 19 de diciembre de 2018, *“Por el cual se fija fecha para celebrar audiencia de descargos responsabilidad fiscal en el proceso verbal No. 2018-0870”*.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 10 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

- Auto No. 0730 de 06 de agosto de 2019, *“Por medio del cual se designa apoderados de oficio y se adoptan otras decisiones dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal PRF-2018-00870”*.
- Auto No. 0756 de 16 de agosto de 2019, *“Por medio del cual se corrige el auto de apertura e imputación y se adoptan otras decisiones dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal PRF- 2018-00870”*.
- Auto No. 0020 de 23 de enero de 2020, *“Por medio del cual se fija lugar, fecha y hora para trámite de audiencia de descargos dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal PRF-2018-00870”*.
- Auto No. ORD-801119-065-2020 del 27 de noviembre de 2020, que resolvió un recurso de apelación, contra el Auto No. 069 del 02 de marzo de 2020, que decretó medidas cautelares sobre unos bienes inmuebles.
- Auto No. ORD-801119-093-2020 del 23 de diciembre de 2020, que resolvió recurso de apelación, frente a una solicitud de nulidad presentada contra el Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018.
- Auto No. ORD-801119-140-2021 del 11 de junio de 2021, que resolvió el recurso de apelación de pruebas y nulidad, presentada por algunos apoderados de confianza en la audiencia de descargos fecha de 21 y 28 de mayo y 09 de junio de 2021, adoptada por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.
- Auto No. ORD-801119-241-2020 del 11 de octubre de 2021, que resolvió recurso de apelación que fueron interpuestas contra las decisiones tomadas en audiencia de descargos celebrada los días 2,7 y 14 de septiembre de 2021.
- Auto No. ORD-801119-286-2020 del 27 de diciembre de 2021, que resolvió recurso de apelación, frente a la decisión que negó una solicitud de nulidad, por indebida notificación del Auto No. ORD 801119-241-2021 del 11 de octubre de 2021.
- Audiencia de descargos llevada a cabo los días 12 de febrero de 2019; 25 de febrero, 02 de septiembre, 06 de noviembre, 09 y 20 de noviembre de 2020; 23 de abril, 21 y 28 de mayo, 09, 28, 29, 30 de junio, 01, 02 y 06 de julio, 02, 04, 05,10, y 11 de agosto, 02, 07 y 14 de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 11 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

septiembre, 21 de octubre, 09 y 25 de noviembre de 2021; 14, 16, 24 y 28 de marzo, 14 y 21 de julio de 2022.

- Audiencia de decisión llevada a cabo los días 21 de julio, 03, 04 y 05 de agosto, 02, 06, 13, 22 y 30 de septiembre, 07, 20, 27 de octubre, 10, 17 y 24 de noviembre, 01, 7, 15 y 22 de diciembre de 2022, 12, 19 y 27 de enero de 2023.
- Audiencia de sustentación y decisión de los recursos de reposición llevada a cabo los días 10, 13, 14 y 15 de febrero, 16, 22, 24 y 27 de marzo de 2023.
- Resolución No. EJE-0123-2023 del 28 de marzo de 2023, por la cual se suspendieron términos dentro de las actuaciones de los procesos de responsabilidad fiscal, administrativos sancionatorios, entre otros, los días 3, 4 y 5 de abril de 2023.

## II. DECISIÓN CONSULTADA Y RECURRIDA

Se trata del fallo con y sin responsabilidad fiscal del 27 de enero de 2023, proferido en la audiencia de decisión por la Contraloría No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República

De manera sucinta, la decisión se adoptó con base en lo siguiente:

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
1	<b>ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO</b> , identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Alcalde del Municipio de Tunja, periodo 2008-20111, dado que como gestor fiscal al suscribir el documento titulado "Unión Temporal" la Estancia del Roble, por lo que convirtió a la Entidad Territorial en socia dentro del proyecto del mismo nombre cuyo objeto y alcance fue la construcción de 1182 soluciones de vivienda del proyecto.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$7.463.151.836,00 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$10.148.694.711,82, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 12 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
2	FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.190.552.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Alcalde del Municipio de Tunja, periodo 2012-2015, como gestor fiscal, en la medida que los actos y omisiones concernientes al proyecto eran actos de gestión porque estaba actuando como representante legal del Municipio.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$1.308.140.036 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$1.778.861.553,05, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p>
3	PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Alcalde del Municipio de Tunja, periodo 2016-2019.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$294.041.423,02 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$399.849.380,05, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 13 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
4	WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.179.299.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja, INVITU (hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA-), periodo 3 de enero de 2008 - 30 de junio de 2014.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$9.174.092.370 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$12.475.300.619,24, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p> <p>Asimismo, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de \$917.538.76, por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.</p>
5	GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.177.731.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA, periodo 01 de julio de 2014 al 05 de abril de 2015.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 14 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$117.707.007,00 indexada a diciembre de 2022 por valor de \$160.062.732,98, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
6	GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.493.642.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunta responsable fiscal en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA, periodo 6 de abril al 31 de diciembre de 2015.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$20.691.765 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$ 28.137.496,15, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p> <p>Asimismo, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de \$917.538.76, por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.</p>
7	VIVIANA ANDREA CAMARGO	Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunta



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 15 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
	REYES, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099.	<p>responsable fiscal en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA, periodo 2016-2019.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$294.041.423,02 indexada a diciembre de 2022 por valor de \$399.849.380,05, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p>
8	IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Inversionista Constructor del proyecto habitacional ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja y también representante legal de la Unión Temporal la Estancia del Roble.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$9.065.333.296 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$12.327.405.646,25, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 16 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		<p>Asimismo, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de \$476.576.252, e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$607.451.916,93, por los recursos públicos adicionales requeridos e invertidos por ECOVIVIENDA para la evaluación estructural del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría No. 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S.</p> <p>Como también, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de \$917.538.76, por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.</p>
9	COMPañÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO S.A.S. - CREDIAFIANZAR S.A.S.-, identificada con NIT. 800.200.047-6.	<p>Se vinculó inicialmente como tercero civilmente responsable, y posteriormente el a quo decidió vincularlo como presunto responsable fiscal en calidad de fiador del inversionista constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$3.016.800.000,00 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$4.102.366.249,46, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p>
10	WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ, identificado con cédula de	Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de miembro del CONSORCIO EL





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 17 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
	ciudadanía No. 74.323.413 y NIT 74.323.413-4.	<p>ROBLE interventor del Proyecto de Vivienda LA ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$9.065.333.296 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$12.327.405.646,25, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p> <p>Asimismo, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$6.924.832) e indexada a diciembre de 2022 en la suma de OCHO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y UN CENTAVOS M/CTE (\$8.546.186,61), por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p> <p>Como también, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de \$476.576.252, e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$607.451.916,93, por los recursos</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 18 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		públicos adicionales requeridos e invertidos por ECOVIVIENDA para la evaluación estructural del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría No. 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S.
11	JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 y NIT 79.488.070-8.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de miembro del CONSORCIO EL ROBLE interventor del Proyecto de Vivienda LA ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$9.065.333.296 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$12.327.405.646,25, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p> <p>Asimismo, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$6.924.832) e indexada a diciembre de 2022 en la suma de OCHO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y UN CENTAVOS M/CTE (\$8.546.186,61), por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 19 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		<p>proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p> <p>Como también, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de \$476.576.252, e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$607.451.916,93, por los recursos públicos adicionales requeridos e invertidos por ECOVIVIENDA para la evaluación estructural del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría No. 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S.</p>
12	NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.253.002.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), periodo 21 de febrero de 2008 al 2 de febrero de 2015.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$4.596.703,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de CINCO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON CERO OCHO CENTAVOS M/CTE (\$5.672.958,08), por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría N° 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y</p>



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 20 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
13	HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.117.039.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), periodo 24 de junio de 2011 al 9 de septiembre de 2011 (nombrado por periodo de vacaciones del Titular, quien disfrutó de tres (3) periodos acumulados).</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de DOSCIENTOS CUARENTA MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$240.292,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$297.188,00), por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría N° 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario - VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.</p>
14	MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.049.603.574.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), periodo 3 de febrero de 2015 al 30 de abril de 2017.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de DOS MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$2.087.837,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de DOS</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 21 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$2.576.675,45), por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría N° 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
15	VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.855.166.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunta responsable fiscal en calidad de Asesora Jurídica y de Contratación Grado 01 de ECOVIVIENDA, periodo 15 de enero de 2009 al 03 de enero de 2012.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$917.538.760) e indexados a diciembre de 2020 por valor de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE. (\$1.247.706.192,52), por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.</p>
16	YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.324.739.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunta responsable fiscal en calidad de Asesora Jurídica Grado 01 de ECOVIVIENDA, periodo 1 de abril de 2013 al 11 de julio de 2014.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 22 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTO DEL A QUO PARA FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL
		SESENTA PESOS M/CTE (\$917.538.760) e indexados a diciembre de 2020 por valor de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE. (\$1.247.706.192,52), por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.
17	JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.376.471.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunta responsable fiscal en calidad de Asesora Jurídica Grado 01 de ECOVIVIENDA, periodo 14 de julio de 2014 al 14 de enero de 2016.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL en su contra, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$917.538.760) e indexados a diciembre de 2020 por valor de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE. (\$1.247.706.192,52), por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.</p>

Fueron declarados como terceros civilmente responsables las siguientes compañías aseguradoras:

No.	COMPAÑÍA	ARGUMENTOS DEL A-QUO PARA ADOPTAR LA DECISIÓN
1	PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, identificada con NIT. 860.002.400-2.	<p>Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió DECLARARLA como TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, respecto de las Pólizas de Seguro de Manejo Global Sector Oficial, No. 1006626 (vigencia 01-01-2010 al 01-01-2011); No. 3000504 (vigencia 21-02-2014 al 21-02-2015); y No. 3000783 (vigencia 17-04-2015 al 21-02-2016).</p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 23 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

2	<b>ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.</b> , identificada con NIT 860.002.534-0. (coasegurador con un 40%)	<p>Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió DECLARARLA como TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, respecto de la Póliza de Seguro de Manejo Global Estatal N° 021558765, vigente entre el 19 de mayo de 2014 y el 28 de febrero de 2015, bajo el amparo “ALCANCES FISCALES – JUICIOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, por un valor asegurado total de \$300.000.000.</p>
3	<b>ALLIANZ SEGUROS S.A.</b> , identificada con NIT 860.026.182-5. (coasegurador con un 60%)	<p>Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió DECLARARLA como TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, respecto de la Póliza de Seguro de Manejo Global Estatal N° 021558765, vigente entre el 19 de mayo de 2014 y el 28 de febrero de 2015, bajo el amparo “ALCANCES FISCALES – JUICIOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, por un valor asegurado total de \$300.000.000.</p> <p>Asimismo, decidió DECLARARLA como TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, respecto de las Pólizas No. 21715582 (vigencia 01-03-2015 al 06-08-2016) y No. 21960729 (vigencia 06-08-2016 al 20-09-2016).</p>
4	<b>ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA</b> , identificada con NIT 860.524.654-6.	<p>Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.</p> <p>El <i>a quo</i>, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió DECLARARLA como TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, respecto de las Pólizas No. 21715582 (vigencia 01-03-2015 al 06-08-2016) y No. 21960729 (vigencia 06-08-2016 al 20-09-2016).</p> <p>Asimismo, decidió DECLARARLA como TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, respecto de las siguientes pólizas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000017, vigente entre el 28 de febrero de 2015 y el 05 de abril de 2016, bajo el amparo “actos incorrectos de los servidores públicos”, valor asegurado \$700.000.000.</li><li>• Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000023, vigente entre el 18 de marzo de 2016 y</li></ul>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 24 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

		<p>el 19 de marzo de 2017, bajo el amparo “actos incorrectos de los servidores públicos”, valor asegurado \$100.000.000.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000029, vigente entre el 05 de agosto de 2016 y el 19 de septiembre de 2016, bajo el amparo “actos incorrectos de los servidores públicos”, valor asegurado \$700.000.000.</li><li>• Póliza de Seguro de Manejo Sector Oficial No. 600-64-994000002920, vigente entre el 22 de febrero de 2016 y el 22 de febrero de 2017, bajo el amparo “FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, valor asegurado \$20.000.000.</li></ul>
--	--	--

Por su parte, para fallar sin responsabilidad fiscal estimó:

No.	IMPLICADO	ARGUMENTOS DEL A-QUO PARA FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
1	<b>WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN</b> , identificado con cédula de ciudadanía No. 79.504.525.	<p>Se vinculó y se le imputó, en su condición de supervisor de FONADE (Hoy ENTERRITORIO), en el periodo comprendido entre enero de 2010 y abril de 2013, en razón a que omitió de forma inexcusable su deber de control, vigilancia y seguimiento eficaz sobre las obras y respecto de los estándares de calidad que hicieran las viviendas útiles, habitables y funcionales.</p> <p>Frente al fallo sin responsabilidad fiscal que decidió el <i>a-quo</i> es por cuanto su conducta no configuró culpa grave, respecto a del hecho que fue considerado como <i>“Pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”</i>.</p> <p>Por consiguiente, en consideración de la decisión, ordenó a favor del señor RODRÍGUEZ PINZÓN, el levantamiento de las medidas cautelares, que habían sido decretadas en el Auto No. 069 del 2 de marzo de 2020.</p>
2	<b>JAVIER REVELO BARRETO</b> , identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.946.166.	<p>Se vinculó y se le imputó, en su condición de supervisor de FONADE (Hoy ENTERRITORIO), en el periodo comprendido entre mayo de 2013 y agosto de 2013, por un periodo de tres meses, el <i>a-quo</i> manifestó que debió haber ejercido con igual rigor la vigilancia sobre las obras, puesto que con su culpabilidad no generó las alertas o acciones encaminadas a tomar correcciones sobre las mismas, además señaló que dentro de la función que</p>





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 25 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTOS DEL A-QUO PARA FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
		<p>desempeñó realizó cuatro informes de supervisión, como fueron del número 39 al 42 del año 2013.</p> <p>Frente al fallo sin responsabilidad fiscal que decidió el <i>a-quo</i> es por cuanto su conducta no configuró culpa grave, respecto a del hecho que fue considerado como <i>“Pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”</i>.</p>
3	<b>JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA</b> , identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.824.118.	<p>Se vinculó y se le imputó, en su condición de supervisor de FONADE (Hoy ENTERRITORIO), en el periodo comprendido entre septiembre de 2013 y noviembre de 2013 y luego febrero de 2015 a agosto de 2016, donde la instancia de origen parte al igual que los antecesores sobre la misión encomendada, era la de vigilar y operar con constancia las obras y respecto de los estándares de calidad que hicieran las viviendas útiles, habitables y funcionales.</p> <p>Frente al fallo sin responsabilidad fiscal que decidió el <i>a-quo</i> es por cuanto su conducta no configuró culpa grave, respecto a del hecho que fue considerado como <i>“Pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”</i>.</p>
4	<b>NATHALIA CORREDOR QUIÑONES</b> , identificada con la cédula de ciudadanía No. 33.379.096.	<p>Se vinculó y se le imputó, en su condición de supervisor de FONADE (Hoy ENTERRITORIO), en el periodo comprendido entre diciembre de 2013 y febrero de 2014, su misión era el control, vigilancia y seguimiento eficaz sobre las obras y respecto de los estándares de calidad que hicieran las viviendas útiles, habitables y funcionales.</p> <p>Frente al fallo sin responsabilidad fiscal que decidió el <i>a-quo</i> es por cuanto su conducta no configuró culpa grave, respecto a del hecho que fue considerado como <i>“Pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA</i></p>



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 26 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTOS DEL A-QUO PARA FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
		<i>DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”.</i>
5	<b>SONIA CAROLINA LOZANO</b> , identificada con la cédula de ciudadanía No. 33.369.578.	<p>Se vinculó y se le imputó, en su condición de supervisor de FONADE (Hoy Enterritorio), en el periodo comprendido entre marzo de 2014 y enero de 2015, su misión era el control, vigilancia y seguimiento eficaz sobre las obras y respecto de los estándares de calidad que hicieran las viviendas útiles, habitables y funcionales.</p> <p>Frente al fallo sin responsabilidad fiscal que decidió el <i>a-quo</i> es por cuanto su conducta no configuró culpa grave, respecto a del hecho que fue considerado como “<i>Pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las fallencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”.</i></p>
6	<b>PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA</b> , identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528.	<p>Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal en calidad de Alcalde del Municipio de Tunja, periodo 2016-2019.</p> <p>El <i>a-quo</i> encontró desvirtuada la anterior imputación con base en los hechos y pruebas obrantes dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad, respecto del hecho de “<i>Pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”</i>, por cuanto su conducta no configuró culpa grave, por haberse resarcido el referido daño fiscal con el pago efectuado por SEGUROS DEL ESTADO S.A., a título de indemnización, por el siniestro de los amparos de cumplimiento, manejo del anticipo y calidad del servicio de la póliza de cumplimiento No. 39-44-101022100, vigente entre el 02-10-2009 y el 30-06-2019, que amparó el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009.</p>
7	<b>VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES</b> , identificada con cédula de	Se vinculó e imputó responsabilidad fiscal en su condición de Gerente General de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja - ECOVIVIENDA, en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023


PÁGINA NÚMERO: 27 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

No.	IMPLICADO	ARGUMENTOS DEL A-QUO PARA FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL
	ciudadanía No. 33.369.099.	<p>de 2018, entre otros, en razón a que omitió su deber de “adelantar las gestiones tendientes a obtener la indemnización por parte de la compañía aseguradora del contrato de interventoría, para que previo el agotamiento de los trámites administrativos, esto es, declarar la caducidad de contrato para presentar la reclamación ante la compañía aseguradora y lograr así la recuperación de algunos dineros públicos invertidos en el proyecto”.</p> <p>El a-quo encontró desvirtuada la anterior imputación con base en los hechos y pruebas obrantes dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad, respecto del hecho de “Pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”, por cuanto su conducta no configuró culpa grave, por haberse resarcido el referido daño fiscal con el pago efectuado por SEGUROS DEL ESTADO S.A., a título de indemnización, por el siniestro de los amparos de cumplimiento, manejo del anticipo y calidad del servicio de la póliza de cumplimiento No. 39-44-101022100, vigente entre el 02-10-2009 y el 30-06-2019, que amparó el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009.</p>
8	COMPANÍA NACIONAL DE SEGUROS S.A., identificada con NIT No. 860.002.527-9.	<p>Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió DESVINCULARLA como GARANTE dentro del presente proceso, por la Póliza de Seguros de Cumplimiento Estatal N° 400001135, siendo Tomador lader Wilhelm Barrios Hernández, asegurado y beneficiario la Empresa Constructora de Tunja ECOVIVIENDA, por los amparos cumplimiento del contrato, estabilidad de la obra, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.</p>

Por último, desvinculó como terceros civilmente responsables, con fundamento en:

No.	COMPANÍA	ARGUMENTOS DEL A-QUO PARA ADOPTAR LA DECISIÓN
1	SEGUROS DEL ESTADO S.A., identificada con NIT No. 860.009.578-6.	<p>Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.</p> <p>El a quo, del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió</p>

	AUTO
	SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
	NÚMERO: ORD-801119-044-2023
	FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
	PÁGINA NÚMERO: 28 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

		DESVINCULARLA como GARANTE dentro del presente proceso, por la póliza No. 39-44-101022100 con vigencia desde el 02-10-2009 y hasta el 30-06-2019, cuyo objeto del seguro era garantizar el cumplimiento del Contrato No. 029 de Consultoría de 2009, referente a la interventoría técnica, financiera y ambiental del proyecto la Estancia del Roble, cuyos amparos fueron cumplimiento, buen manejo del anticipo, salarios y prestaciones sociales y calidad del servicio.
2	<b>PREVISORA S.A. DE COMPAÑÍA DE SEGUROS</b> , identificada con NIT. 860.002.400-2.	Se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable.  El <i>a quo</i> , del análisis realizado a las pruebas obrantes en el plenario, valoradas conforme a la regla de la sana crítica y la persuasión racional, decidió DESVINCULARLA como GARANTE dentro del presente proceso, respecto de la Póliza de Seguro de Manejo Global Sector Oficial N° 3001111 de fecha 19/09/2016 con vigencia desde el 20/09/2016 y hasta el 16/10/2016, cuyos amparos contratados se relacionan con fallos con responsabilidad fiscal y otros.

La referida decisión fue aclarada en audiencia del 106 de marzo febrero de 2023, en el sentido de incluir en la parte resolutive, artículo quinto, al señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, por cuanto, en la parte considerativa de la decisión definitiva, también se le falló con responsabilidad fiscal por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.

**III. CONSIDERACIONES**

**3.1. Competencia:**

La Sala Plena de la Sala Fiscal y Sancionatoria, es competente para revisar en grado de consulta el *Fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF 2018-00286 UCC-PRF-015-2018*”, proferido el 27 de enero de 2023, dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870, por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República y resolver los recursos de apelación presentados contra este, así como revisar en grado de consulta la cesación de la acción decretada el 27 de marzo de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia; las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el artículo 5 del Decreto 405 del 2020, mediante el cual se adicionó el artículo 42E al Decreto Ley 267 de 2001 y especialmente, lo dispuesto en los artículos 2 y 5 de la Resolución Organizacional No. OGZ-0828 del 16 de marzo de 2023.

Carrera 69 No. 44 – 35 Piso 16 - Teléfono 5187000 - Código Postal 111321 - Bogotá D.C. – Col.  
www.contraloriagen.gov.co



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 29 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

### 3.2. Asuntos preliminares:

De la juiciosa lectura del plenario que nos ocupa, logra concluir la Sala Plena que las razones de reproche a la actuación de los gestores fiscales determinados en la misma, se circunscriben en hechos lesivos del interés patrimonial del Estado, entendidos de un lado como las falencias técnicas y estructurales en la construcción las soluciones de vivienda del proyecto “Estancia del Roble”, y de otro lado, por la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del mencionado proyecto; connotaciones que fueron declaradas y reconocidas por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, al momento de determinar el daño patrimonial en el caso concreto del proceso.

Así las cosas, resulta oportuno abordar la naturaleza del control fiscal y analizar los elementos de la responsabilidad fiscal, explicar la línea del tiempo del Proyecto “Estancia del Roble”, seguido del contexto de los hechos generadores de la presente causa fiscal y finalmente, el análisis del daño en la presente causa fiscal.

#### 3.2.1. Control fiscal y elementos de la responsabilidad:

El artículo 267 de la Constitución Nacional señala que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

Así mismo, el artículo 268-5 ibidem, dispone que el Contralor General de la República tiene las atribuciones de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, de imponer sanciones pecuniarias del caso, de recaudar su monto y de ejercer la jurisdicción coactiva, así como de promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, las investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

En desarrollo de los anteriores postulados constitucionales se expide la Ley 610 de 2000, “*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*”, la cual, define el proceso de responsabilidad fiscal como:

***“Artículo 1. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el***



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 30 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

***ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.*** (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 4 de la misma ley, dispone:

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

A su vez, el artículo 5 Ibidem, señala que la responsabilidad fiscal está integrada por los siguientes elementos:

- **Una conducta dolosa o culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal:** Hace referencia al actuar o proceder del servidor público o del particular que por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna o una gestión que no cumple con los cometidos y fines esenciales del Estado, ocasiona el daño patrimonial. Esta se entiende como la acción u omisión del servidor o particular, es decir, hace referencia a la conducta que se afirma, causa el daño a la entidad.
- **Un daño patrimonial al Estado:** es la lesión o menoscabo causado al patrimonio público, representado en el deterioro de los bienes o recursos públicos. El daño constituye, a no dudarlo, el elemento más importante si de establecer responsabilidad fiscal se trata, pues de no acreditarse dicho presupuesto ontológico de la presunta responsabilidad, el factor de atribución desaparecería por sustracción de materia.
- **Un nexo causal entre los dos elementos anteriores:** Es aquella relación o vínculo que debe existir entre el daño al erario y la conducta dolosa o gravemente culposa, que serviría para concluir que el daño es consecuencia directa del hecho atribuible a una persona.

De acuerdo con las disposiciones transcritas, el proceso de responsabilidad fiscal tiene las siguientes características:

- a. **Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal.** La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política, únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 31 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Estado puestos a su disposición. No sobra recordar, que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión "con ocasión de ésta", contenida en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal. (Sentencia C-840/01)

- b) **Es de carácter subjetivo.** Para deducirla es necesario determinar el tipo de conducta del presunto responsable. En este sentido, como lo señalan los artículos 4° y 5° de la ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Adicionalmente, debe existir un nexo causal entre dicha conducta dolosa o gravemente culposa y el daño patrimonial al patrimonio público. Lo anterior supone que, en materia de responsabilidad fiscal, esté proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.
- c) **Es patrimonial y no sancionatoria.** La declaratoria de responsabilidad fiscal, tiene una finalidad meramente resarcitoria, por cuanto pretende obtener la indemnización al detrimento patrimonial. En este sentido, como señaló la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la expresión “mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal” contenida en el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado, en este caso, el Estado, quede indemne, es decir, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Cabe precisar que el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado y no puede superar ese límite, de lo contrario, se incurriría en enriquecimiento sin causa.

Por lo mismo, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado con la indexación correspondiente, que, para el caso de la responsabilidad fiscal, se encuentra prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

Dicha responsabilidad se declara en un proceso de naturaleza administrativa. La providencia que decide finalmente sobre la responsabilidad del investigado constituye un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 32 de 173

*"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870"*

La norma transcrita determina los parámetros a partir de los cuales existe daño fiscal, no obstante, el tema ha sido objeto de estudio por la Corte Constitucional, obsérvese:

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

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

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

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

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

*"b. En segundo lugar, la norma contiene el criterio de imputación del daño antijurídico, y precisa que el mismo debe ser el resultado de una gestión fiscal por servidor público o particular que obra con dolo o culpa. **Como modalidades de la gestión que pueden conducir a la responsabilidad fiscal la norma enuncia la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.***

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





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 33 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

De manera que, esto nos muestra que el daño patrimonial no puede juzgarse de la simple constatación de una pérdida de recursos, sino que también debe considerarse si **la inversión realizada por el gestor fiscal fue eficiente, es decir la asignación de recursos fue la más conveniente para maximizar sus resultados y si esta fue eficaz, es decir que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas**, inversión que debe ser aplicada al cumplimiento de los objetivos funcionales y organizacionales de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Es sobre este punto que esta Sala considera se debe abordar los hechos que se en su momento se calificaron como causantes de un daño patrimonial en la presente causa fiscal.

Sobre el pivote del daño patrimonial al Estado y establecido éste, se analiza la conducta de quien generó o contribuyó en la consecución de dicho daño, así como el nexo causal como arriba ya se explicó *inextenso*; estudio que abordó la primera instancia para adoptar el fallo y que esta Sala nuevamente entrará a realizar en el marco de las competencias que la facultan para conocer la decisión en esta instancia.

3.2.2. Línea del tiempo proyecto “Estancia del Roble”:

De conformidad con los hechos expuestos en la actuación procesal, y con el fin de dar precisión frente a las relaciones jurídico-negociales en torno al contrato de Unión Temporal tripartita celebrado entre el Municipio de Tunja, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja – INVITU (hoy ECOVIVIENDA) y el constructor **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, se relacionan los siguientes:





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 34 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Como se observa de la línea de tiempo anteriormente expuesta, desde el año 2008, con el fin de garantizar el acceso a una vivienda digna respecto de las necesidades del municipio de Tunja, se advirtió la obligatoriedad de aunar esfuerzos con el fin de gestionar la consecución de recursos para amparar el proyecto para la construcción del proyecto de vivienda interés prioritario, razón por la cual en cumplimiento de los compromisos asumidos a través del Convenio Marco No. 132 de 2008, el municipio de Tunja gestionó ante la Gobernación de Boyacá y demás entidades del orden nacional, la asignación de los recursos que se requerían para dar cumplimiento al fin propuesto.

De ello, el Municipio de Tunja, junto con la Gobernación de Boyacá suscribieron el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 136 de 2009 que daría paso a la asignación de recursos del orden departamental para atender la necesidad expuesta por parte de la Alcaldía y conforme al cual los fondos para el proyecto se manejarían a través de la fiducia constituida a través de diferentes encargos, siendo el fideicomitente INVITU hoy **ECOVIVIENDA**, a quien se trasladarían los recursos de carácter público, los subsidios nacionales otorgados por FONVIVIENDA, los recursos municipales complementarios para obras de urbanismo, los recursos complementarios para subsidios otorgados por el Departamento y los recursos municipales para zonas verdes y recreativas.

Con base en lo anterior y con el fin de ejecutar los compromisos adquiridos frente a la Nación - FONVIVIENDA, FONADE y Departamento, se consideró la pertinencia de celebrar una Unión Temporal en la que participaran el municipio, INVITU y un inversionista-constructor para la ejecución de la obra, por lo que de conformidad con los compromisos adquiridos en el Convenio Marco No. 132 de 2008, INVITU debía seleccionar al tercero inversionista para la ejecución de la obra del proyecto Estancia del Roble.

Dicha selección se dio a través de proceso de invitación pública y se adjudicó a través de Resolución INVITU No. 114 de 16 de junio de 2009, resultando esta misma fecha la de celebración de la Unión Temporal Estancia del Roble.

En igual forma, a través de **ECOVIVIENDA**, como obligado en razón al Convenio Marco, se adelantó concurso de méritos para la contratación de la Consultoría que adelantaría la interventoría técnica, administrativa y financiera de la obra a desarrollarse conforme a la UT Estancia del Roble; consultoría que resultó en la celebración del Contrato No. 029 de 2 de octubre de 2009, con el Consorcio El Roble, conformado por **JUAN CARLOS BELALCÁZAR** y **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO**.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 35 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Posterior a ello, y con el fin de dar cumplimiento a los compromisos del proyecto viabilizado, respecto de las obras de urbanismo, se celebró el Convenio Interadministrativo No. 014 de 2010, entre el Municipio de Tunja y **ECOVIVIENDA**, con el fin de aunar esfuerzos para la realización de estudios diseños, obra e interventoría de las obras de urbanismo y zonas verdes del proyecto, resultando para ello, que a través del Acta 001 del 31 de julio de 2010, la Asamblea de beneficiarios del proyecto decidió que fuera el mismo constructor inversor de la obra, quien adelantara las obras complementarias.

Ahora, conforme las quejas que se allegaron por las demoras en las entregas de las viviendas y las posibles deficiencias constructivas advertidas, **ECOVIVIENDA** celebró el Convenio No. 001 de 2016 con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y arquitectos – SBIA, considerando las obligaciones asumidas por la UT, con el objeto de adelantar un estudio técnico al proyecto y determinar las posibles soluciones a las observaciones que se presentaran.

Sin embargo, a través de Resolución No. 107 de septiembre 13 de 2016, de manera conjunta por parte del gerente de **ECOVIVIENDA**, el alcalde municipal de Tunja dio por terminado el negocio jurídico UT Estancia del Roble por vencimiento de termino pactado, expresando en todo caso que lo anterior se daba sin haberse cumplido el objeto y las obligaciones a cargo del inversionista-constructor, con ocasión del contrato celebrado.

Con base en el informe de SBIA y dadas las denuncias presentadas al proyecto, se celebró Contrato Interadministrativo No. 02 de 2017 entre **ECOVIVIENDA** y la UPTC con el fin de adelantar un estudio estructural del proyecto de vivienda y determinar las fórmulas que correspondían para ajustar las deficiencias constructivas encontradas.

Como resultado de los informes presentados dentro de la ejecución del contrato antes referido, se determinó por parte de **ECOVIVIENDA** dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio del Contrato No. 029 de 2 de octubre de 2009, en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, resultando el mismo en la expedición de la Resolución No. 025 de 2019, por medio de la cual se declaró el incumplimiento del 100% de las obligaciones a cargo del consorcio interventor y se declaró el siniestro de la póliza de cumplimiento que amparo el contrato.

Finalmente, producto de la declaratoria del siniestro, **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** pagó a ECOVIVIENDA la suma de SEISCIENTOS DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$618.356.628), conforme a los amparos otorgados y límite de los valores asegurados.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 36 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

### 3.2.3. Hechos generadores:

De acuerdo con los autos de apertura e imputación No. 004 de 2018, No. 0212 de 2021 y No. 1817 de 2021 y el fallo de responsabilidad fiscal adoptado, los hechos generadores sobre los cuales se fundó la afectación del daño al patrimonio público se estructuraron, así:

- 1) Pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto “Estancia del Roble”, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
- 2) Pérdida de los recursos públicos girados y pagados por **ECOVIVIENDA** al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto “Estancia del Roble”, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.
- 3) Recursos públicos adicionales requeridos e invertidos por **ECOVIVIENDA** para la evaluación estructural del proyecto “Estancia del Roble”, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría No. 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S.
- 4) Recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ** que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 37 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

3.2.4. Daño en la causa fiscal:

Con base en la exposición de los hechos que dieron origen a la presente causa fiscal y con el fin de desatar tanto el grado de consulta como los recursos de apelación interpuestos contra el *Fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF 2018-00286 UCC-PRF-015-2018*, resulta necesario hacer un análisis del daño como elemento objetivo de la responsabilidad fiscal, en los términos del artículo 5º de la Ley 610 de 2000.

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

Sea lo primero señalar que el daño al patrimonio público endilgado a los responsables fiscales determinados en el proceso de responsabilidad fiscal objeto de estudio, fue demostrado a partir de las pruebas documentales allegadas al expediente, entre las que se destaca, entre otras, los informes presentados por la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos -SBIA, con ocasión de la ejecución del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 del 05 de octubre de 2016, suscrito entre ésta y **ECOVIVIENDA**, en cuyas consideraciones se exponen las múltiples quejas interpuestas por parte de los beneficiarios de los proyectos de vivienda en el proyecto denominados “*Torres del Parque*” y cuyo objeto incluía la realización de un peritazgo técnico de las torres en mampostería estructural que conformaban el proyecto “*Estancia del Roble*”.<sup>2</sup>

Respecto al proyecto “*Estancia del Roble*”, la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos -SBIA en su informe ejecutivo de peritazgo técnico, llegó a las siguientes conclusiones:

“**PROYECTO ESTANCIA DEL ROBLE: (...)**

**Hallazgos:**

*Algunos apartamentos en los muros internos, presentan humedades y filtraciones que se pueden evidenciar en los elementos de mampostería en forma de manchas de color verde y negras.*

**Las torres en sus métodos constructivos presentan fallas**, *teniendo problemas de plomos en muros y deflexiones en las placas de entrepiso. (...)*

<sup>2</sup> c\CDI12\PRFV- 2018 00870 TUNJA\EXPEDIENTE DIGITAL\C. PRINCIPAL 2\fl 291 Respuesta Ecovivineda Rad 2018ER0108009 CD



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 38 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Se evidencian lesiones en fachada, la más concurrida es la humedad en primera instancia por capilaridad de los elementos y unidades que ocupan el primer piso.

Se pueden observar elementos de fachada desprendidos de su estructura, los cuales evidencia **malas prácticas constructivas**.

Las torres E y F en estado de construcción, presentan abandono total en cuanto a su infraestructura. (...)

**Recomendación:**

**Es importante llevar a cabo una evaluación del estado actual de vulnerabilidad sísmica de la estructura por lo menos un bloque de cada uno los dos tipos de torre de 2y 3 alcobas para determinar su compromiso estructural frente al cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10. (...)**

**RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES**

Los análisis, conclusiones y recomendaciones indicados en este informe están basados en las observaciones de campo, exploración del suelo a nivel puntual y **resultados de laboratorio obtenidos de las muestras ensayadas**.<sup>3</sup> (Resaltado y negrilla fuera del texto)”

Lo anteriormente descrito, permite concluir a esta Sala que el informe presentado, dio cuenta de la necesidad de practicar pruebas técnicas para determinar si el proyecto constructivo del proyecto “*Estancia del Roble*” daba cumplimiento a la norma de sismo-resistencia NSR-10, advirtiendo de antemano que **había fallas en los métodos constructivos y malas prácticas constructivas**, resultando ello determinante para el establecimiento de la responsabilidad que hoy está siendo debatida.

Pues bien, con ocasión de lo descrito en dicho informe, **ECOVIVIENDA** suscribió Contrato Interadministrativo No. 002 de 05 de junio de 2017 (folio 280) con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con el objeto de “**REALIZAR EL ESTUDIO DE EVALUACIÓN GEOTÉCNICA, ESTRUCTURAL E HIDRÁULICA Y DISEÑAR LAS INTERVENCIONES REQUERIDAS PARA CORREGIR LAS DEFICIENCIAS EN LOS PROYECTOS DE VIVIENDA EN EJECUCIÓN: TORRES DEL PARQUE Y ESTANCIA DEL ROBLE DE LA CIUDAD DE**

<sup>3</sup> Folio 291.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 39 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**TUNJA**” a fin de determinar si las obras construidas cumplían con la norma técnica de sismo-resistencia NSR-10, como se había advertido en el anterior informe.

Producto de dicho contrato, la Universidad Pedagógica rindió informe técnico en julio de 2018, en relación con el Proyecto de vivienda “*Estancia del Roble*”, estudio que se dividió en tres partes, a. Geotecnia, b. Hidráulica y c. Evaluación estructural y de resistencia de las estructuras, tomando como muestra 510 apartamentos inspeccionados de un total de 766 posibles (67%) de todos los bloques construidos y un 100% de las fachadas y zonas comunes, identificando las falencias constructivas e incumplimiento de las normas técnicas de sismo-resistencia NSR-98 y NSR-10.

Situaciones éstas por las cuales para esta Sala los aspectos relacionados con la geotecnia y la evaluación estructural y de resistencia de las edificaciones construidas, son determinantes frente a la consolidación del daño (certeza del daño) consistente en la pérdida de los recursos de subsidio de vivienda familiar invertidos en el proyecto Estancia del Roble, debido a falencias de planeación y ejecución de la obra en el cumplimiento de normas técnicas de sismo resistencia, y dando como resultado obras de mala calidad y vulnerando el Derecho fundamental de los beneficiarios del proyecto a una vivienda digna.

Es más, con ocasión de dicho informe, se llevaron a cabo múltiples pruebas para determinar las falencias estructurales y de calidad de la obra, dentro de estas se encuentran la observación visual, las pruebas de campo extractivas, como fue la extracción de núcleos a los que se le hicieron pruebas de laboratorio, pruebas *in situ* no extractivas como la de rebote de martillo, además de cálculos matemáticos para determinar el cumplimiento de las normas de sismo resistencia.

Respecto del cumplimiento de las normas de sismo-resistencia NSR-98 y NSR-10, pues en el análisis de geotecnia la seguridad global de los taludes se determinó que no cumplen con los parámetros de la NSR-10. Defecto que viene desde la planeación, pues en el informe técnico se dejó claro que presentan una capacidad de soporte del suelo mucho menor a la capacidad de soporte estimada en el estudio de suelos inicial, es decir dicha falencia se presenta desde la etapa de planeación.

Ahora, en relación con la estabilidad de los muros de contención se encontró que los bloques H, I, y J estaban en completo abandono y sin suelo casi lo que podría producir el colapso de estos muros. En la evacuación estructural, en el informe se tuvo en cuenta los 76 informes de interventoría, donde la Universidad Pedagógica determinó que la función estructural de la viga



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 40 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

cinta no estaría garantizada, incumpliendo lo especificado en el literal E.3.5.2 del reglamento NSR-98, que se mantuvo en el reglamento NSR-10; de la misma forma en el informe se señaló que el 78% de las cimentaciones presentaban deficiencias geométricas.

En lo que concierne a la evaluación del concreto reforzado o placas, se encontró que esta no fue realizada en la cantidad y frecuencia establecida por la NSR-98 y que en la mayoría de terrazas presentaron una cantidad considerable de elementos con alta y moderada probabilidad de tener resistencias menores a las de diseño correspondiente a 21 MPa, en otras palabras, se presentó nuevamente un incumplimiento tanto a las normas técnicas como a los diseños.

Otro de los elementos estructurales evaluados fue la mampostería, donde se estableció que fue insuficiente para garantizar la resistencia mínima  $f'm = 10$  MPa, exigida tanto por la NSR-98 como por la NSR-10, además que, en los planos de diseño, no se especificó esa forma de colocación del mortero de pega, ni la resistencia mínima especificada y que la probabilidad de alcanzar la resistencia de diseño y mínima exigida por la NSR-98 (10 MPa) era baja.

En resumen, respecto de los aspectos estructurales, la UPTC afirmó que a nivel general e integrando el resultado compilado en la historia clínica, el avance o extensión de la patología en la urbanización era casi generalizado y que normalmente si se tienen en cuenta las normas NSR-98 y NSR-10, las cuales estipulan ciertos requisitos, este tipo de defectos se podrían controlar y evitar, sin embargo, como no se colocó mortero de pega en la junta vertical entre unidades, se causaron daños permanentes a la estructura como en este caso, por los defectos constructivos.

Por lo tanto, en sus conclusiones la UPTC manifestó que ciertas de estas falencias estructurales como fue la deflexión excesiva no eran subsanables por medios mecánicos o de reparación.

De los ensayos de laboratorio de los 66 núcleos extraídos, se determinó que los elementos estructurales no cumplen con la resistencia especificada del concreto según los diseños estructurales, fijada en 21 MPa, lo que significa que se excedieron significativamente las máximas estipuladas en la NSR-98 y NSR-10, incluyendo magnitudes que afectan no sólo los niveles de servicio (funcionamiento), sino la resistencia de dichos elementos estructurales.

Finalmente, en el informe se analizó la estructura de las escaleras y su vulnerabilidad sísmica, donde se presentaron dificultades para determinar el cumplimiento de las normas técnicas, pues se encontró que en la licencia de construcción de julio de 2015 existía una ambigüedad en relación a la norma-sismorresistente aplicable, no obstante, se determinó que dichas estructuras no eran susceptibles de reforzar, por lo cual elaboró el presupuesto que permita a la administración considerar la alternativa de demolición.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 41 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

En ese orden de ideas, a continuación, la Sala Plena analizará otros medios de prueba que reposan en el infolio para determinar si la administración en el transcurso de la ejecución se sometió a estos nuevos estándares o si mantuvo los inicialmente pactados y su incidencia en el daño causado.

Al respecto, en el expediente obra comunicación del 9 de marzo de 2015 (folio 3437, Caja 4 ECOVIVIENDA 172, p. 28) del director de la época del Proyecto Estancia del Roble, el arquitecto ALCIDES PIRATOBA SARMIENTO, en la cual solicitó al ingeniero GERMAN BERMÚDEZ, remitirle los planos y elementos estructurales como son las escaleras y viga corana que fueron modificados con el fin de la pronta aprobación de curaduría.

También se allegó memorial de Responsabilidad en febrero de 2015 (sin especificar el día exacto) (folio 3437, Caja 4 ECOVIVIENDA 172, pp. 29-60), según el cual el ingeniero HERNANDO FONSECA NEIRA ya había presentado los cálculos y diseños estructurales de acuerdo a los requerimiento de la NORMA COLOMBIANA DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE, para el proyecto diseño estructural de escalera y viga corona del PROYECTO ESTANCIA DEL ROBLE, aceptando y reconociendo que la revisión efectuada por esta Entidad no constituye una aprobación al diseño Estructural, sino una verificación del cumplimiento de la NORMA COLOMBIANA DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE.

Observando detenidamente el informe referido, esta Sala Plena concluye que se analizaron elementos como el comportamiento estructural, el comportamiento sísmico de la estructura, los requisitos de deriva y torsión de diseño, los materiales para la estructura metálica de la escalera, la evaluación de cargas, el dimensionamiento de elementos estructurales como vigas y columnas, las acciones sísmicas, los requisitos de deriva, todos estos aspectos teniendo como referencia explícitamente la **NSR-10**.

Ahora bien, obra prueba que luego de ser rendidos estos informes el Alcalde de Tunja para la época, autorizó a la Ingeniera GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, para tramitar ante la Curaduría Urbana No. 1 la modificación de la Licencia de Urbanismo y construcción del proyecto, **modalidad Modificación Estructural**.

Igualmente, reposa en el expediente, el informe con memorias de cálculo y diseño estructural de junio de 2015 (sin especificar el día) (folio 3437, Caja 4 ECOVIVIENDA 172, pp. 81-119), del mismo ingeniero HERNANDO FONSECA NEIRA, donde realizó nuevamente consideraciones respecto de la estructura, su comportamiento sísmico, los requisitos de deriva y torsión de diseño,



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 42 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

materiales, evaluación de cargas, el dimensionamiento de elementos estructurales como vigas y columnas, acciones sísmicas, los requisitos de deriva, tomando nuevamente como referencia la NSR-10 y dejando la salvedad que es una simple verificación de la norma de sismo-resistencia y no un cambio de diseño.

En ese orden, la Curaduría de Tunja mediante Resolución No. 255 de 28 de julio de 2015 licencia de construcción (folio 3437, Caja 4 ECOVIVIENDA 172, pp. 211-212), en esta resolución se aprobó la licencia de construcción solicitada y se aceptó la modificación de la escalera y que el resto de condiciones del proyecto se mantenían incólumes.

Igualmente, la curaduría Urbana de Tunja mediante la Resolución No. 220 de 18 de julio de 2016 (folio 3437, Caja 4, carpeta 4, ECOVIVIENDA 172, pp. 140-148) cuando ya era alcalde PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, concedió la licencia urbana para seguir ejecutando el proyecto, donde se aseguró que el ingeniero GERMAN WAKED MACHADO había revisado el cumplimiento de lo norma sismorresistente y aludió el Decreto No. 1077 de 2015, citando dentro de las obligaciones de construcción el artículo 2.2.6.1.2.3.6, numeral 6, correspondiente a realizar los controles de calidad para los diferentes materiales estructurales y elementos no estructurales que señalan las normas de construcción sismo resistente (NSR-10).

Entonces, resulta evidente que la misma administración al renovar la licencia de construcción y continuar con la ejecución del proyecto, no tuvo en cuenta la transición entre la norma NSR-98 y NSR-10, siendo la segunda mucho más exigente en temas de sismo-resistencia, razón por la cual en los estudios que realizaron se analizaron algunos elementos aplicando la nueva normatividad y, como se afirmó en el informe técnico, los cambios respecto a la NSR-10 fueron parciales como en el caso de las escaleras, dado que no se tuvo en cuenta la integridad de las estructuras, lo que dificultó la realización del informe y la norma técnica aplicable.

Es más, dentro del expediente se encuentra que las primeras observaciones realizadas por los supervisores sobre las falencias técnicas del proyecto fueron bajo la NSR-98, como ya lo advertían los Supervisores de FONADE en sus informes de geotecnia (folio 1556, informes 2, 3 y 5), tal como se muestra continuación: 4- *Se solicita al oferente, constructor e interventor que en todas las etapas de construcción se garantice el cumplimiento de las especificaciones técnicas, áreas(lote y construidas), aprobadas en el proceso de elegibilidad del proyecto por parte de FINDETER; además de **las normas técnicas vigentes (construcción e instalaciones: RETIE Y RAS 2000) y de sismo resistencia (NSR-98)**, con especial detalle y cuidado en la disposición y cuantía de los hierros de refuerzo en los elementos de concreto, así como la construcción de la viga cinta a nivel de estructura de la cubierta (en ambas direcciones), **la cual garantiza el correcto confinamiento de la mampostería de muros***



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 43 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**cuchillas; condiciones fundamentales para la certificación final de las viviendas por parte de la supervisión de FONADE.**

Es decir, en un análisis en conjunto y sistemático de todas las pruebas y a diferencia de lo afirmado, la ocurrencia del daño no está sustentado en una sola prueba sino en varias, los diseños del proyecto, el informe técnico de la sociedad de ingenieros y arquitectos de Boyacá, el informe técnico de la UPTC, las resoluciones que renovaron la licencia de construcción, los informes de interventoría y los informes de supervisión de FONADE, que ya advertían desde noviembre de 2010, la relevancia del cumplimiento de las normas técnicas.

En conclusión, las falencias constructivas debido al incumplimiento de las normas técnicas de sismo-resistencia, así como también la calidad de los materiales utilizados en la construcción e igualmente las prácticas constructivas, fueron debidamente probadas en las etapas de planeación y ejecución del proyecto “Estancia del Roble”, puesto que en no se tuvieron en cuenta los requisitos mínimos de las normas de sismo resistencia, ni las prácticas constructivas en la ejecución de la obra, además que no se realizó una correcta transición entre la NSR-98 y la NRS-10, modificando las estructuras parcialmente sin haber considerado el proyecto como un todo, dando como resultado la pérdida efectiva de los recursos invertidos provenientes de los subsidios de vivienda de la Nación y del Departamento, y vulnerando el Derecho fundamental a una vivienda digna.

Por lo anterior, de acuerdo con el material probatorio obrante en el proceso, valorado en su integridad conforme a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, encuentra esta instancia superior que en el presente proceso de responsabilidad fiscal se encuentra debidamente probado que se presentaron múltiples fallas en la planeación y ejecución del proyecto Estancia del Roble, situación que está directamente relacionada con la garantía al Derecho fundamental de acceder a una vivienda digna para los beneficiarios del proyecto de vivienda de interés prioritario.

De otro lado, el daño patrimonial causado con ocasión de la obra deficiente y la imposibilidad de suplir la necesidad de la población del municipio de Tunja, tuvo como otra de sus causas ciertas el deficiente ejercicio de la interventoría técnica, financiera y ambiental contratada por parte de INVITU (hoy ECOVIVIENDA), en cabeza del CONSORCIO EL ROBLE, conformado por **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ** y **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, quienes se obligaron para con la contratante a revisar y aprobar los estudios y diseños ejecutados y ajustados por el contratista de la obra, así como avalar las fuentes de los materiales de acuerdo con los ensayos de laboratorio que efectuara y cualquier ajuste al proyecto. Se señaló desde los estudios previos de dicha contratación, que el interventor tendría a cargo analizar los planos y



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 44 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

especificaciones del proyecto, establecer las pautas sobre la ejecución, dirección y control de la obra. Resultando determinante para la responsabilidad fiscal que hoy se imputa, el control de calidad a su cargo dado que estaban obligados a “(...) realizara (sic) los ensayos de verificación de campo y de laboratorio, y de control de materiales en las actividades de construcción de acuerdo con las normas y especificaciones de construcción vigentes e informará a INVITU su resultado de manera oportuna. (...)”<sup>4</sup>.

Ahora, con ocasión de los reiterados y comprobados incumplimientos normativos por parte del constructor frente a las normas técnicas vigentes durante la ejecución del proyecto, si bien el contrato de interventoría menciona la NSR-98, también es cierto que como profesional especialista en la interventoría de obras civiles, la interventoría estaba obligada contractualmente a asesorar a INVITU respecto de cualquier situación que se presentara en desarrollo de la obra, como por ejemplo modificaciones que fueran requeridas, verbigracia modificaciones estructurales con ocasión de la licencia de construcción, como quedo referido anteriormente.

Sin embargo, fue evidente la falta de diligencia de la interventoría contratada, pues a pesar de dejar algunas salvedades y requerimientos al constructor, fueron reportadas a la fiduciaria las inversiones correspondientes en la construcción de las viviendas, para que se dieran los desembolsos al señor **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ** y en consecuencia se configurara el daño patrimonial hoy imputado.

Así las cosas, la responsabilidad en cabeza de los miembros de la interventoría no es menos determinante frente a la perdida de los recursos desembolsados por parte de la nación y el departamento para el desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario ESTANCIA EL ROBLE.

Ello determinó la cuantía del daño del presente proceso de la siguiente forma:

CONCEPTO	VALOR INVERTIDO
Recursos pagados al Inversionista Constructor -Apartamentos-	\$ 9.065.333.296
Recursos correspondientes al Contrato No. 29 de 2009 (Interventoría)	\$ 6.924.832

<sup>4</sup> SCFS01\uiiecc\CDI12\PRFV- 2018 00870 TUNJA\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 18\CD\_20210621\_Visita Especial Ecovivienda - Folio 3437\EXPEDIENTE INTERVENTORIA CONSORCIO EL ROBLE\CAJA 1\_ECOVIVIENDA 179.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 45 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016	\$ 30.682.000
Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017	\$ 390.340.775
Contrato de Interventoría No. 001 de 2017	\$ 55.553.477
<b>TOTAL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO</b>	<b>\$ 9.548.834.379</b>

\*Cuadro de elaboración propia.

Para esta Sala Plena, a partir de todo el análisis realizado en conjunto del acervo probatorio, en virtud del artículo 25 y 26 de la Ley 610 de 2000, la ocurrencia del daño está demostrada técnica y financieramente, por lo que el daño como elemento objetivo y estructural del Proceso de Responsabilidad Fiscal cumple con los presupuestos del artículo 5 de la Ley 610 de 2000, al ser real, cierto, anormal y cuantificable, de acuerdo a las pruebas allegadas regularmente al proceso y al análisis realizado por esta Sala.

Ahora bien, la indexación del mismo, la distribución y la determinación del grado de responsabilidad de cada presunto responsable se realizará en capítulos posteriores de acuerdo a la contribución de cada uno de los implicados al tratarse de un hecho complejo y a lo expuesto en los recursos de apelación presentados.

Agotada esta etapa de asuntos preliminares de cara a nuestro ejercicio fiscal de cierre, se advierte que el fallo emitido por la primera instancia abarca situaciones disímiles que necesariamente han de ser abordadas de manera independiente a fin de poder dar solución de cierre administrativo a la actuación puesta en nuestro conocimiento, de tal suerte que se propone abordar el estudio de la siguiente manera:

- a. De manera inicial se ocupará de abordar el grado de consulta respecto de los investigados a quienes se les falló sin responsabilidad fiscal y a quienes se les decretó la cesación de la acción fiscal con posterioridad;
- b. Acto seguido hará otras estimaciones en virtud de la facultad en grado de consulta frente a las decisiones adoptadas en primera instancia;
- c. Después realizará el estudio de los recursos de apelación presentados respecto al fallo con responsabilidad fiscal emitido, realizando primero un análisis de los argumentos



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 46 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

comunes que plantean los recurrentes y posteriormente, el análisis para cada uno de los recurrentes de manera separada; y,

- d. Finalmente, verificará la indexación de la cuantía del daño de cara a las consideraciones efectuadas frente a la responsabilidad de los investigados.

### 3.3. Grado de Consulta.

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

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

Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-005 de enero 11 de 2013<sup>1</sup>, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

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

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

*A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento.*

*Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 47 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.*

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

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

En este orden de ideas, corresponde a la Sala analizar si las decisiones de fallo sin responsabilidad fiscal y desvinculación, así como la cesación de la acción fiscal, proferidas por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, objeto de la presente consulta, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000 o, si en su defecto, hay lugar a modificar la decisión objeto de análisis.

Ciertamente, de conformidad con lo dispuesto por la instancia de origen en los artículos sexto, séptimo y octavo de la parte resolutive de la decisión emitida el 27 de enero de 2023 objeto de consulta, se tiene que, a frente a los señores **WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN, JAVIER REVELO BARRETO, JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA, NATHALIA CORREDOR QUIÑONES, SONIA CAROLINA LOZANO, PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ y WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, se profirió fallo sin responsabilidad fiscal, y por su parte, en los artículos noveno, décimo y décimo segundo se desvinculó como garante a **NACIONAL DE SEGUROS S.A., SEGUROS DEL ESTADO S.A. y LA PREVISORA S.A.** respecto de la Póliza de Seguro de Manejo Global Sector Oficial No. 3001111. Aunado a ello, en audiencia en la que se resolvió los recursos de reposición se dispuso la cesación de la acción fiscal a favor de **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA y NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**.

Por tanto, en términos del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, esta instancia puede de manera legítima revisar de manera integral el devenir procesal a efecto de garantizar el cometido legal encomendado en la norma en cita, facultad que será ejercida por esta Sala para examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que su finalidad es la defensa del interés



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 48 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

3.3.1. Caso en concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala Plena de la Fiscal y Sancionatoria, procede a revisar en Grado de Consulta la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal adoptada a favor de unos investigados, la desvinculación de unos terceros civilmente responsables y la cesación de la acción fiscal.

i. Fallo sin responsabilidad fiscal en favor de unos investigados:

**WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN, JAVIER REVELO BARRETO, JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA, NATHALIA CORREDOR QUIÑONES y SONIA CAROLINA LOZANO**

Tal como se enunció la primera instancia, falló sin responsabilidad a quienes fungieron como supervisores designados por FONADE por lo cual se realizará un análisis jurídico y conceptual de su designación en el marco de la ejecución del proyecto “Estancia del Roble”.

Sea lo primero indicar que, el objeto del convenio interadministrativo se circunscribió en: “(...) la prestación por parte de FONADE de servicios técnicos, jurídico, administrativos, informáticos y demás actividades necesarias para supervisar la correcta aplicación por parte de los particulares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional en suelos de condición urbana, de acuerdo con lo señalado por el Artículo 31 de la Ley 388 de 1997, en las modalidades de Adquisición de Vivienda Nueva, construcción en sitio propio y Mejoramiento de Vivienda, sobre el listado de los beneficiarios a supervisar suministrados por FONVIVIENDA.”.

Lo anterior, desarrollado en el marco de las siguientes disposiciones normativas:

El artículo 23 del Decreto 2190 de 2009, dispuso que la supervisión de la ejecución de los planes de soluciones de vivienda, independientemente de la categoría de los municipios en el que serían ejecutados, debía ser adelantada por entidades públicas o privadas con la que FONVIVIENDA suscribiría convenio para tales efectos. Ello, con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los recursos transferidos por la Nación - Ministerio de Vivienda a la fiduciaria por concepto Subsidios Nacionales, el Fondo Nacional de Vivienda — FONVIVIENDA entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, quien actuaba como entidad otorgante de los recursos del Gobierno Nacional, a través de la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 49 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

En igual sentido, el artículo 23 del Decreto 2190 de 2009, vigente para la época de los hechos, señaló que *“La supervisión de la ejecución de los planes de soluciones de vivienda, independientemente de la categoría del municipio en el que serán ejecutados, deberá ser adelantada por la entidad pública o privada con la que FONVIVIENDA suscriba un convenio para tales efectos.”*

En concordancia con lo anterior, y en cumplimiento de la norma FONVIVIENDA suscribió con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, hoy Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO sendos contratos interadministrativos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad, como entidad de orden legal y constitucional, dirigiendo sus acciones frente al alcance y competencia para la supervisión de los subsidios asignados por FONVIVIENDA, mediante los cuales se obtenían información de los proyectos en los cuales estos subsidios eran aplicados como entidad supervisora del Subsidio Familiar de Vivienda -SFV, que fueron asignados por FONVIVIENDA, por medio de visitas de campo periódicas, donde de manera visual evidenciaba el avance de las obras y el estado del SFV.

Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo con la información documental allegada e incorporada al presente proceso por parte de ECOVIVIENDA<sup>5</sup>, se pudo evidenciar que en efecto los investigados habían fungido como supervisores por parte del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE – Hoy (ENTERRITORIO) así:

SUPERVISORES DE FONADE (HOY ENTERRITORIO)			
NOMBRE	Fecha Inicial	Fecha Final	Total, de tiempo
WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN	Enero de 2010	Abril de 2013	3 años y 3 meses. (De los cuales en dichos contratos estuvo desvinculado en diferentes periodos, para un total de 60 días).
JAVIER REVELO BARRETO	Mayo de 2013	Agosto de 2013	3 meses
JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA	Septiembre de 2013 Febrero 2015	Noviembre de 2013 Noviembre 2016	2 meses 21 mese

<sup>5</sup> Oficio con SIGEDOC No. 2018ER0109749. Carpeta Principal No. 2 (folios 292 -294).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 50 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**SUPERVISORES DE FONADE (HOY ENTERRITORIO)**

<b>NATHALIA CORREDOR QUIÑONES</b>	Noviembre de 2013	Diciembre del 2014	1 año y 1 mes
<b>SONIA CAROLINA LOZANO</b>	Enero de 2014 Agosto 2014	Julio de 2014 Agosto 2015	6 meses 1 año

\*Fuente Elaboración propia de la Sala

Igualmente, esta instancia coincide con lo decidido por el *a quo* en el sentido que se pudo evidenciar que en las personas arriba referidas residía únicamente la obligación de registrar en los informes (*de seguimiento de obra y de certificación*) las situaciones que lograran percibir de forma ocular, pero no tenían la potestad de tomar acciones definitivas relacionadas con el proyecto la Estancia del Roble, dado que no podían a *motu proprio* declarar el incumplimiento, o desautorizar las órdenes de pago o ejecutar cualquier acción relacionada con la administración del dinero destinado a los subsidios familiares de vivienda. En efecto, revisadas las mismas obligaciones contractuales en común a su cargo, éstas consistían en<sup>6</sup>:

- “1. Ejecutar las actividades necesarias para el cumplimiento de su contrato, aplicando para ello el Manual de Supervisión establecido por FONADE en el marco de los Convenios suscritos con FONVIVIENDA.
2. Visitar los proyectos de vivienda de interés social y prioritario y los subsidios que cuenten con asignación por parte de FONVIVIENDA.
3. Elaborar los informes de supervisión de los proyectos, y montarlos en el Sistema de Información GeoTec.
4. Actualizar las fichas de seguimiento a los proyectos en los formatos establecidos por FONADE.
5. Asistir a las mesas de trabajo previas al Consejo Comunal de Gobierno del Presidente de la República y participar activamente en las reuniones que se programen con las distintas entidades partícipes de los proyectos y los entes de control, previa autorización de Fonade.
6. Mantener actualizada la información referente a la política de vivienda, normatividad vigente y lineamientos que determine el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT.
7. El Supervisor visitará (permaneciendo en campo el tiempo requerido) los proyectos que se le asignen, elaborará los informes correspondientes en las instalaciones de FONADE y asistirá a las reuniones conjuntas que prepare el MAVDT o FONADE.
8. Elaborar las comunicaciones para la citación de las visitas a los proyectos y las que contengan las observaciones y recomendaciones que se deriven de las visitas de supervisión

<sup>6</sup> CD\_20201124\_Anejos del oficio ER0126887\_FI\_1556. Certificaciones y copias del contrato de prestación de servicios junto con sus otrosíes.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 51 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

*realizadas a los proyectos (...)*”

Así mismo, de acuerdo con el contrato de prestación de servicios, su objeto contractual era prestar los servicios profesionales en los proyectos así: *“(…) apoyar a FONADE como supervisor de los proyectos de vivienda de interés social y/o prioritario de los convenios y/o contratos suscritos entre FONADE - FONVIVIENDA, donde existe el compromiso por parte de FONADE de prestar los servicios técnicos, jurídicos, administrativos, informáticos y demás actividades necesarias para supervisar la correcta aplicación por parte de los particulares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el gobierno nacional en suelos de condición urbana, de acuerdo con lo señalado por el artículo 31 de la ley 388 de 1997, en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, sobre el listado de los beneficiarios a supervisar suministrados por Fonvivienda (...)*”.

En consecuencia esta instancia de alzada, se procederá hacer un análisis de cada una de las conductas de las personas quienes actuaron en calidad de supervisores y estudio de los mismos medios de prueba obrantes en el expediente como actuaciones propias en cada uno de ellos, haciendo una línea de tiempo, en razón a que actuaron en periodos distintos frente a la ejecución de las fases de construcción del proyecto, desde ya resaltando que estos no intervinieron frente a la autorización de los pagos provenientes de los subsidios, tal como lo dispuso la primera instancia.

Por lo anterior, frente al señor **WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN**, se tiene prueba en el infolio que, en cumplimiento de sus funciones actuó con diligencia y cuidado al hacer los requerimientos y solicitudes pertinentes en busca de que se cumpliera con el objeto contratado, realizó veintiocho 28 visitas durante su periodo del 28 de enero de 2010 al 14 de enero de 2013, las cuales fueron desarrolladas de acuerdo a la programación, y presentó los respectivos informes por las visitas efectuadas.

Se observa que, de manera reiterada solicitó, entre otras:

*“(…) al Oferente, al Constructor y al Interventor, que en todas las etapas de construcción continúen garantizando el cumplimiento de las especificaciones técnicas, áreas (lote y construidas), aprobadas en el proceso de elegibilidad, de las normas técnicas vigentes de construcción e instalaciones (RETIE y RAS) y de sismo resistencia (NSR98), especialmente con la disposición y cuantía de los hierros de refuerzo de acuerdo con el sistema estructural aprobado, condiciones fundamentales para la certificación final de las viviendas por parte de*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 52 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*la Supervisión de FONADE. (...)”<sup>7</sup>*

*“(…) al Oferente, al Constructor e Interventor que en todas las etapas de construcción continúen garantizando el cumplimiento de las especificaciones técnicas, áreas (lote y construidas), aprobadas en el proceso de elegibilidad, de las normas técnicas vigentes de construcción e instalaciones (RETIE y RAS) y de sismo resistencia vigente, especialmente con la disposición y cuantía de los hierros de refuerzo de acuerdo con el sistema estructural aprobado, condiciones fundamentales para la certificación final de las viviendas por parte de la Supervisión de FONADE. 6- Se solicita al Oferente que dé a conocer a la Supervisión de FONADE, por medio de los informes de interventoría, los resultados de las pruebas de calidad y resistencia de los materiales utilizados en la ejecución en cada una de las etapas de construcción de las viviendas, sobre todo los realizados a concretos, morteros, aceros y mampuestos; así como de los próctor de compactación de suelos. (...)”<sup>8</sup>*

Por su parte, **JAVIER REVELO BARRETO** presentó el décimo segundo 12 Informe de supervisión de la Estancia del Roble Fase II del 08 de marzo de 2013, en el cual plasmó ciertas recomendaciones para que se realizaran las gestiones correspondientes.

**JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA**, en cumplimiento de sus funciones y deberes evidenció dentro los 16 informes las inconsistencias técnicas en algunos apartamentos, por lo que le solicitó al constructor un plan de reparación, el cual debió estar avalado por el grupo interventor y efectuar las correcciones de obras.

En lo que corresponde a **NATHALIA ALEXANDRA CORREDOR QUIÑONES**, se encontró que presentó dos informes en los cuales dejó nota de los incumplimientos, hizo varias recomendaciones al oferente, constructor e interventor y que debían atender de acuerdo con sus respectivas competencias las inconsistencias que se detectaron en el proceso de verificación de la obra<sup>9</sup>.

Frente a **SONIA CAROLINA LOZANO MONROY**, se tiene que entre enero de 2014 al julio 2014, y agosto 2014 a agosto 2015<sup>10</sup>, presentó 6 informes de supervisión de los cuales se aprecia que de manera reiterativa insistió en las correcciones de la obra, y los planes de reparación, como

<sup>7</sup> Informe de supervisión No. 2, de fecha 21 de septiembre de 2011, proyecto LA ESTANCIA DEL ROBLE FASE III, ubicado en Expediente Digital, Carpeta Principal 8, referencia cruzada “CD\_20201124\_Anejos del oficio ER0126887\_FI\_1556, “1. Informes Geotec”.

<sup>8</sup> Informe de supervisión No. 3, de fecha 14 de diciembre de 2011, proyecto LA ESTANCIA DEL ROBLE FASE III, ubicado en Expediente Digital, Carpeta Principal 8, referencia cruzada “CD\_20201124\_Anejos del oficio ER0126887\_FI\_1556, “1. Informes Geotec”.

<sup>9</sup> CD\_20201124\_Anejos del oficio ER0126887\_FI\_1556 / 2. Cto Prestación de Servicios / SOPORTE CONTRATOS Y CERTIFICACIONES CONTRATISTAS (1).

<sup>10</sup> CD\_20201124\_Anejos del oficio ER0126887\_FI\_1556 / 2. Cto Prestación de Servicios / SOPORTE CONTRATOS Y CERTIFICACIONES CONTRATISTAS (1).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 53 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

también le solicitó al constructor realizar las aclaraciones sobre la licencia de construcción, y que se realizaran las gestiones correspondientes.

Por consiguiente, esta Sala le haya la razón a la instancia de origen dado que los supervisores de FONADE (hoy ENTERRITORIO), cumplieron con las obligaciones para los cuales fueron contratados, que dicha labor de los supervisores residía únicamente en registrar en los informes de seguimiento las situaciones que lograran percibir de forma visual en el campo, pero no tenían la potestad de tomar acciones definitivas relacionadas con el proyecto la “Estancia del Roble”;

Aunado a ello y de acuerdo con lo enunciado por la instancia de origen, los supervisores no autorizaron el giro de recursos por conceptos de subsidios de viviendas familiares, ni tuvieron injerencia en la participación y autorización sobre los desembolsos nacionales a favor del constructor o en las órdenes de pago<sup>11</sup>.

Por consiguiente, no existe un nexo de causalidad en la participación del pago o desembolso de los dineros administrados y que fueron entregados como títulos de subsidio familiares de vivienda, en razón a que no se podría calificar una gestión fiscal directa o indirecta, ya que las conductas de los supervisores no contribuyeron en el daño patrimonial enrostrado en la presente causa fiscal, razones por las cuales confirmará la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal a favor de ellos.

**PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA y VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**

En este acápite, se analizará en conjunto la decisión adoptada al coincidir su periodo en la administración del Municipio de Tunja y **ECOVIVIENDA**, este es el periodo 2016-2019, y al coincidir los mismos medios probatorios que descartaron su responsabilidad, en relación a su conducta respecto al daño correspondiente a la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por **ECOVIVIENDA** al CONSORCIO EL ROBLE, provenientes de los subsidios de vivienda de interés prioritario provenientes de la Nación y el Departamento de Boyacá.

Se tiene que para fallar sin responsabilidad fiscal en favor del señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, el *a quo* fundamentó su decisión en que en el trámite del presente proceso y como lo expresó la apoderada del investigado en sus alegatos de conclusión, existen en el plenario pruebas documentales que desvirtuaron el hecho acusado según el cual no se realizaron los trámites administrativos pertinentes para la afectación de la póliza de cumplimiento que

<sup>11</sup> Carpeta Principal No. 26. CD Anexos radicado 2021ER0128126 de fecha 21 de septiembre de 2021 Folio 5212.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 54 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

amparaba el Contrato de Interventoría No. 029 de 2009 y que, además, desvirtúan el daño fiscal imputado a aquel en cuantía de “(...) **\$274.825.162 correspondiente al valor de los amparos de cumplimiento y calidad del servicio cubiertos por la póliza 39-44-101022100, (...) expedida por la compañía SEGUROS DEL ESTADO, respecto del Contrato de Interventoría (...)**” y, que se relaciona con la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por **ECOVIVIENDA** al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el mentado contrato de interventoría de obra, en razón de la presunta deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto “Estancia del Roble”, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP- sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios.

Igualmente, la primera instancia falló sin responsabilidad en favor de la ciudadana **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, por los mismos hechos y pruebas que se relacionan con el daño fiscal caracterizado por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por **ECOVIVIENDA** al CONSORCIO EL ROBLE, relacionados con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009 - interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto “Estancia del Roble”.

En ese orden, para determinar si la conducta de estos presuntos responsables fiscales los exonera efectivamente de responsabilidad, a continuación, esta Sala procederá a relacionar y analizar las pruebas obrantes en el proceso.

En el expediente consta la comunicación con el radicado número 2021ER0104286 del 11 de agosto de 2021 (folios 4394-4472), con el cual la apoderada especial de SEGUROS DEL ESTADO S.A., allegó documentación relacionada con el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por **ECOVIVIENDA** para la reclamación de la póliza de cumplimiento No. 39-44-101022100, en razón de la materialización de los riesgos amparados por ella, y entre los que se encuentran los siguientes:

- Correo de 22 de diciembre de 2018, remitido por la asesora jurídica de ECOVIVIENDA, con el objeto de citar a Audiencia de Incumplimiento de que trata el art. 86 de la Ley 1474 de 2011, al representante legal del CONSORCIO EL ROBLE y a SEGUROS DEL ESTADO S.A. (folios 4395-4396)
- Resolución No. 81 de 16 de noviembre de 2018, por medio de la cual la Gerente de ECOVIVIENDA dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009 (folios 4397 a 4403)



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 55 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

- Resolución No. 25 de 31 de enero de 2019, por la cual la gerente de ECOVIVIENDA declara el incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 029 de 2009 (folios 4418-4429)
- Resolución No. 026 de 31 de enero de 2019, por el cual se liquidó de manera unilateral el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009 y en la que se ordena el reintegro de la suma de \$625.281.460,00 en favor de ECOVIVIENDA. (folios 4450-4457)
- Constancia de firmeza y ejecutoria de la Resolución No. 25 de 31 de enero de 2019, por la cual la gerente de ECOVIVIENDA declara el incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 029 de 2009. (folio 4468)
- Copia de la consignación bancaria de 16 de julio de 2019, efectuada en el banco Davivienda por parte de SEGUROS DEL ESTADO S.A. y en favor de ECOVIVIENDA, por valor de \$618.356.628, suma conformada por los valores indemnizados por la póliza de cumplimiento 39-44-101022100. (folio 4469)

Entonces, para esta Sala de Decisión al analizar en conjunto y de acuerdo a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional en virtud de los artículos 25 y 26 de la Ley 610 de 2000, en los documentos descritos en precedencia, se observa el inicio y terminación de los procedimientos y actuaciones administrativos adelantados por ECOVIVIENDA, durante las vigencias 2018 y 2019 –periodo que hace parte del gobierno municipal el señor **CEPEDA NOVOA** como alcalde de Tunja y la señora **CAMARGO REYES** como Gerente de ECOVIVIENDA, cuyas gestiones adelantadas fueron: i.) *la declaración del incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 029 de 2009*, ii.) *la liquidación unilateral del mentado Contrato de consultoría*, y iii.) *la obtención de la indemnización por materialización de los riesgos amparados en la póliza de cumplimiento 39-44-101022100 emitida por SEGUROS DEL ESTADO S.A.*

Entonces, los documentos allegados dentro del proceso confirman lo certificado por la Directora Administrativa y Financiera de ECOVIVIENDA el 22 de junio de 2021, en la visita especial practicada a dicha empresa, en la cual se constató el ingreso de la suma de \$618.356.628,00 al presupuesto de ECOVIVIENDA, producto de la afectación de la Póliza de cumplimiento No. 39-44-101022100 emitida por SEGUROS DEL ESTADO S.A. como para amparo del Contrato de Consultoría No. 029 de 2009. (folios 3324, 3329 a 3332)

De esta manera, se encuentra probado que la conducta por parte de estos presuntos responsables fiscales fue diligente pues se realizaron los trámites administrativos necesarios por parte de la entidad asegurada/beneficiaria ECOVIVIENDA para la afectación de la póliza de cumplimiento que amparaba el Contrato de Interventoría No. 029 de 2009, lo que, en consecuencia, desvirtuó la presunta omisión del exalcalde **CEPEDA NOVOA** y de la señora **CAMARGO REYES** en su deber de adelantar los trámites pertinentes, encaminados a obtener



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 56 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

la indemnización en la ocurrencia del siniestro amparado por la póliza de cumplimiento expedida por SEGUROS DEL ESTADO, ante el incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 029 de 2009 por parte del CONSORCIO EL ROBLE.

En virtud de todo lo anterior, ni el señor exalcalde **CEPEDA NOVOA** y la exgerente de ECOVIVIENDA, la señora **CAMARGO REYES** no contribuyeron con su conducta a la configuración del daño, por lo que esta Sala de Decisión confirmará en Grado de Consulta el fallo sin responsabilidad fiscal en favor de ambos implicados en la parte resolutive de esta decisión, de acuerdo a lo estipulado al artículo 54 de la Ley 610 de 2000.

**JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ y WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**

Dispuso la primera instancia en el numeral octavo de la decisión adoptada fallar sin responsabilidad fiscal a favor de **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ y WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, *“por la ausencia de la conducta gravemente culposa imputada y reprochada en el daño fiscal caracterizado en la no recuperación del 10% de los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al inversionista constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, por la no expedición de una póliza de seguros, que impidió declarar el siniestro y presentar la reclamación”*.

Al respecto, esta Sala coincide con tal decisión en el entendido que se demostró que de conformidad con la normatividad vigente<sup>12</sup> la responsabilidad de la aprobación de las garantías que amparan el contrato estatal era exclusiva de la entidad contratantes, es decir, de INVITU, hoy ECOVIVIENDA, a través de sus dependencias y servidores competentes, quien debía verificar las condiciones legales y reglamentarias de aquellas para el cubrimiento de los riesgos que contractualmente se dispusieron en el instrumento jurídico para que de ser el caso, se pudiese haber exigido al garante su indemnización.

No obstante lo anterior, esta Sala de decisión en acápite posterior, respecto de la inexistencia de daño que deprecó la instancia de origen en relación con la imposibilidad de recuperación del 10% de los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al inversionista constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, por la no expedición de una póliza de seguros, que impidió declarar el siniestro y presentar la reclamación, realizará un análisis adicional.

<sup>12</sup> Decreto 4828 de 24 de diciembre de 2008 y Decreto 734 de 13 de abril de 2012.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 57 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

En consecuencia, por sustracción de materia no habrá pronunciamiento adicional al ya emitido, razón por la cual confirmará en sede de consulta el fallo adoptado respecto de este hecho generador.

**ii. Desvinculación de los terceros civilmente responsables:**

**NACIONAL DE SEGUROS S.A.**

En primer lugar, es importante recordar que conforme las pruebas obrantes dentro del proceso, la compañía aseguradora fue vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal a través del Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018 *“Auto por el cual se cierra la indagación preliminar No 2018-0081 y se apertura e imputa responsabilidad fiscal en el proceso verbal No. 2018-0870”*, el cual señaló que *“(…) Esta Póliza se cumple con los requisitos para vincularla dentro del presente proceso porque los amparos versan sobre el proyecto la Estancia del Roble, específicamente en su cumplimiento y estabilidad de la obra y no se configura el fenómeno de la prescripción que conforme con el Artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 es de cinco años, y menos se consuma prescripción por los anteriores términos de dos años (…)*”.

Es así que, durante la actuación procesal, la misma compañía obrando a través de apoderado, ha intervenido, presentado descargos y correspondientes alegatos de conclusión frente a los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales fue vinculada, y frente a lo cual reiteró su solicitud de desvinculación, frente a póliza de seguros de cumplimiento Estatal No. 400001135, cuyo tomador fue el señor **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, y el asegurado y beneficiario la Empresa Constructora de Tunja ECOVIVIENDA, por los amparos cumplimiento del contrato, estabilidad de la obra, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, por la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 014 de 2009.

Dicho lo anterior, procedió esta Sala a evaluar los argumentos expuestos por el *a quo* y que llevaron a la desvinculación de la compañía aseguradora. Se señaló por su parte, que conforme los alegatos presentados por el apoderado de ésta, en efecto los hechos generadores que dieron origen al presente proceso están directa y únicamente relacionados con las deficiencias constructivas en las soluciones de vivienda del proyecto la Estancia del Roble, según el documento de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-.

En el mismo sentido, se señaló que ni en el auto de apertura mencionado ni en los modificatorios, fueron incluidas las obras de urbanismo como constitutivas de daño al patrimonio del Estado, de conformidad con la descripción de los aspectos técnicos deficitario en la construcción de la



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119- <b>044</b> -2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 58 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

urbanización Estancia del Roble, pese a que en la cuantificación del daño estaban inmersos los subsidios complementarios destinados para las obras de urbanismo.

En efecto, observa esta Sala que dentro de los hechos que dieron origen a las presentes actuaciones administrativas, no se puso en tela de juicio las obras complementarias construidas, y que correspondieron a realizar los estudios, diseños, construcción de zonas verdes, recreativas, senderos peatonales, mobiliario y equipamiento urbano del proyecto de vivienda Estancia del Roble, situación por la cual no se encuentra nexo causal entre la fuente del daño y la conducta amparada a través de la póliza expedida por parte de **NACIONAL DE SEGUROS**.

Ahora bien, es importante precisar que la expedición de la póliza de cumplimiento se dio con base en la suscripción del mencionado Convenio Interadministrativo No. 014 de 2010, celebrado entre la Alcaldía Municipal de Tunja y la Empresa de Construcción de Vivienda de Tunja – ECOVIVIENDA, y el acta 01 de 2009 de la Asamblea General de Beneficiarios, a través de la cual se decidió que la construcción de las obras de urbanismo estarían a cargo del inversionista constructor de las viviendas, señor **BARRIOS HERNÁNDEZ**.

En efecto, revisada la caratula de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales, obrante a folio 280 de la carpeta principal 2, se puede constatar que el objeto del seguro corresponde a garantizar el cumplimiento en la ejecución de las obras de urbanismo referentes al proyecto de vivienda Estancia del Roble, refiriendo en la descripción del objeto de la misma con respecto al amparo de estabilidad de la obra que **“EL AMPARO DE ESTABILIDAD SERÁ DE CINCO (5) AÑOS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DEL ACTA FINAL DE RECIBO A SATISFACCIÓN POR PARTE DEL ASEGURADO. EL AMPARO DE ESTABILIDAD SOLO CUBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANISMO. NO AMPARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS”**.

Pues bien, en relación con lo anterior y atendiendo a las situaciones de hecho y derecho que dieron origen al presente proceso, y a las documentales obrantes en el expediente, la póliza de cumplimiento No. 400001135 no amparó los hechos por los cuales se dio apertura e imputación a los responsables fiscales aquí investigados y mucho menos por los cuales se declaró la responsabilidad fiscal; por cuanto de los informes técnicos y visitas realizadas por los ingenieros de apoyo técnico de la Contraloría General de la República, no se desprende situación alguna sobre falencias constructivas en las obras ejecutadas y garantizadas por la señalada póliza.

En consecuencia, y toda vez que las obras de urbanismo objeto de las relaciones contractuales surgidas para la concreción de las mismas fueron ejecutadas conforme el acta de liquidación del



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 59 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Convenio No. 014 de 2010 no obran dentro de los hechos constitutivos de daño cuestionados en el proceso que se adelanta, la vinculación de **COMPAÑÍA NACIONAL DE SEGUROS S.A.** no está llamada a prosperar y en consecuencia será confirmada la decisión de desvinculación adoptada por el *a quo*.

### **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

Al respecto, la aseguradora aquí relacionada, fue vinculada en virtud del aseguramiento de la ejecución del contrato de Consultoría No 029 de 2009, cuyo objeto consistió en la realización de la interventoría técnica, financiera y ambiental del proyecto, cuyos amparos fueron cumplimiento, buen manejo del anticipo, salarios y prestaciones sociales y calidad del servicio, a través de la póliza No. 39-44-101022100 con vigencia desde el 02-10-2009 hasta el 30-06-2019.

Haciendo una revisión de los hechos expuestos, las pruebas que obran dentro del expediente y las intervenciones a lo largo de la actuación procesal por parte de los apoderados de la aseguradora, esta Sala encontró que por parte de la EMPRESA DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE TUNJA- ECOVIVIENDA se adelantó proceso administrativo sancionatorio en contra del CONSORCIO EL ROBLE, ejecutor del contrato amparado por SEGUROS DEL ESTADO, por considerar que se dio incumplimiento al 100 % de las obligaciones pactadas en el contrato de consultoría, expidiendo la Resolución No. 025 del 31 de enero de 2019, la cual quedó en firme el 22 de abril del mismo año.

Con base en la anterior actuación administrativa sancionatoria contractual, la aseguradora procedió con el pago correspondiente a la efectividad de los amparos de anticipo, cumplimiento y calidad del servicio, el cual ascendió a la suma de SEISCIENTOS DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$618.356.628), valor que fue incorporado en el presupuesto de la Entidad sancionadora conforme las documentales del proceso obrantes en la carpeta principal 17/DVD- anexo ECOVIVIENDA- folio 3323.

Así las cosas, y con ocasión de lo señalado por el apoderado en sus alegatos de conclusión y lo expuesto por parte del operador de conocimiento, respecto del alcance de la efectividad de las garantías de cumplimiento frente a los valores asegurados, vale la pena referirse al concepto del límite del valor asegurado.

El asegurador garantiza el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el contratista responsable de la ejecución del contrato o el bien amparado por una



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 60 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

póliza. En consecuencia, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados.

Ahora, en los términos de los artículos 1079 y 1089 del Código de Comercio, norma especial aplicable a los contratos de seguros, la aseguradora está obligada a pagar un valor hasta el monto asegurado. Esto es, el límite de valor asegurado es la cuantía máxima de la indemnización a cargo de la aseguradora tras la ocurrencia de un siniestro amparado en la póliza que ésta ha expedido, siendo su función la de delimitar cuantitativamente la responsabilidad de la aseguradora.

En igual sentido, el límite se encuentra determinado por la naturaleza indemnizatoria y resarcitoria del daño causado por el incumplimiento probado por el asegurado y con base en lo cual se siniestra la póliza que ampara, para este caso, el contrato de consultoría.

Así las cosas, con el siniestro de la póliza y el pago efectuado por parte de la aseguradora se cumplió con la finalidad del resarcimiento de parte del daño ocasionado por parte del tomador-contratista CONSORCIO EL ROBLE, por los perjuicios causados con ocasión del incumplimiento de las obligaciones a su cargo como interventor de la construcción del proyecto de vivienda VIP Estancia del Roble; situación por la cual se confirmará la desvinculación de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

**LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**

El pronunciamiento que se hará por parte de esta Sala se centrará en la desvinculación de la aseguradora respecto de la póliza de Seguro de Manejo Global Sector Oficial No. 3001111 de fecha 19 de septiembre de 2016 con vigencia desde el 20/09/2016 hasta el 16/10/2016, siendo afianzado el señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, en su calidad de alcalde municipal de Tunja para el periodo 2016-2019.

Al respecto y con ocasión de lo señalado tanto en la exposición de alegatos por parte de la apoderada de **LA PREVISORA S.A.**, como en la decisión adoptada por el operador fiscal de primera instancia respecto de la procedencia o no de la desvinculación de la póliza señalada, vale la pena señalar:

En términos del artículo 203 del Decreto 663 de 1993 el seguro de manejo tiene por objeto garantizar el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 61 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

empleados públicos o a los particulares, en favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables; y podrá extenderse también al pago de impuestos, tasas y derechos y al cumplimiento de obligaciones que emanen de leyes o de contratos.

Conforme lo anterior y en concordancia con lo establecido en los articulo 1057 y 1073 del Código de Comercio, así como lo consignado en la caratula de la póliza de manejo global las pérdidas patrimoniales de dinero, valores y bienes públicos, causados por los servidores públicos que trabajan para el tomador, en el ejercicio de sus cargos, por incurrir en conductas que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o que generen fallos con responsabilidad fiscal, siempre y cuando la conducta que dio origen al daño tenga lugar dentro de la vigencia de la presente póliza.

Así las cosas, corresponde revisar los hechos por los cuales al señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, se le imputó responsabilidad fiscal en el manejo de recursos públicos, encontrando que, como bien lo señaló el *a quo*, correspondió a los pagos efectuados al constructor inversor y que dichos pagos corresponden al periodo comprendido entre el 15 de julio y el 1 de septiembre de 2016, cuando aún no tenía vigencia la póliza vinculada.

Por lo anteriormente señalado, se confirmará la desvinculación decretada a la **PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, respecto de la póliza de manejo global No. 3001111.

iii. Cesación de la acción:

En el presente caso la primera instancia en la audiencia del 16 de marzo de 2023, decidió cesar la acción fiscal a favor los señores **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA** y **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS** con ocasión de los pagos efectuados por estos, antes de ser resueltos los recursos de reposición.

Al respecto, revisado el expediente se encuentra que mediante radicado 2023ER0017283 del 6 de febrero de 2023<sup>13</sup>, el señor **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, remitió mediante correo electrónico solicitud de liquidación a la fecha, y el número de cuenta de la Contraloría General de la República para efectos de consignar el valor de la sanción fiscal proferida en su contra.

A su vez, en correo electrónico radicado con el No. 2023ER0020250 del 9 de febrero de 2023, dirigido al Contralor Delegado Intersectorial No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales

<sup>13</sup> Folio 6503.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 62 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Contra la Corrupción, el doctor EDWIN IVÁN ORTIZ QUINTERO, adjuntó recibo de pago del monto del daño atribuido a su mandante indexado a la fecha, y, en consecuencia, solicitó el archivo del proceso a favor de este y que no se realizara el reporte al boletín de responsables fiscales.<sup>14</sup>

La Contraloría Delegada Intersectorial No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, mediante radicado No. 2023IE0017974 del 20 de febrero de 2023<sup>15</sup>, dirigido a la Coordinadora de Gestión de la Dirección de Recursos Financieros, solicitó la verificación de los pagos realizados, entre ellos, el efectuado por el señor **PÉREZ BURGOS** en cuantía de CINCO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$5.672.958,08) a la cuenta del Banco Popular No. 050-00120-5 a nombre del Tesoro Nacional.

Por su parte, se encuentra que el señor **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**, mediante oficio No. 2022ER0216132 del 27 de diciembre de 2022, allegó comprobante de pago por la suma de TRESCIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS CON VEINTE CENTAVOS (\$322.688,20) a título de resarcimiento del daño fiscal para el proceso *sub examine* y, en consecuencia, solicitó su desvinculación de la actuación administrativa, como obra folios 6438 y 6439 del expediente

En documento de fecha 27 de febrero de 2023 con radicado 2023IE0020372, fue certificado por la funcionaria encargada, que la consignación por la suma de CINCO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$5.672.658,08) del 2 de febrero de 2023 se hizo efectiva, sin embargo, se indicó que fue realizada por el señor MAURICIO SALAZAR LADINO.

Sin embargo, por solicitud del Despacho de primera instancia, se requirió el ajuste a la certificación, dado que se incurrió en un error en identificar al pagador de la sanción, por lo que en documento con el mismo radicado se actualizó la información.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la decisión adoptada por la primera instancia de la responsabilidad fiscal de los señores **MOJICA MOJICA** y **PÉREZ BURGOS**, se basó en los pagos efectuados por estos, se confirmará la cesación de la acción fiscal y su consecuente archivo declarada en audiencia del 16 de marzo de 2023.

<sup>14</sup> Folios 6516 y 6517.

<sup>15</sup> Folio 6794.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 63 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

### 3.3.2. Otras estimaciones frente a la consulta.

Por otra parte, y en atención a las facultades del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, relacionadas con **examinar integralmente y sin limitación alguna** el asunto, debe pronunciarse este Cuerpo Colegiado, respecto al fallo con responsabilidad fiscal que se profirió en el artículo quinto de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023, en contra de unos investigados, así como el adoptado en contra de CREDIAFIANZAR S.A.S, como se hará a continuación:

#### i. Porcentaje a garantizar no recuperado

Como se ha señalado a lo largo de este proveído la primera instancia adoptó fallo con responsabilidad fiscal en contra de **GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO, YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA y JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS** *“por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado”*.

Sobre el particular debe aclararse que el contrato de constitución de la Unión Temporal La Estancia del Roble, cuyo objeto consistió en la ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario y social “La Estancia del Roble” de fecha 16 de junio de 2009, estableció en la cláusula décima séptima, la obligación por parte del constructor de presentar a INVITU (hoy ECOVIVIENDA), garantía única que avalara el cumplimiento de las obligaciones surgidas de la ejecución del mismo, determinando los amparos de cumplimiento del contrato, pago de salarios y prestaciones sociales, responsabilidad civil extracontractual y estabilidad y calidad de la obra.

Ahora bien, revisado detenidamente el Auto No. 0212 del 8 de febrero de 2021, por medio del cual se les imputó responsabilidad, se lee que el funcionario de conocimiento reprochó el hecho de que no se hubiese constituido dicha póliza de seguros, consideró que el porcentaje del 10% del valor de los recursos públicos correspondientes a subsidios de orden Nacional no pudo ser recuperado, situación que conllevó a que se fallara con responsabilidad fiscal en contra de Gerentes de INVITU, así como de quienes se desempeñaron como Asesores Jurídicos para la fecha en que se aprobó el Contrato de Fianza suscrito con CREDIAFIANZAR S.A.S., y sendas aprobaciones de los anexos del mismo, en el entendido que la fianza no es un instrumento jurídico permitido en materia de contratación estatal bajo las premisa de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 64 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Una vez analizados los argumentos expuestos por la primera instancia por los cuales determinó la existencia de un daño fiscal por esta causa generadora, encuentra esta Sala Plena que en virtud del artículo 5 de la Ley 610 de 2000 en concordancia con lo expuesto en Sentencia C – 840 de 2001<sup>16</sup>, si bien nos encontramos frente a una conducta objeto de reproche, consistente en la presentación de una fianza y la aprobación de esta surtiendo la veces de póliza, como fue determinado el elemento de la responsabilidad fiscal “daño patrimonial al estado” no se configura como autónomo frente al daño consistente en *“la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios”*.

Cabe aclarar que los hechos objeto de investigación, y por los cuales se determinó responsabilidad fiscal por el *a quo* corresponden a las deficiencias constructivas y fallas estructurales debidamente probadas en el proceso del proyecto Estancia del Roble, configurándose de este modo la pérdida de los recursos públicos invertidos provenientes de los subsidios de vivienda familiar girados al constructor, así como los recursos públicos invertidos para la verificación de esas deficiencias y fallas.

Resulta tan incierto la delimitación y cuantificación del daño predicado, que en el análisis de la responsabilidad atribuida al señor **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, frente a este hecho la primera instancia indicó: *“(…) En el caso sub-exámine el proyecto Estancia del Roble, quedó desamparado por ambas vías, por cuanto no ha sido posible la recuperación de los recursos del subsidio nacional en la relación FONVIVIENDA-ECOVIVIENDA, como tampoco se garantizó la ejecución del proyecto con la garantía única de cumplimiento aportada por inversionista constructor, que permitiera siquiera recuperar el 10% de los recursos del subsidio nacional, por cuanto fue aprobada una garantía distinta a la exigida, y ni los miembros de la Unión Temporal se percataron de tal situación.”* (Subrayado y negrillas fuera de texto)

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001 *“Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.”*





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 65 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Así, la responsabilidad fiscal asignada en el artículo quinto de la parte resolutive del fallo proferido el 27 de enero de 2023, consiste en hechos que a juicio de esta Sala corresponden a otro tipo de responsabilidad diferente a la fiscal, en tanto la irregularidad derivada de la no presentación de una póliza de garantía, sino de un contrato de fianza, y su posterior aprobación por los funcionarios de ECOVIVIENDA, no constituyen un daño fiscal que pueda ser objeto de cuantificación independiente al ya determinado en la presente causa fiscal.

Verifica esta Sala que la conducta irregular correspondiente a la aprobación del contrato de fianza fue determinante en la causación del daño fiscal que se investiga, pero en lo relacionado con la pérdida de los recursos correspondientes a los subsidios de vivienda, mas no con el eventual e hipotético daño relacionado con la pérdida de oportunidad de reclamación del 10% del valor de estos, como fue imputado y fallado de manera particular y única en contra de las asesoras jurídicas de ECOVIVIENDA, siendo encaminada su defensa a controvertir esos presupuestos de la responsabilidad fiscal como lo expuso la primera instancia.

En este punto, cabe resaltar que si bien el contrato no fue amparado por una póliza como lo exigía la ley, la administración Municipal o ECOVIVIENDA contaban con las acciones legales para ejecutar las obligaciones derivadas del contrato de fianza, lo que se traduce que la afirmación realizada por el funcionario de conocimiento de instancia relativa a que el porcentaje del 10% “no pudo ser recuperado” no resulte cierta, pues incluso, no obra prueba alguna que acredite que ECOVIVIENDA o el municipio hubiese encaminado acción alguna tendiente a la ejecución de esa fianza conforme a las coberturas que contempló, específicamente la relacionada con cumplimiento.

De acuerdo con lo analizado sería del caso que en el marco de las competencias del grado de consulta se procediera a fallar con responsabilidad fiscal en contra de VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO, YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA y JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios. No obstante, teniendo en cuenta que ni en la imputación y mucho menos en el fallo donde se determinó la responsabilidad fiscal les fue enrostrada de manera particular este daño fiscal, resultaría violatorio a sus garantías procesales, en particular su derecho de defensa y contradicción que esta Sala Fiscal y



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 66 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Sancionatoria les fallé con responsabilidad por este hecho generador, al igual que la primera instancia lo determinó respecto de GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ y WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO.

En tal sentido, este Cuerpo Colegiado considera procedente revocar el artículo quinto del fallo proferido el 27 de enero de 2023, y en su lugar, fallar sin responsabilidad fiscal a favor de GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO, YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA y JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS *“por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado”*, en aplicación del artículo 54 de la Ley 610 de 2000, y así se declarará en la parte resolutive del presente proveído.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que se fallará sin responsabilidad fiscal por este hecho a favor de **VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO<sup>17</sup>, YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA** y **JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS**, por sustracción de materia, no habrá lugar a resolver de fondo los argumentos de los recursos de apelación presentados por estas.

**ii. De la Responsabilidad Fiscal de CREDIAFIANZAR S.A.S.**

En tratándose de la Compañía de Créditos y Afianzamiento S.A.S., CREDIAFIANZAR, se encuentra que en un principio esta fue vinculada en calidad de tercero civilmente responsable mediante Auto de Apertura e Imputación No. 004 de 2018, con ocasión al contrato de fianza reprochado. Sin embargo, mediante Auto No. 212 de 2021, se modificó la naturaleza del sujeto y su vinculación al proceso, pasando de ser tercero civilmente responsable a presunto responsable fiscal, en calidad de fiador del inversionista constructor IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ.

El auto que modificó la vinculación de CREDIAFIANZAR, estableció en sus consideraciones lo siguiente:

*“Hechas estas precisiones es claro que el contrato celebrado entre el inversionista constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ en representación de la unión temporal ESTANCIA DEL ROBLE y CREDIAFIANZAR S.A.S. es un contrato de fianza y no de seguro como lo exigía el documento de unión temporal ESTANCIA DEL ROBLE, y las normas de*

<sup>17</sup> Cabe advertir que Victoria Eugenia Granados Camacho estuvo representada por Defensor de Oficio en la actuación administrativa.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 67 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*contratación pública vigentes para la época (junio de 2009). El afianzador es un garante de una obligación accesorio y subsidiaria de una obligación ajena, directa e inmediata que contrajo para con el acreedor garantizado, consistente en cumplir la obligación del deudor principal, en todo o parte si el deudor principal no la cumple. En virtud de lo anterior, y no existiendo una póliza de seguros que garantizara el cumplimiento de la ejecución del proyecto de vivienda de interés social prioritario La Estancia del Roble en el municipio de Tunja, si no un contrato de fianza emitido por la COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO CREDIAFIANZAR S.A.S. NIT. 800.200.047-6, representada legalmente por JORGE ENRIQUE PASTRAN BECERRA, es procedente modificar el auto No. 004 de 2018 en el sentido de vincular e imputar responsabilidad fiscal como presunto responsable fiscal a la citada compañía, como quiera que en calidad de afianzador o fiador del inversionista constructor en representación de la Unión Temporal Estancia del Roble, participó en la producción del daño causado al patrimonio del Estado como consecuencia del incumplimiento en la construcción de la urbanización Estancia del Roble, tal y como se expuso en el acápite del daño de la presente decisión y en el auto que es objeto de modificación. Garantizar una obligación ajena en todo o parte convierte a la COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO CREDIAFIANZAR S.A.S. NIT. 800.200.047-6, en gestor fiscal, en la medida que se obliga a cumplir con todo aquello que el inversionista constructor no cumplió, quien era el ejecutor del proyecto, ya que está garantizando las mismas obligaciones a las que el constructor se comprometió en la unión temporal, hecho que conlleva a hacerle exigible de igual manera el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público. Dicha compañía de afianzamiento participó y concurrió en la producción del daño por la gestión fiscal ineficaz y antieconómica, dado que los cometidos y fines esenciales del Estado no se cumplieron, esto es, la construcción de las 1082 soluciones de vivienda en la municipalidad de Tunja, que comprendían el proyecto Estancia del Roble.”<sup>18</sup>*

Contrario a lo expuesto por el a quo, este Cuerpo Colegiado considera que no se reúnen los requisitos establecidos en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, para que en el caso objeto de estudio **CREDIAFIANZAR S.A.**, sea sujeto pasivo de la acción fiscal al no ostentar la calidad de gestor fiscal respecto de los hechos objeto de investigación, pues no estuvo a su cargo el manejo o administración de los recursos públicos invertidos en el proyecto de vivienda “Estancia del Roble”.

Valga la pena traer en comentario lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia reciente C-438 de 2022, en la que manifestó que:

<sup>18</sup> Folio 2452, Auto 212 de 2021.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 68 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

*“(…) son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas “actividades económicas, jurídicas y tecnológicas” y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado”.*

De lo anterior, se puede colegir que, la suscripción del contrato de fianza, a diferencia de lo interpretado por la primera instancia, no traslada la calidad de gestor fiscal que ejerció el inversionista-constructor al afianzador.

A su vez, no concuerda esta Sala con lo considerado por la primera instancia, que por una parte indicó que el Contrato de Fianza suscrito resultó contrario a las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 incumpliendo a su vez con la cláusula décima séptima del acto de constitución de la Unión Temporal Estancia del Roble, pero por otra parte, para cambiar la vinculación y darle la connotación de gestor fiscal a CREDIAFIANZAR le dio total validez al contrato de fianza y sus características según la norma civil.

Recuérdese que de conformidad con lo señalado en el artículo 2361 del Código Civil la fianza es una obligación accesoria y no principal, por lo que la afirmación realizada por el funcionario de conocimiento de primera instancia según *“(…) la conducta omisiva del inversionista constructor lo es también de la COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO CREDIAFIANZAR S.A.S. NIT. 800.200.047-6, (…), y se le endilga de igual manera a título de CULPA GRAVE, habida cuenta de las obligaciones surgidas del aval o garantía suscrita, esto es el contrato de fianza No. 2128, por lo que, siendo fiador está llamado a responder por los mismos hechos que le fueron imputados al presunto responsable fiscal IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, inversionista constructor, quien no construyó el proyecto Estancia del Roble con la calidad debida, conducta a todas luces negligente y por la cual debe responder también la citada compañía de crédito y afianzamiento.”*, máxime cuando el fiador se obligó a menos que el inversionista-constructor, en tanto afianzó un hecho ajeno solo respecto de cumplimiento del contrato, salarios y prestaciones sociales y, estabilidad de la obra.

Es oportuno señalar que resulta cierto que los aquí declarados fiscales incurrieron en un reproche al haber aprobado una fianza como si esta surtiera las veces de póliza de seguro en un contrato estatal cuando a la luz de la normativa la misma no era válida, sin embargo la administración



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 69 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

municipal y ECOVIVIENDA cuentan con la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria a efectos de cumplir con la obligación que le correspondía al inversionista-constructor en todo o parte, al ser evidente su incumplimiento.

Así las cosas, en sede de consulta revocará parcialmente el artículo segundo de la decisión proferida el 27 de enero de 2023, en el sentido de fallar sin responsabilidad fiscal a favor de la **COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO S.A.S., CREDIAFIANZAR**, con la finalidad de defender el interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales de los investigados.

En consecuencia, y teniendo en cuenta ello, por sustracción de materia, no habrá lugar a resolver de fondo los argumentos de los recursos de apelación presentados por esta.

**3.4. Trámite en segunda instancia.**

Recibido el expediente la Contralora Delegada Intersectorial No. 2 de la Sala Fiscal y Sancionatoria a través de Auto No. ORD-801119-042-2023 del 17 de abril de 2023, fijó como periodo probatorio por el término de diez (10) días, y decretó como pruebas:

- Oficiar a la sociedad ALLIANZ SEGUROS S.A., con el fin de que, con destino al presente proceso de responsabilidad fiscal, certifique si respecto de las Pólizas No. 021558765 expedida el 28 de mayo de 2014 y la 021715582 del 1 de enero de 2016, se han efectuado pagos. En caso afirmativo, especifique los amparos afectados por cada una de pólizas y las fechas de los pagos, así como, remita los soportes documentales en donde conste las fechas en que se realizaron los mismos y el nombre del beneficiario. Igualmente, certifique si las referidas pólizas cuentan con disponibilidad para atender reclamaciones, y finalmente, si existe algún monto remanente relacionado con los amparos afectados en el presente proceso de responsabilidad fiscal.
- Oficiar a ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., con el fin de que, con destino al presente proceso de responsabilidad fiscal, certifique si las Pólizas No. 600-87-994000000017, 600-87-994000000023, 600-87-994000000029, 600-64-994000002920 y 021715582, fueron afectadas. En caso afirmativo, especifique los amparos afectados por cada una de pólizas y las fechas de los pagos, así como, remita los soportes documentales en donde conste las fechas en que se realizaron los mismos y el nombre del beneficiario. Así mismo, el saldo remanente de cada una de ellas junto con los deducibles pactados.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 70 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

- Oficiar a la Superintendencia de Sociedades, para que informe si CREDIAFIANZAR S.A.S., identificada con NIT 800.200.047-6, fungió o estuvo legalmente habilitada como Compañía aseguradora.
- Oficiar a la EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -ECOVIVIENDA, identificada con NIT 820.003.259-9, para que remita a este Despacho, copia íntegra de la Resolución No. 399 del 20 de agosto de 2013, por medio de la cual se establece el Nuevo Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la entidad, incluyendo sus anexos y modificaciones hasta el año 2016.

En cumplimiento de lo anterior, con SIGEDOC No. 2023ER0066159 del 21 de abril de 2023, ALLIANZ SEGUROS S.A., allegó respuesta.

Por su parte, ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., emitió respuesta al requerimiento mediante oficio radicado con el No. 2023ER0066044 del 20 de abril de 2023.

A su vez, la EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -ECOVIVIENDA, remitió respuesta con SIGEDOC 2023ER0066470 del 21 de abril de 2023.

Finalizado el periodo probatorio, la Superintendencia de Sociedades no remitió la información requerida.

**3.5. Del recurso de apelación.**

Son apelables en general, las providencias que resuelvan el fondo del asunto de manera definitiva y los autos que de manera expresa lo contemplen, es decir, el fallo será objeto de dicho recurso, pero siempre que la cuantía del daño patrimonial estimado en el Auto de apertura e imputación supere la menor cuantía para la contratación de la entidad afectada con los hechos tal como lo dispone el artículo 102 cuarto inciso de la Ley 1474 de 2011.

También procede el recurso de apelación, entre otras, contra la decisión de negar total o parcialmente las pruebas solicitadas o allegadas, así como contra la que resuelve sobre la solicitud de nulidad y el decreto de medidas cautelares, en los procesos de doble instancia.

Ahora bien, en el proceso ordinario fiscal, el término para interponer el recurso de apelación se contempló en cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, tal como lo dispone el artículo 51 de la Ley 610 de 2000. En concordancia con ello, el Código de Procedimiento Administrativo y



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 71 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

de lo Contencioso Administrativo, en los artículos 77 y siguientes dispone el procedimiento y requisitos para la interposición del recurso de apelación.

Resulta necesario verificar, conforme a lo establecido en materia fiscal respecto al recurso de apelación, si estos fueron interpuestos dentro del término de ley. En consideración a lo normado y a los recursos objeto de estudio procede esta Sala a desatar los recursos de apelación presentados en la audiencia de sustentación por **ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO**, en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo 2008-2011; **FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA**, en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo 2012-2015; **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, en calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja INVITU para el periodo comprendido entre 03 de enero de 2008 al 30 de junio de 2014; **GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS**, en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA para el periodo comprendido entre el 01 de julio de 2014 al 05 de abril de 2015; **GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ**, en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA para el periodo comprendido entre el 06 de abril de 2015 al 31 de diciembre de 2015; y, **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, en calidad de Inversionista-constructor y también como representante legal de la Unión Temporal “La Estancia del Roble”.

En calidad de supervisores e interventores los recursos de apelación de **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, como Integrante del CONSORCIO EL ROBLE, interventor del proyecto Estancia del Roble; **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, como Integrante del CONSORCIO EL ROBLE, interventor del proyecto Estancia del Roble; y, **MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ**, en calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de Consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble, periodo de labor del 03 de febrero del 2015 al 30 de abril del 2017.

Igualmente, los recursos de apelación de **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo 2016-2019; y, **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA periodo 2016 -2019. Y los recursos de los terceros civilmente responsables, **ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.**; **ALLIANZ SEGUROS S.A.**; **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**; y, **LA PREVISORA S.A.**

Al respecto, es claro que, esta Sala procederá a resolver los argumentos esbozados por los recurrentes, cuyo marco está definido, por las razones de inconformidad o juicios de reproche esbozados en relación con la situación creada por el acto administrativo objeto de recurso, en virtud de la competencia para conocer del recurso de apelación, le exige e impone a la autoridad



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 72 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

el deber de analizar los diferentes factores dentro del cual la razonabilidad de la materia objeto de decisión debe primar y ser coherente con los principios que rigen las actuaciones administrativas.

El recurso de apelación persigue que la providencia recurrida sea aclarada, modificada, adicionada o revocada, por el funcionario de segunda instancia. Con este se desarrolla la doble instancia, prevista en el artículo 31 de la Constitución Política<sup>19</sup>, el cual puede ser formulado como subsidiario del recurso de reposición, o bien como único recurso de forma directa y principal contra la providencia respectiva.

De forma que, lo que el recurrente busca con la apelación es que, el superior jerárquico efectúe un nuevo estudio, revise la cuestión decidida en la providencia de primera instancia y tome una decisión diferente a la del *a quo*. Se concluye entonces, que el apelante debe satisfacer unos requisitos mínimos en su argumentación como son: señalar los aspectos de la decisión que considera violatorios o que le causan un perjuicio y los motivos que lo llevan a contradecir la decisión adoptada, toda vez que como lo explicó la Alta Corte en la sentencia C-365 de 1994 “(...) mediante su alegato, quien apela tiene la oportunidad de hacer conocer al fallador de segundo grado los elementos de juicio en que se apoya su inconformidad”; es decir, que la sustentación del recurso debe dirigirse o tener como punto de partida la decisión adoptada.

Hecha las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, desciende la Sala Plena de la Sala Fiscal y Sancionatoria a pronunciarse sobre los argumentos de la defensa expuestos por los recurrentes, haciendo un análisis sobre su oportunidad y procedencia, para luego estudiar las motivaciones que atacan lo procedimental y lo sustancial, y dentro de estos últimos, los elementos propios de la responsabilidad fiscal; para finalmente concluir, si se acogen o no, las afirmaciones o negaciones hechas.

**3.5.1. Consideraciones frente a los argumentos comunes de los recurrentes.**

Tal como se anotó en este acápite se abordarán los argumentos comunes planteados por parte de la defensa los cuales giran alrededor de: *i)* la caducidad de la acción fiscal; *ii)* principios de buena fe y confianza legítima; *iii)* fuerza mayor; *iv)* inexistencia de gestión fiscal por parte de FONVIVIENDA; *v)* ausencia de responsabilidad por la estructuración y función de supervisión; *vi)* análisis de la naturaleza jurídica del informe técnico; *vii)* solidaridad; y, *viii)* prescripción pólizas de seguro.

<sup>19</sup> Constitución Política. Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 73 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

**i. Caducidad de la acción fiscal:**

Frente a este argumento que instan los apelantes, sobre el fenómeno de la caducidad en el presente Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal, se pone de presente que, en el caso particular, se trata de hechos de ejecución de tracto sucesivo, cuyo objeto fue la ejecución del proyecto de viviendas de interés prioritario y social denominado Estancia del Roble, en el municipio de Tunja.

Por lo que esta Sala de Decisión pone de presente que esta obra se ejecutó entre los meses de julio del año 2009 y agosto de 2016, en razón a que mediante No. 091 del 29 de julio de 2016, el alcalde respectivo de Tunja y la Gerente de la Empresa Constructora de Tunja - ECOVIVIENDA, decretaron la suspensión unilateral de la Unión Temporal “LA ESTANCIA DEL ROBLE” hasta el 31 de agosto de 2016 obedeciendo a los problemas técnicos, administrativos, financieros y jurídicos del proyecto.

Que seguidamente, por medio de la Resolución No. 107 del 13 de septiembre de 2016, entre el Municipio de Tunja y ECOVIVIENDA resolvieron declarar por vencimiento de plazo dicho negocio jurídico llamado “UNIÓN TEMPORAL LA ESTANCIA DEL ROBLE”, por los incumplimientos que tuvo el inversionista constructor, tomando como punto de partida por este ente de control esa fecha, entendiéndose como último acto contractual, para así poder contabilizar los términos que enmarcan este presente proceso.

Así las cosas, esta Sala considera necesario estudiar la procedencia de esta figura en el caso en concreto para establecer si hay lugar o no caducidad.

El fenómeno jurídico de la caducidad surge como consecuencia de la inactividad de los interesados para obtener por los medios jurídicos establecidos en el ordenamiento, la defensa y protección de los derechos afectados por un acto, hecho, omisión u operación administrativa, dentro de los términos fijados en la ley, e implica “la extinción del derecho a la acción por la expiración del término fijado en la ley para ejercer la respectiva acción”.<sup>20</sup>

Entendiéndose que la caducidad es el límite temporal dispuesto por el legislador para ejercer el derecho de acción, por ende, es considerado de orden público, no es renunciable y debe ser declarado por el juez aún de forma oficiosa. La existencia de esta figura en el ordenamiento

<sup>20</sup> Sentencia T-973 de 1999.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 74 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

jurídico supone que este término constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y prevalencia del interés general, materializado en el principio del debido proceso.

Es así como el legislador contempló en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, la figura de la caducidad en los siguientes términos:

**“ARTICULO 9. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.”** (Negrillas y subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, se observa con claridad que: (i) la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal está relacionada al hecho generador del daño al patrimonio público; (ii) el término de caducidad aplicable es de cinco (5) años; y, (iii) el computo de dicho término depende de la naturaleza del hecho, pues si es de ejecución instantánea contará desde su realización, pero si es de ejecución sucesiva o continuada, se contará desde el último hecho o acto.

En este orden, la caducidad de la acción fiscal opera a los cinco (5) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, sin que se hubiera proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El vencimiento de este término no impide a la Contraloría en tratándose de hecho punibles, que se pueda reparar el detrimento y demás perjuicios causados al Estado, a través de la constitución como parte civil en el proceso penal, ejercido por la CGR o por la respectiva entidad pública.

En relación con la caducidad de la acción fiscal en materia de responsabilidad fiscal, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República profirió el concepto No. 2016EE0064504 del 20 de mayo de 2016, en el que realizó un análisis concienzudo sobre el tema materia de estudio, de lo cual, se destaca:

***“3.2. Caducidad de la acción fiscal. Momento de su ocurrencia.***

*En el campo jurídico, la caducidad es una figura que de manera general tiene extenso efecto en el ámbito de los derechos y las acciones, configurándose en la pérdida de un derecho, o de la validez de una facultad para iniciar una acción, por su no ejercicio durante el plazo señalado de manera convencional o por la ley para ejecutarla.*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 75 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

*En materia de responsabilidad fiscal, el artículo 9° de la Ley 610 de 2000, establece que la acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.*

*Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el último hecho o acto.*

*De conformidad con la norma señalada, es claro que los Organismos de Control Fiscal, cuentan con cinco (5) años para iniciar el respectivo Proceso de Responsabilidad Fiscal. También nos indica la disposición mencionada que este término deberá contarse desde el hecho generador del daño al patrimonio público y a región seguido clasifica los hechos o actos en dos tipos: los de ejecución instantánea y los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado. Para los primeros ordena que se computara el término desde el día de su realización; para los segundos desde el último hecho o acto.*

*Cabe precisar que, para los actos de tracto sucesivo, la propia norma, ha determinado que se debe tener en cuenta el hecho generador del daño al patrimonio público. Allí entonces es importante deslindar el hecho que ocasiona el daño, del daño propiamente dicho. Lo que cuestiona la ley de responsabilidad fiscal es el hecho generador del daño al patrimonio público, la fuente del daño como objeto de la responsabilidad, una concepción causalista que examina las condiciones en que aparecen los hechos antes que el daño en su dimensión formal. En este orden, para determinar la caducidad de la acción fiscal debe tenerse en cuenta el hecho que da origen al daño. Es necesario precisar que en materia del análisis del término de caducidad es muy importante el examen pormenorizado de cada situación en concreto (...)”*

Una vez realizado el análisis de los hechos generadores de la presente causa fiscal, esta Sala evidencia que, en este caso particular, nos encontramos con actos complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado, por lo cual es necesario establecer cuál es el último hecho o acto que determina el momento a partir del cual se contabiliza el término para que opere caducidad de la acción fiscal. Para ello, tenemos de presente la Ley 80 de 1993, artículo 60, que fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, normas que se refieren a que los contratos de tracto sucesivo o cuyas obligaciones se prolonguen en el tiempo deben liquidarse, o aquellos que según su naturaleza así lo requieran.

Por lo que se reitera que, la caducidad de acción no está asociada con las conductas individuales de los responsables fiscales como lo pretender ver los apelantes, sino con el hecho generador del daño del patrimonio público que conllevó (i) *perdida de los recursos públicos girados y*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 76 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

*pagados como subsidio de vivienda por FONVIVIENDA; (ii) pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No.029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE; y (iii) pago de las adicionales requeridas e invertidas por ECOVIVIENDA para la evaluación estructural del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría N° 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S., daños producto de una secuencia de hechos que se dieron en el desarrollo del proyecto, con ocasión de las acciones y omisiones que se produjeron en la ejecución del mismo y que incluso implicaron la no terminación del proyecto y la no liquidación de la UT, constituyéndose el hecho en un acto complejo, de tracto sucesivo, permanente o continuado.*

En este sentido, esta Sala de Decisión trae la Sentencia del 1 de agosto de 2002, de la Sección Primera del Consejo de Estado donde se pronunció acerca de las características del acto complejo, así:

*“Las dos resoluciones acusadas constituyen en realidad un solo acto administrativo, integrado por las declaraciones de voluntad de dos autoridades distintas, en ejercicio de la función administrativa, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual constituyen un acto administrativo complejo, en cuanto dichas declaraciones se fusionan en una unidad, para darle nacimiento o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como un acto de trámite respecto de la otra.*

*Tampoco se puedan tomar como parte o desarrollo de un procedimiento administrativo, como erradamente lo plantean los actores, pretendiéndoles aplicar las reglas de dicho procedimiento previstas en la primera parte del Código Contencioso Administrativo, como son las atinentes, entre otras, a los recursos de la vía gubernativa. En su condición de acto administrativo complejo corresponde, a la vez, a los actos administrativos generales, que por disposición expresa del artículo 49 del C. CA no tienen recurso.”*

De igual manera, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera en sentencia del 28 de enero del 2021<sup>21</sup>, dijo lo siguiente:

<sup>21</sup> Radicación No 76001-23-33-000-2016-01142-01.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 77 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*“(…) La sección Primera de esta Corporación<sup>22</sup>, ha precisado que el término de caducidad de la acción fiscal se cuenta a partir del hecho generador del daño al patrimonio público que se evidencia o materializa en la fecha de liquidación del contrato estatal:*

*El fenómeno de la caducidad se cuenta a partir de la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público. Y este hecho, en el caso subexamine, lo constituye el sobre costo en que se incurrió en la referida contratación, que se evidencia o materializa en la fecha de liquidación del convenio del 22 de junio del 2005. En virtud de lo anterior, para la Sala no es acertado contabilizar en el presente caso el término de caducidad de la acción de responsabilidad Fiscal a partir de la suscripción del Convenio Interadministrativo No 084 de 2002, sino desde el último acto teniendo en cuenta que el hecho o acto generador del daño al patrimonio público, como ya se dijo se materializa en ese momento (…)”*

En este sentido, esta instancia reitera una vez más como se había pronunciado en el auto No. ORD 801119 – 241 – 2021<sup>23</sup> del 11 de octubre de 2021, en el cual no fueron de recibo los argumentos que habían sido presentados sobre la caducidad de la acción, tomando como fecha final la expedición de la Resolución No. 107 por medio de la cual se declaró la terminación unilateral, esto es, el **13 de septiembre de 2016**, motivo por el cual en la causa fiscal no se configuró la caducidad, dado que el auto de apertura de la investigación data del 22 de octubre de 2018, por lo que para dicha fecha no habían transcurrido los cinco (5) años que señala el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Por consiguiente, no son de recibo los argumentos propuestos por los apelantes, pues se encuentra demostrado que son actos de relación contractual, que fueron prolongados en el tiempo, de manera continua y permanente, conllevando a hechos generadores del daño a eventos de complejidad y de tracto sucesivo.

## ii. Principios de buena fe y confianza legítima:

La defensa de FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA exalcalde de Tunja, se refirió al principio *Pacta Sunt Servanda* y afirmó que los contratos se celebran y se ejecutan de buena fe, así como la de GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS Y VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, según la cual descarta la culpa grave de estos de acuerdo al principio de buena fe y de confianza, respecto de las funciones del constructor y de los supervisores de los contratos.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera; Sentencia del 16 de marzo de 2017; Rad. No 85001-23-33-000-2014-00051-01.

<sup>23</sup> Carpeta Principal No. 27 (folios 5271 – 5314)



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 78 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Antes de dar respuesta a estos argumentos, esta Sala estima oportuno señalar cual es el alcance de este principio según las decisiones del Consejo de Estado:

“De lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción parecida al artículo 1603 del Código Civil, se desprende que **en todo el iter contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe** (...) el artículo 863 de esa misma codificación ordena que “las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen”, precepto este que **en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado (...) [la buena fe contractual] estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato (...) se trata aquí de una buena fe objetiva y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho” o conforme al contrato**, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido (...)”<sup>24</sup> (Resaltado fuera del texto)

Entonces, como lo afirma la decisión citada del Consejo de Estado la Buena fe en la contratación estatal es de **carácter objetivo** y va encaminada precisamente a que los intervinientes en la planeación y ejecución del contrato tengan un comportamiento leal y efectivamente ajustado al ordenamiento jurídico y a las obligaciones estipuladas en el contrato, por lo que la mera convicción de creer **estar cumpliendo sus deberes funcionales y obligaciones contractuales no los exonera de responsabilidad**.

En reiterada jurisprudencia ha señalado que el principio de la legítima confianza deriva del artículo 83 de la Constitución, al disponer que “*las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas*” y se concibe con el no alterar unas reglas de juego que regulan las relaciones del Estado con los particulares.

Igualmente, en cuanto al principio de confianza legítima, el Consejo de Estado lo ha definido de la siguiente forma:

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 19 de noviembre de 2012, radicando No. 25000-23-26-000-1998-00325-01(22043).



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 79 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

“El principio-regla de la confianza legítima (art 87 CP), inicialmente llamado “*vertrauensprinzip*” por el ordenamiento alemán, **se predica de situaciones donde la expectativa que genera un sujeto por la conducta correlativa de otro genera un grado de confianza, sinceridad, seriedad y veracidad** tal, que se genera una protección legal y constitucional al que de buena fe confía que no se varíen las circunstancias que lo rodean.

Este axioma tiene dos caras, por un lado, se manifiesta como la materialización del principio de seguridad jurídica, **en las relaciones del Estado de derecho con sus asociados; y por otro se expresa como una consecuencia obvia del principio de buena fe en toda relación jurídica.**<sup>25</sup> (Resaltado fuera del texto)

En ese orden, el principio de confianza legítima tampoco exonera de responsabilidad a los presuntos responsables fiscales, pues la mera convicción de creer que el control, supervisión y vigilancia del proyecto Estancia del Roble le correspondía a otros sujetos de la relación contractual, desconociendo sus propias funciones y obligaciones, constitucionales, legales y contractuales, además que tanto el señor FLÓREZ ESPINOSA como el señor BERMÚDEZ ARENAS y la señora CAMARGO REYES hacían parte de la administración, por lo que carece de sentido que pretendan valerse de la confianza de que otros miembros o colaboradores de la administración, como en este caso la Unión Temporal a la que el Municipio de Tunja hacía parte cumpliera con sus funciones.

Entonces, ni el principio de buena fe y ni el principio de confianza legítima, les permite a los encausados ampararse en la premisa que la mera creencia que el control y vigilancia del proyecto Estancia del Roble le correspondía exclusivamente a otros actores como lo eran los supervisores y la firma interventora, además que de acuerdo al principio general del derecho “*Nemo Auditur Propriam Turpitudinem Allegans*”, en otras palabras que “*nadie puede alegar su propia culpa*”, pues el desconocimiento de las funciones y obligaciones propias no es una causal de exoneración de responsabilidad, por la expectativa que otros cumplieran con sus funciones.

Aunado a ello, no puede predicarse la buena fe o confianza legítima sin prueba alguna de que los implicados, actuaron con la convicción genuina de estar obrando conforme a derecho y a las funciones que les correspondían de cara a la ejecución del proyecto que se les ha reprochado. Y es que, frente a los reproches efectuados en el marco de este proceso de responsabilidad fiscal, no obra en el expediente una sola probanza encaminada a demostrar que existió algún tipo de actuación desplegada tendiente a la ejecución del proyecto la Estancia del Roble, así sea de manera sumaria, su actuar, razón por la cual, ninguna confianza legitima pueden predicar.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 01 de septiembre de 2016, rad. No. 44001-23-33-000-2013-00059-01(4876-14).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 80 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Por lo tanto, en virtud de todo lo expuesto, para esta Sala los argumentos presentados por estos presuntos responsables fiscales no están llamados a prosperar y serán negados en la parte resolutive de esta decisión

### iii. Fuerza mayor por órdenes de juez de tutela:

Los recurrentes FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA y GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, arguyeron encontrarse en una causal eximente de responsabilidad como la fuerza mayor, dado que se presentaron una serie de hechos que condicionaron su actuar, como lo fueron fallos de tutela donde se ordenó la entrega de viviendas y que FONVIVIENDA de acuerdo a estas órdenes judiciales, mediante la Resolución No. 863 del 31 de mayo de 2016, en cumplimiento del Auto del 27 de marzo de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, levantara el incumplimiento del proyecto decretado a través de la Resolución No. 1074 del 29 de noviembre 2013.

Al respecto, el artículo 64 del Código Civil define como fuerza mayor o caso fortuito al evento imprevisto al que no es posible resistir. Esta instancia prescindirá de pronunciarse sobre si hay –o no– diferencias entre fuerza mayor y caso fortuito, aspecto doctrinal que carece de relevancia a estos efectos, pues la doctrina y la jurisprudencia coinciden en que en ambos casos se exonera de responsabilidad.

En este punto, entonces, es preciso cuestionarse si los fallos de tutela donde se impartieron sendas órdenes a la administración municipal y a ECOVIVIENDA, cumplen con los requisitos de la imprevisibilidad e irresistibilidad, de cara a los hechos generadores del daño que acá se les reprocha y los demás elementos de la responsabilidad fiscal, tal como los define la jurisprudencia, para constituir causal de justificación en el presente caso.

Sobre el particular, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>26</sup>, ha precisado acertadamente estos conceptos, al indicar que:

*“(...) Según esa doctrina de la Sala, para que un hecho pueda ser considerado como evento de fuerza mayor o caso fortuito –fenómenos simétricos en sus efectos-, es necesario que, de una parte, no exista manera de contemplar su ocurrencia en condiciones de normalidad, justamente porque se presenta de súbito o en forma intempestiva y, de la otra, **que sea inevitable, fatal o ineludible, al punto de determinar la conducta de la persona que lo***

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 26 de julio de 2005, Exp 050013103011-1998 6569-02.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 81 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**padece, quien, por tanto, queda sometido irremediablemente a sus efectos y doblegado, por tanto, ante su fuerza arrolladora.**

*Imprevisibilidad e irresistibilidad son, pues, los dos elementos que, in casu, permiten calificar la vis maior o casus fortuitus, ninguno de los cuales puede faltar a la hora de establecer si la situación invocada por la parte que aspira a beneficiarse de esa causal eximente de responsabilidad, inmersa en la categoría genérica de causa extraña, puede ser considerada como tal. (...)*” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

La Corte en dicha oportunidad precisó que:

*“(...) un hecho sólo puede ser calificado como irresistible, si es absolutamente imposible evitar sus consecuencias, es decir, que situada cualquier persona en las circunstancias que enfrenta el deudor, invariablemente se vería sometido a esos efectos perturbadores, pues la incidencia de estos no está determinada, propiamente, por las condiciones especiales -o personales- del individuo llamado a afrontarlos, más concretamente por la actitud que éste pueda asumir respecto de ellos, sino por la naturaleza misma del hecho, al que le son consustanciales o inherentes unas específicas secuelas. Ello sirve de fundamento para pregonar que la imposibilidad requerida para la liberación del deudor, en casos como el que ocupa la atención de la Corte, es únicamente la absoluta, cerrándose entonces el camino a cualquier otra”*

Con base en lo anterior, podemos concluir que un hecho sólo puede ser calificado como irresistible, si es absolutamente imposible evitar sus consecuencias; la fuerza mayor implica la imposibilidad de sobreponerse al hecho para eludir sus efectos, lo que sería suficiente para excusar la conducta del obligado. De acuerdo con ello, es claro que contrario a la posición de los recurrentes, por sí solo las órdenes impartidas mediante los fallos de tutelas no constituyen ni hecho justificativo ni causa extraña para que los declarados fiscalmente responsables omitieran desplegar acciones tendientes a la ejecución del proyecto la Estancia del Roble.

Debe decirse que una de las exigencias de la causa extraña implica saber si el evento que se invoca era conocido o cognoscible al tiempo en que se espera su cumplimiento. Al respecto, se tiene por probado que, desde el año 2011, ya se había advertido por parte de los supervisores de FONADE que las construcciones requerían el cumplimiento de las normas de sismo resistencia, a partir del año 2012, se puso de presente que presentan avance de mampostería a nivel de muros cuchillas, cuatro (4) de las cuales tienen viga cinta fundida, y desde el 2014, se hizo mayor énfasis en las inconsistencias técnicas de algunas soluciones de vivienda y la necesidad del constructor de entregar un plan de reparación.

Ahora bien, revisados detenidamente los fallos de tutela que reposan en el expediente esta



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 82 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

instancia señala que de los mismos no se desprenden órdenes de entregar las soluciones de vivienda a toda costa. Particularmente, el mismo Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso adelantado bajo el radicado No. 15001-23-33-000-2014-00067, al momento de resolver sendos desacatos presentados por el incumplimiento de la orden dada por el Consejo de Estado en el sentido de entregar los inmuebles de dicho proyecto, previo proceso de escrituración y acreditación de la totalidad de los requisitos por parte de los accionantes, estimó que ECOVIVIENDA y la Unión Temporal la Estancia del Roble, no habían evadido las ordenes contenidas en los fallos de tutela, porque si bien era evidente que habían desarrollado conductas positivas, estas resultaban insuficientes e ineficaces en busca del cumplimiento de la mismas.

Ciertamente, de ello advierte este Cuerpo Colegiado que los declarados fiscalmente responsables eran conocedores de los incumplimientos del proyecto los cuales partieron con el retraso del cronograma y concluyeron en las falencias técnicas y constructivas, lo que supone que no se trataba de un hecho irresistible, todo lo contrario, de acuerdo con las órdenes del juez de tutela debieron adelantar acciones para poder sanear las falencias constructivas que de conformidad con lo señalados en los informes podían haber sido superadas en un momento.

De ahí que, le resulte inadmisibile a este Cuerpo Colegiado la configuración de la fuerza mayor alegada, pues los efectos de estos fallos en particular no determinaron si se hacía imposible el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, por el contrario, conocedores de las irregularidades debieron actuar oportunamente con el fin de declarar el incumplimiento del proyecto y adoptar las medidas necesarias para que no se causaran más daños al patrimonio del estado ni a los beneficiarios de los subsidios (accionantes).

**iv. Inexistencia de gestión fiscal por parte de FONVIVIENDA:**

La defensa de los señores FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA y GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, señalaron que se había presentado una falsa motivación, pues el fallo con responsabilidad fiscal debía fundarse en la aplicación del Decreto No. 555 de 2003 y el Decreto Único de Vivienda No. 1077 de 2015, ya que a su parecer los verbos rectores de la gestión fiscal le son atribuibles al sector central de la administración, y la función de supervisión y vigilancia le correspondía al nivel central.

Respecto a este argumento, esta Sala anticipa que la intención de los mismos es responsabilizar a otros sujetos que participaron en la ejecución del proyecto pertenecientes al nivel central de la administración, como lo es FONVIVIENDA y, relevarse de la responsabilidad que les asistía en el marco de sus funciones.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 83 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Sea lo primero recordar que procesalmente en el Proceso de Responsabilidad Fiscal no es aplicable el *litis consorcio necesario*, los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 prevén la vinculación al proceso de los presuntos responsables, mas no la necesidad u obligación del ente de control de vincularlos a todos. De todas maneras, este Cuerpo Colegiado procederá a analizar estas normas en orden cronológico con el fin de establecer si el fallo con responsabilidad fiscal se fundó o no en las normas que le correspondían.

En primer lugar, mediante el **Decreto No. 555 de 2003** se creó el Fondo Nacional de Vivienda cuya naturaleza es de patrimonio autónomo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera, y estará adscrito al Ministerio de Vivienda. El artículo 2, establece como objetivo principal del fondo ejecutar las políticas en materia de vivienda de interés social urbano, orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, es decir la idea es la descentralización de los recursos para que las entidades descentralizadas territorialmente puedan llevar a cabo sus propios proyectos de vivienda.

Además, dentro de las funciones de FONVIVIENDA estaban la de administrar los recursos con criterios de descentralización territorial, canalizar recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda en aquellos programas adelantados con participación de las entidades territoriales o a través de alianzas estratégicas y orientados a la provisión de soluciones de vivienda de interés social, diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda, realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda y adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social.

En segundo lugar, el **Decreto No. 2190 de 2009**, mediante el cual se reglamentó parcialmente el Subsidio Familiar de Vivienda Interés Social, estableció en el artículo 7 que la destinación del subsidio solo aplicaría para la adquisición de vivienda o la construcción de Viviendas de Interés Prioritario VIP; el artículo 11 de la misma norma en cuanto al otorgamiento de los subsidios, dispuso que este se haría mediante resolución motivada a la población vulnerable o especial, y que los recursos se distribuirían, conforme a las directrices de la Ley 1151 de 2007, hasta el 40% ente los municipios del país calificados en las categorías especiales 1 y 2, el otro 40% para atender el Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental y los recursos restantes para la Bolsa para Postulaciones de Ahorro Programado contractual con Evaluación crediticia favorable entre



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 84 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

los hogares postulantes de todos los municipios del país; las normas subsiguientes, como el artículo 19 explicó el procedimiento para la calificación de los planes de vivienda.

En tercer lugar, el artículo 5 del Decreto 2190 de 2009, definió las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos, que serían el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto Ley 555 de 2003, o la entidad que hiciera sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas. Al igual que la norma anterior, el mismo decreto previó la destinación del subsidio familiar de vivienda y valor de las viviendas a las cuáles podía aplicarse, específicamente a la compra de vivienda nueva o usados el mejoramiento de vivienda.

Por otro lado, el artículo de la misma disposición estipuló que las alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas, en su carácter de instancias responsables, a nivel local y departamental, podían participar en el Sistema de Vivienda de Interés Social, específicamente de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano, podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuáles hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional.

Además, sobre el giro de los recursos la norma en comentario, señaló que la entidad otorgante en caso de que no se hiciera uso de la facultad del giro anticipado, giraría el valor del mismo en favor del oferente de la solución de vivienda.

Después de realizar una lectura en conjunto y sistemática de las normas citadas, para este Cuerpo Colegiado está claro de un lado que, si bien es cierto que FONVIVIENDA si ejerce gestión fiscal respecto de la canalización y las condiciones de otorgamiento de los subsidios, para este caso concreto, la aplicación de estas normas no le es favorables a los presuntos responsables fiscales por los siguientes motivos:

De un lado, porque precisamente estas normas establecen como objetivo de FONVIVIENDA la descentralización de los recursos en los proyectos que las entidades territoriales le presenten, es decir dentro de su gestión si está la administración y canalización de los recursos, pero la ejecución está es en cabeza de las entidades territoriales que ejecutan la política de vivienda social urbana, que para el caso fue el Municipio de Tunja y los otros miembros de la Unión Temporal Estancia del Roble, quienes realmente fueron los que ejecutaron los recursos provenientes del fondo, realizando los diseños técnicos y solicitando las licencias de construcción que como se analizó en el capítulo del daño fueron solicitadas por los funcionarios delegados por los alcaldes.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 85 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Por otro lado, si bien es cierto que a FONVIVIENDA también le corresponde ejercer un control y vigilancia sobre los recursos que transfiere a las entidades territoriales para llevar a cabo los proyectos de vivienda, en el plenario consta el Contrato Interadministrativo No. 117 de 28 de diciembre de 2009, (folio 1553) celebrado entre FONVIVIENDA y FONADE para realizar dicha supervisión, y precisamente los supervisores de FONADE fueron quienes advirtieron del incumplimiento de las normas técnicas de sismo resistencia, como también consta en el acervo probatorio sus informes de geotecnia (folio 1556, informes 2, 3 y 5), en los que se especificó *“como se muestra continuación: 4- Se solicita al oferente, constructor e interventor que en todas las etapas de construcción se garantice el cumplimiento de las especificaciones técnicas, áreas(lote y construidas), aprobadas en el proceso de elegibilidad del proyecto por parte de FINDETER; **además de las normas técnicas vigentes (construcción e instalaciones: RETIE Y RAS 2000) y de sismo resistencia (NSR-98), con especial detalle y cuidado en la disposición y cuantía de los hierros de refuerzo en los elementos de concreto,** así como la construcción de la viga cinta a nivel de estructura de la cubierta (en ambas direcciones), la cual garantiza el correcto confinamiento de la mampostería de muros cuchillas; condiciones fundamentales para la certificación final de las viviendas por parte de la supervisión de FONADE”*.

Así las cosas, las normas jurídicas señaladas por los recurrentes no exoneran de responsabilidad a los declarados fiscalmente responsables, pues como se dijo, en un análisis en conjunto y sistemático, lo que confirman es que la ejecución del proyecto le correspondía al Municipio y demás personas que conformaban la Unión Temporal, acentuando así su responsabilidad y no excluyéndola.

**v. Ausencia de responsabilidad por la estructuración y función de supervisión:**

Los apoderados de los señores GERMAN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ y VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, arguyeron que el reproche se basaba sobre hechos anteriores a su desempeño como gerentes de ECOVIVIENDA. Además, que los directores técnicos de la entidad debían realizar la supervisión del Contrato de Consultoría No. 29 de 2010, según lo previsto en su cláusula décimo tercera, quienes no fueron incluidos en el proceso, así la interventoría técnica la cual debía ser realizada por el interventor conforme a la cláusula sexta del mencionado contrato; debe decirse que pretende responsabilizar a otros sujetos de la ejecución del proyecto.

En cuanto a la responsabilidad que a estos les era exigible para llevar a buen término el proyecto, esta Sala analizó en precedencia que en los procesos de responsabilidad fiscal no se



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 86 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

requiere de la conformación de un *litis consorcio necesario* en acápite anterior. Así, el hecho de que el proyecto tuviera contratada una interventoría y que se hubiese al Director Técnico de ECOVIVIENDA para ejercer la supervisión del contrato de interventoría no los exime de su responsabilidad, en especial, del cumplimiento de las funciones propias de su empleo las cuales se circunscribían a desarrollar, consolidar y ejecutar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbana y rural del municipio de Tunja; direccionar, coordinar y controlar la empresa que representaba; y, controlar el manejo de los recursos financieros, para que estos se ejecuten de conformidad con los planes y programas establecidos en materia de vivienda de interés social y prioritario de Tunja particularmente de la ejecución de las soluciones de VIP del proyecto *“Estancia del Roble”*.

En lo que corresponde a la responsabilidad del señor BERMÚDEZ ARENAS, obra prueba que entre el 29 de septiembre y el 23 de diciembre de 2014, periodo durante el cual se desempeñó como Gerente, se aprobaron varios pagos al inversionista-constructor pese al evidente incumplimiento de su parte, de lo que resulta claro el nexo causal entre sus conductas y el daño de la presente causa fiscal. Igual ocurre respecto de la señora ÁVILA FERNÁNDEZ, quien, si bien su defendida no participó en la ejecución de las obras, sí contribuyó con su conducta en la producción del daño, autorizó en los meses de marzo y octubre de 2015 las órdenes de pago No. 072 y 073 (folio 5362), efectuadas con recursos públicos de subsidios nacionales a pesar de los incumplimientos del inversionista-constructor, sumado al hecho de que se había constituido una fianza de cumplimiento, cuando se exigía era una póliza de cumplimiento, que correspondía al 10% de los subsidios del orden nacional.

En este punto, debe recordarse que en el proyecto Estancia del Roble, la responsabilidad de control y vigilancia de los recursos invertidos no le correspondía únicamente a los supervisores e interventor, pues como se explicó en líneas arriba FINDETER a través de FONADE no era responsable de realizar dicha supervisión.

Además, frente a la ejecución como tal del proyecto, pese a contar con una interventoría integral, al ser gerentes de una entidad especializada en materia de vivienda, estos contaban con la capacidad técnica de revisar y controlar la obra, bien de manera directa o a través de sus colaboradores, solicitando informes técnicos respecto de la manera en que se estaba ejecutando proyecto, en cumplimiento de las normas técnicas y calidad, situación que no ocurrió por parte de estos.

En consecuencia, no les asiste razón a los apelantes.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 87 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

**vi. Análisis de la naturaleza jurídica del informe técnico:**

Este argumento fue presentado la defensa de GERMAN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, solicitud que coadyuvó el señor FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA y la defensa de IADER BARRIOS HERNÁNDEZ, ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO, WILBERTH LÓPEZ BLANCO, WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, manifestando que el informe técnico rendido por la UPTC está viciado debido a la falta de idoneidad de la Universidad Pedagógica en estos asuntos, máxime cuando participaron terceros en la elaboración del mismo, violando así el derecho de contradicción.

Además, se agrega que el documento puede ser tachado por falsedad en virtud del artículo 252 del CGP y que en el informe se omitieron las circunstancias de tiempo, modo y lugar como se tomaron las muestras y como se obtuvieron los resultados de laboratorio.

Para empezar, esta Sala estima importante aclarar la definición de informe técnico según la Ley 1474 de 2011:

*“ARTÍCULO 117. Informe Técnico. **Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización.** Así mismo, podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso. El informe se pondrá a disposición de los sujetos procesales para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción, por el término que sea establecido por el funcionario competente, de acuerdo con la complejidad del mismo. (...)”* (Resaltado fuera del texto)

Sobre este punto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, mediante Concepto No. 158 de 2018, resaltó:

*“El régimen legal del proceso de responsabilidad fiscal establece dos medios de prueba especiales: la visita especial 114 y el informe técnico. Para efectos del tema consultado, nos detendremos en este último. El artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 dispone: (...)”*

*Entonces, se ordena la rendición de informe técnico cuando: i) profesionales de la planta de personal de la Contraloría General de la República pueden ilustrar al funcionario de conocimiento sobre algún aspecto relacionado con su profesión o especialización; ii) **entidades públicas o particulares pueden rendir informes relacionados con su***



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 88 de 173

*"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870"*

**naturaleza y objeto misional. En ambos casos, "la prueba está destinada a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso"**. La providencia que decrete la prueba precisará su objeto, el cuestionario que ha de absolver el designado para rendir el informe o la entidad pública o privada a quien se requiera y se fijará el término dentro del cual se rendirá el informe.

La jurisprudencia constitucional ha dicho que la facultad otorgada al legislador para regular los medios de prueba es amplia, pero debe garantizar: "(i) el derecho para presentarlas y solicitarlas, (11) **el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra**, (iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción, (iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste, (v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos, y (vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso"

Al respecto, el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, preceptúa:

"ARTÍCULO 165. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y **cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez**". El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales." 17 (Destacado nuestro) La normativa procedimental permite el uso de medios de prueba innominados, como bien podría ser el apoyo técnico-administrativo para el procesamiento de una información. Expresión en la cual puede caber cualquier experticia o capacidad para procesar información, clasificarla o cualquiera otra actividad tendiente a formar el convencimiento del funcionario de conocimiento. Ese medio probatorio será admisible", siempre que sea pertinente, conducente y útil para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de la responsabilidad de los investigados.

En cuanto al procedimiento a seguir para su práctica el inciso segundo de la norma en cita indica los parámetros, esto es, que podrá realizarse de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio y observando los principios y garantías constitucionales" (Resaltado fuera del texto)

Entonces, en el proceso de Responsabilidad Fiscal y teniendo en cuenta lo preceptuado en los artículos 25 y 26 de la Ley 610 de 2000, la Contraloría General de la República, en el marco de la libertad probatoria, puede decretar y practicar los medios de prueba que considere, conducentes, útiles y pertinentes. En lo que concierne, a informe técnico rendido por la UPTC





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 89 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

debe decir que este fue recaudado por la Contraloría General de la República en la Visita Especial realizada el día 04 de septiembre de 2018. Además, dichas pruebas fueron incorporadas al proceso mediante Auto No. 004 de 22 de octubre de 2018, en el cual se dio apertura, imputó e igualmente se les indicó que en la audiencia de descargos se efectuaría el traslado y contradicción del informe, así como que los sujetos procesales podían consultarlo desde la notificación del acto.

Ahora bien, en cuanto a que el informe técnico es una prueba documental esta Sala Plena comparte el punto de vista de los recurrentes, no obstante lo que no comparte es que se pretenda tachar a quien rindió el informe como si se tratara de un testigo en virtud del artículo 211 del CGP, a la Universidad Pedagógica, pues precisamente la misma fue contratada como institución para rendir el informe y por lo tanto el profesional o profesionales que rindieron este en virtud del artículo 234 del CGP, no poseen la calidad de peritos por lo que su tacha no es aplicable en el proceso de Responsabilidad Fiscal.

Complementario a lo anterior, frente a la indebida valoración de las pruebas, observa esta instancia que las pruebas a las que hacen referencia los recurrentes, corresponden a diferentes pronunciamientos que realizaron distintas autoridades sobre el proyecto, en tanto no se trata de una prueba técnica o de un informe técnico que haya sido decretado por parte del *a quo* en aplicación del artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, que conforme a la disposición normativa referida requiere traslado a los vinculados, para aclaraciones y/o complementaciones, sino que fueron allegadas al proceso como pruebas documentales, por lo que, al no tener la connotación de informe técnico no requería de cumplirse con el requisito de traslado, razón por la cual no se presenta una violación al derecho de defensa, ni tampoco una indebida apreciación de la prueba como tal.

Es así como el argumento consistente en que no se puso en conocimiento los distintos estudios incorporados en el proceso no tiene fundamento, puesto que a estas pruebas se les da un tratamiento de documentales técnicas conforme lo ha considerado el Consejo de Estado al precisar que, si las partes simplemente aportan un informe de un profesional especializado o institución, el juez la tendrá como una prueba documental.

Así las cosas, al tratarse de prueba documental, así concebida por el Consejo de Estado<sup>27</sup>, no demandaba de alusión distinta a su incorporación al proceso, en tal sentido, no se avizora afectación de los derechos de defensa y contradicción que le asisten a los investigados, máxime

<sup>27</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, once (11) de marzo de 2010, Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00183-01(17986).



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 90 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

cuando, desde el momento en que se vinculó al proceso se puso a su disposición todo el material probatorio obrante en el plenario garantizando con ello el ejercicio pleno de su derecho de defensa.

En consecuencia, esta Sala de Decisión comparte lo expuesto por la primera instancia frente a este argumento, concluyendo que las pruebas señaladas no fueron informes técnicos ni peritazgos decretados, además de haberse decretado las pruebas testimoniales correspondientes, en tanto no se observa una indebida valoración probatoria, ni mucho menos una violación al derecho de defensa, que amerite una decisión de nulidad por vicios en el procedimiento, asimismo, debe tenerse en cuenta que este no es un argumento que sustente una decisión diferente a la tomada por el *a quo* o que justifique la conducta reprochada a la implicada, por tanto, lo expuesto por la apoderada no tiene vocación de prosperar.

Entonces, de lo dicho, esta Sala comparte lo manifestado por la instancia de origen y concluye en este aparte, que el informe técnico rendido por la UPTC tiene plena validez, y que se cumplió con lo preceptuado en las normas sobre la incorporación y traslado de las pruebas de cara a las previsiones legales del proceso de responsabilidad fiscal, así que no es de recibo este argumento por parte de los recurrentes, ya que la prueba no es un peritazgo en los términos del Código General del Proceso.

**vii. Solidaridad:**

La defensa del entonces alcalde FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, manifestó que no se le podía endilgar responsabilidad de la totalidad del daño en el entendido que la potestad de mando la ejerció ECOVIVIENDA y que el Municipio de Tunja tenía apenas una participación del 8,4% en la totalidad del proyecto y que este estaba ejecutado en un 80%.

Igualmente, frente a la cuantificación del daño y la solidaridad en el pago, el apoderado de GERMAN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, manifestó que la participación de ECOVIVIENDA en de la Unión Temporal era de un 1,2%, por lo que disiente del monto del daño.

Para dar respuesta a este argumento, esta Sala Plena se permite precisarle a los implicadas el alcance de la solidaridad de los Consorcios y Uniones Temporales en virtud de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1474 de 2011 de la siguiente forma.

De un lado, la Ley 80 de 1993 contempla en su artículo 7 numeral 6, lo siguiente:



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 91 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

“6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. **En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.**”

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, **pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.**” (Resaltado fuera del texto)

En ese orden, el estatuto de contratación prevé que los miembros del Consorcio responden contractualmente por igual de las obligaciones derivadas del contrato independientemente de su participación, contrario sensu, los miembros de la Unión Temporal responderán de acuerdo a su participación.

En este caso concreto, dentro de los vinculados al proceso tenemos a los miembros de la Unión Temporal Estancia del Roble como constructor y al Consorcio Estancia del Roble como Interventor, no obstante, el tema del proceso no es el porcentaje de participación de cada miembro en dichas asociaciones, sino que, al no contar con personería jurídica, en este Proceso de Responsabilidad Fiscal fueron vinculados todos sus miembros.

Es más, el Consejo de Estado en sentencia de unificación ha afirmado que son las personas naturales o jurídicas que conforman estas asociaciones quienes deben ser vinculadas a los procesos:

*"El consorcio y la unión temporal participan de la misma naturaleza jurídica; la diferencia se encuentra en la extensión de la sanción en caso de incumplimiento del contrato que les da origen, mientras en el primero afecta a todos los integrantes de manera solidaria, en la segunda se imponen las sanciones en proporción a su participación en la propuesta y ejecución.*

**Por lo tanto, al no constituir la unión temporal, ni el consorcio, una persona jurídica diferente de los miembros que la conforman, no tiene capacidad para ser parte ni para comparecer en un proceso judicial. Dicha calidad se encuentra en cabeza de las personas naturales o jurídicas que la han integrado para celebrar un contrato con el Estado,** conforme al artículo 44 del Código de Procedimiento Civil. (resaltado fuera del texto)<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de mayo de 2004, radicado No. 15321.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 92 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Entonces, en esta decisión el Alto Tribunal hizo énfasis en dos aspectos, el primero que el Consorcio no cuenta con personalidad jurídica para que pueda ser vinculado dentro de un proceso y que por lo tanto quienes deben comparecer son las personas naturales y jurídicas lo componen, y el segundo aspecto al que se refirió el Consejo de Estado fue al alcance de la responsabilidad la cual es solidaria para el consorcio, concordante con el proceso de responsabilidad fiscal, pues al tratarse de un proceso especial igualmente se aplica la solidaridad pasiva prevista en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011.

Igualmente, en cuanto a la solidaridad de los miembros de la Unión Temporal, la norma aplicable también es el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, pues aquí no se está discutiendo sobre la responsabilidad contractual administrativa de los vinculados, ya que la Contraloría no es juez de contrato, sino la responsabilidad fiscal según los elementos de dicha responsabilidad en virtud del artículo 5 de la Ley 610 de 2000, frente a cada presunto responsable vinculado individualmente dentro del proceso.

Por su parte el Consejo de Estado<sup>29</sup> frente a los CONSORCIOS O UNIONES TEMPORALES, bajo el entendido de sus integrantes individualmente considerados, que resulten vinculados al contrato estatal ha estimado que responden solidariamente de las obligaciones derivadas de la propuesta y el contrato, precisando que es la misma ley la que contempla y establece que las partes de un contrato estatal son las que están suficientemente facultadas para acudir a la vía judicial con el propósito de reclamar o de defender los derechos originados en el respectivo contrato, cuestión que permite señalar que cuando el contrato se celebra con un consorcio o con una unión temporal, se ha de entender que una de las partes está constituida por esta clase de agrupación, sin perjuicio de agregar que en esos eventos sus integrantes, individualmente considerados, también resultarán vinculados al respectivo contrato estatal y, por mandato de la ley, deberán responder en forma solidaria por la integridad de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato.

Sobre lo anterior, teniendo en cuenta la definición legal de las anteriores figuras jurídicas y al tenor de lo preceptuado en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, es aplicable perfectamente el principio de solidaridad para el caso de los consorcios y eventualmente a las uniones temporales que no posibiliten individualizar a los presuntos responsables, ni dividir a prorrata la cuantía del daño, es decir que lo conducente sería que fueran vinculados al proceso de responsabilidad fiscal los miembros tanto del consorcio como de las uniones temporales, puesto que se está

<sup>29</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Sala Plena , 25 de septiembre de 2013, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03930-01(19933) Referencia: SENTENCIA DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL - CONSORCIOS



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 93 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

cuestionando precisamente sus intereses económicos al establecerse irregularidades en la gestión contractual o ejecución de la obligación, razón por la cual se les debe garantizar indistintamente el derecho de defensa y contradicción por parte de los órganos de control fiscal.

Adicionalmente debe precisarse al apoderado de FLÓREZ ESPINOSA que la responsabilidad fiscal solidaria que se le endilga a su prohijado, no deriva exclusivamente de la participación accionaria del municipio que representó dentro de la conformación de la Unión Temporal, sino de su calidad como Alcalde Mayor de Tunja (periodo 2012-2015), dado que como gestor fiscal, está probado que **omitió** el cumplimiento de sus funciones constituciones, legales y funcionales al no **ejecutar** ningún acto tendiente a controlar las actividades del INVITU hoy ECOVIVIENDA, ni evitar las graves deficiencias en el proceso constructivo del proyecto de vivienda a cargo de ECOVIVIENDA, toda vez que revestido de las funciones de Alcalde Mayor le asistía ejercer el control de tutela, así como la coordinación, orientación, información permanente y activa, el control y la vigilancia sobre la ejecución del proyecto; esto por cuanto ostentaba esa doble calidad, al estar investido de mandatario municipal y a su vez hacer parte de la Unión Temporal “La Estancia del Roble”.

Igual ocurre respecto del entonces gerente de ECOVIVIENDA, se les reprocha ausencia de gestión para garantizar que se efectuaran correctivos oportunos a la ejecución del proyecto de vivienda para precaver que en desarrollo del proyecto no se hubiesen dado las diferentes falencias y lesiones patológicas; actitud permisiva que contribuyó al daño al patrimonio público sobre los recursos invertidos en la construcción de las torres de apartamentos.

Así, dada la individualización que se tiene como gestor fiscal directo y que conducta omisiva está dada a título de culpa grave, con relación de causalidad entre con el daño ocasionado, lo hacen responsable solidario conforme los alcances del artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, ya referida en este proveído.

En síntesis, la obligación derivada del fallo con responsabilidad fiscal una vez verificados y sustentados probatoriamente los elementos de la responsabilidad fiscal, en virtud del artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 son de carácter solidario, lo que implica en la Teoría de las Obligaciones que en una obligación donde haya una pluralidad de deudores, como en este caso los declarados responsables fiscales, el acreedor, es decir la Contraloría a nombre de la entidad contratante, puede concentrar la obligación en cualquiera de ellos al proferirse el fallo con responsabilidad fiscal, por tal razón todos están llamados a responder por la totalidad del daño que se compruebe y cuantifique el proceso, en el presente caso de conformidad con su participación en cada hecho generador como lo fue estudiado por la primera instancia.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 94 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

En cuanto a la legalidad del convenio celebrado con la UPTC, esta Sala Plena se inhibe de pronunciarse, pues dentro de las competencias constitucionales y legales de la Contraloría General de la República no está la de ser juez de contratos o convenios, por lo que los recurrentes tendrán que dirigirse a las autoridades e instancias competente.

viii. **Prescripción pólizas de seguro:**

Debe decirse que, salvo las particularidades relacionadas con las vigencias de las pólizas, los asegurados, los amparos afectados y demás elementos del contrato de seguro atacados por los impugnantes, el argumento común expuesto por los apoderados de las aseguradoras se refiere a que ha acaecido el término de prescripción del contrato de seguro conforme los supuestos de hecho contenidos en el artículo 1081 del Código de Comercio.

Al respecto, retoma esta instancia lo decidido por el *a quo* en donde analizó la referida norma a la luz de las disposiciones especiales relativas al proceso de responsabilidad fiscal. Pues bien, se indicó tanto en el fallo con responsabilidad fiscal como en la decisión de los recursos de reposición que el mencionado artículo, contiene los términos de prescripción ordinario y extraordinario del contrato de seguro, esta es una norma aplicable a las partes contratantes y no así para este ente de control.

Con la expedición de la Ley 1474 de 2011, el término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, para efectos de su vinculación a los procesos de responsabilidad fiscal corresponde a la establecida en las normas especiales atinentes a este proceso.

De esta forma, el artículo 120 de la citada ley establece:

**“ARTÍCULO 120. PÓLIZAS.** *Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000. (...)*” (Subrayado fuera de texto)

Así, por expresa remisión normativa se da aplicación a los términos de caducidad y prescripción contenidos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Como quiera que los supuestos de hecho contenidos en el artículo 1081 alegado por los impugnantes hace referencia al derecho a presentar reclamación por parte del tomador de la póliza una vez conocidos los hechos constitutivos de riesgo y objeto de amparo, que para efectos de la responsabilidad fiscal corresponde al concepto de caducidad.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 95 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

En tal sentido, la caducidad de la acción fiscal como está prevista en el artículo 9º *óp. cit*, opera si transcurridos más de cinco años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público no se ha proferido auto de apertura. Para el caso en concreto, mediante Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018, la Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá abrió proceso de responsabilidad fiscal por los hechos objeto de investigación, que como se ha indicado a lo largo de la actuación administrativa fiscal son continuados en el tiempo al corresponder a las irregularidades presentadas en el proyecto “Estancia del Roble”, teniendo como última fecha de las actuaciones derivadas de este el 13 de septiembre de 2016, tal como se expuso en el acápite *i* del numeral 3.5.1. del presente acto, siendo este el último acto contractual unilateral tomado como referente para el conteo de los términos de caducidad de la acción fiscal.

De esta forma, si bien muchos de los argumentos expuestos por los impugnantes se refieren a que para la fecha de vinculación ya había operado la prescripción conforme la norma comercial, se encuentra que para el caso que nos ocupa la acción fiscal se ejerció dentro del término de cinco años contados a partir del último acto derivado de acto de constitución de la Unión Temporal que estructuró dentro de su objeto la construcción del proyecto de “Estancia del Roble”. Cabe aclarar que los actos administrativos mediante los cuales se vincularon a los diferentes terceros civilmente responsables corresponden al Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018 y al Auto No. 0212 del 8 de febrero de 2021, que adicionó la apertura y vinculó a nuevos presuntos, en ninguno de los dos casos operó la caducidad de la acción fiscal, fenómeno que para el caso *sub examine* acaecería el 13 de septiembre de 2021.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha interpretado los términos de prescripción de la póliza de seguro contenidos en el Código de Comercio a la luz de la normatividad especial sobre la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro con la expedición de la Ley 1474 de 2011 para el proceso de responsabilidad fiscal, lo cual cobra la mayor relevancia en hechos derivados de contratos de tracto sucesivo o actos complejos como el aquí investigado, por lo que en concordancia con lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, el termino de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro empieza a partir del momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal, que para el caso de las Contralorías lo determina a partir del auto que da apertura a la investigación fiscal<sup>30</sup>.

En sentencia del 19 de noviembre de 2021 dicha Corporación, precisó:

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado No. - 25000 23 24 000 2003 00054 01, 3 de octubre de 2019.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 96 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

“(…) En efecto, reiteró [la Sección Primera del Consejo de Estado] que debe tenerse en cuenta que uno es el término durante el cual se cubre el riesgo, que corresponde al período de duración del contrato de seguro, y otro el término dentro del cual es exigible el cumplimiento de la obligación de indemnizar mediante la acción del asegurado o beneficiario del seguro, **determinando que el acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento de una obligación garantizada mediante un contrato de seguro, debe expedirse, notificarse y quedar ejecutoriado dentro de los dos años siguientes a la fecha en que la administración tuvo conocimiento o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado (…)**

**Es pertinente precisar que los referidos pronunciamientos resultan aplicables cuando la vinculación de pólizas de seguro a los procesos de responsabilidad fiscal ha tenido ocurrencia con anterioridad a la Ley 1474 de 2011, pues, a partir de su vigencia, y por virtud de lo dispuesto en su artículo 120, «[l]as pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000», es decir, se aplica el mismo término de prescripción de cinco (5) años previsto para la declaración de responsabilidad fiscal.**”<sup>31</sup> (Negrilla fuera del texto)

Sin embargo, en el caso concreto es aplicable la normatividad especial contenida en la Ley 1474 de 2011, según la cual la caducidad de la acción fiscal debe analizarse a la luz del artículo 120 de la referida norma y la remisión expresa al artículo 9º de la Ley 610 de 2000 para los hechos cobijados bajo la vigencia de esta norma.

Razones estas, por la cuales el cargo señalado no está llamado a prosperar, respecto de ninguna de las aseguradoras vinculadas.

3.5.2. Consideraciones frente a los argumentos específicos:

A continuación, como se señaló en precedencia la Sala pasará a analizar los reparos frente al fallo planteados por los declarados fiscalmente responsables y los terceros civilmente responsables, distintos a los ya analizados en el acápite de argumentos comunes.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado No. 23001-23-31-000-2012-00358-01, 19 de noviembre de 2021.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 97 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

i. FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA

Los otros argumentos de reparo frente a la decisión recurrida presentados por FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, se relacionan con su inconformidad respecto a la calificación de su conducta como elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, haciendo referencia al Código Civil recurre al principio *Pacta Sunt Servanda*, pues dentro de la autonomía privada asegura que el contrato no se podía terminar unilateralmente y que, a pesar de los retrasos, no había incumplimiento de normas técnicas.

Para dar respuesta a este argumento, esta Sala se permite aclararle al recurrente que los principios de contratación *Pacta Sunt Servanda* y de la Autonomía de la Voluntad frente a los negocios jurídicos celebrados por la administración no son absolutos.

De un lado, la administración cuenta con ciertas prerrogativas al momento de celebrar negocios jurídicos, como son la modificación, interpretación y terminación del contrato, sin que medie necesariamente la voluntad de su contraparte, igualmente otras prerrogativas son el poder de sanción y control especial que le otorga el estatuto de contratación estatal entre otras.

Por otro lado, aunque la administración cuente con las prerrogativas anteriormente mencionadas, correlativamente también se le imponen ciertas obligaciones y restricciones al momento de contratar, donde los particulares cuentan con una mayor libertad, en ese orden de ideas, no es admisible por parte de esta instancia que el implicado pretenda sustentar su conducta de acuerdo a la autonomía privada y al *Pacta Sunt Servanda*.

Pues, si bien es cierto que los contratos celebrados por la administración deben cumplirse, la administración en cabeza del alcalde como representante legal del municipio, es quien debía velar por que dichos contratos cumplieran con el objetivo final dentro de los intereses patrimoniales del Estado, que no era otro más que la satisfacción del interés general, consistente en propender por el acceso a una vivienda digna de los beneficiarios y no el ánimo de lucro del contratista.

Ahora, respecto de la gestión fiscal, así como, la inexistencia del nexo de causalidad, el exalcalde manifiesta que nunca autorizó una orden de los pagos girados al contratista, pues se limitó a autorizar las prórrogas de la Unión Temporal y que fue el Ministerio de Vivienda quien amplió hasta el 2015 la vigencia de los subsidios. Para dar respuesta a este argumento, esta Sala de Decisión se permite recordarle al presente responsable el concepto de gestión fiscal previsto en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 es el conjunto de actividades económicas y



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 98 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

jurídicas, estas no se limitan únicamente a la de fungir como ordenador del gasto autorizando pagos como lo ha hecho entender el apelante, pues el tema no se reduce solamente a un aspecto económico y financiero, la calidad de gestor fiscal como sujeto cualificado no se adquiere únicamente por actividades de pago.

Actividades que precisamente fueron desarrolladas dentro de su conducta, pues en el mismo recurso el implicado admite que indagaba por aspectos financieros del proyecto y cita las actas de las juntas directivas que se encuentran incorporadas en el plenario (folio 6002). Además, durante la ejecución del contrato, como quedó probado en el análisis del daño, el señor FLÓREZ ESPINOSA cuando fue alcalde de Tunja, mediante poder del 22 de mayo de 2015 (folio 3437, Caja 4 ECOVIVIENDA 172, p. 120) autorizó a la Ingeniera GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, para tramitar ante la Curaduría Urbana No. 1 la modificación de la Licencia de Urbanismo y construcción del proyecto, **modalidad Modificación Estructural**.

Es decir, que el exalcalde en su gestor fiscal desplegó actividades de carácter jurídico que contribuyeron con la configuración del daño, al haber permitido que se hicieran modificaciones al proyecto sin tener en cuenta la transición entre las norma técnicas NSR-98 y NRS-10, aspectos que precisamente el mismo implicado admite que no fueron discutidos en las juntas directivas, y que como se ha explicado a lo largo de la presente causa fiscal incidieron en las falencias constructivas de las soluciones de vivienda.

Igualmente, es necesario señalar que para el periodo constitucional como alcalde del señor FLÓREZ ESPINOSA (2012-2015), ya había indicios del incumplimiento por parte del constructor de las especificaciones técnicas, como lo fueron las advertencias que en ese momento ya había hecho FONADE desde el año 2011, como lo fueron el Informe No. 2 del 21 de septiembre de 2011, el informe No. 6 de la del 02 de agosto de 2012 y el informe No. 15 del 10 de junio de 2014 (folio 1556 8 (Anexos) Informes de FONADE), que advertían de la necesidad de cumplir las normas técnicas, los cuales no fueron tenidos en cuenta por el exalcalde, y que a pesar de ello decidió prorrogar la existencia de la Unión Temporal.

De hecho, sí existe un vínculo de causalidad entre la conducta por el desplegada y el daño ocasionado, porque como se dijo en precedencia, su conducta se desplegó por acción y por omisión, por acción como ya se explicó permitió dando poder a otros funcionarios para que renovaran la licencia de construcción ante la curaduría y por omisión, porque precisamente no tuvo en cuenta que se estaban modificando estructuras de las obras pasando de la NSR-98 a la NSR-10, en algunas partes del proyecto, lo que ocasión la pérdida de los recursos públicos que fueron invertidos en dicho proyecto.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 99 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Además, en las juntas directivas indagó sobre aspectos financieros y jurídicos, tan es así que prorrogó la existencia de la Unión Temporal, sino que pasó por alto la transición entre normas técnicas de sismo-resistencia, permitiendo que otros funcionarios a quienes les dio poder, renovaran las licencias de construcción modificando las estructuras bajo la norma NSR-10.

El recurrente también manifestó que se probó que la naturaleza jurídica del Contrato del 16 de junio de 2009 entre el Municipio de Tunja, el INVITU hoy ECOVIVIENDA y el inversionista constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, no era una unión temporal sino una sociedad. Al respecto, debe precisarse que la Contraloría General de la República dentro de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias no es juez del contrato, ni de los convenios que se celebraron, no obstante, estos fueron tomados como pruebas dentro del proceso para analizar la inversión de los recursos públicos provenientes de los subsidios girados por FONVIVIENDA para el proyecto de vivienda “Estancia del Roble”.

Entonces, la discusión sobre la naturaleza del contrato si se trataba de una sociedad o de una Unión Temporal no le corresponde a este ente de control, por lo que esta instancia de alzada se permite indicarle al recurrente atenerse a lo decidido en el acápite dedicado a la solidaridad pasiva, donde se explica claramente que la responsabilidad fiscal es individual y que los miembros ya sea de una Unión Temporal o de un Consorcio están llamados a responder solidariamente por el daño de acuerdo al artículo 119 de la Ley 1474 de 2011.

Por otro lado, aseguró la defensa que el *a quo* confunde el control de tutela con el control jerárquico, pues se le endilga una responsabilidad que desborda el alcance de su control de tutela que ejerció diligentemente de acuerdo a la Ley y a la Constitución, por lo que a su parecer no le era exigible con el pretexto del control de tutela la supervisión técnica y revisión detallada de los procesos constructivos del proyecto. No obstante, resulta importante dar alcance a lo ya señalado en el acápite iv del numeral 3.5.1. de la presente decisión, en el cual se precisó las funciones a cargo de la administración municipal relativas a la ejecución de los recursos girados por FONVIVIENDA frente a los proyectos de vivienda, sumado a ello que, si bien estas normas establecieron un control por parte del fondo, también les correspondía a las autoridades locales quienes ejercieron gestión fiscal en este caso como se explicó en el punto anterior.

Aunado a ello, en lo que concierne al argumento esbozado con fundamento en el margen de acción que la administración municipal le daba ECOVIVIENDA, respecto al giro de recursos y que en ellas solo se trataban aspectos presupuestales, que nunca se hablaron temas de obra, entre otros aspectos, como lo manifestó el testigo JHON ERNESTO CARRERO VILLAMIL, la



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 100 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Sala estima que estas afirmaciones por parte del recurrente resultan contradictorias, de una parte porque confirmaría que estos aspectos no fueron discutidos en las juntas directivas, lo que reforzaría su omisión al no haber tenido en cuenta el cumplimiento de las normas técnicas, así como en la transición de normas técnicas donde se tramitó una licencia de construcción modificando parte de las estructuras de las obras. Entonces, estas afirmaciones lo que hacen es confirmar que el declarado responsable fiscal no indagó sobre el tema técnico, ni en las juntas, ni en las visitas realizadas a la obra, omitiendo el debido control y vigilancia.

Por último, el apelante aludió que la responsabilidad frente a la ejecución del proyecto recaía sobre los miembros de la Unión Temporal y la interventoría ejercida por el INVITU, quedando por fuera de su alcance la gestión fiscal de los recursos y, por lo tanto, al haber una interventoría integral sobre el contrato de obra por expresa prohibición legal no podía ejercer funciones de supervisión en virtud del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. En este punto, esta instancia se permite manifestarle al recurrente, que precisamente el argumento se traduce en el desconocimiento de las prerrogativas con que cuenta la administración y que ya fueron explicadas cuando alegó la aplicación del principio *Pacta Sunt Servanda*, por lo cual el margen de acción no estaba limitado pese a que el municipio fuera parte de la Unión Temporal; el entonces alcalde debió haber puesto en marcha alguna de esas prerrogativas, antes de haber prorrogado la existencia de la Unión Temporal.

Así las cosas, se confirmará el fallo recurrido respecto de la responsabilidad fiscal del señor FLÓREZ ESPINOSA, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.190.552, en su calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2012-2015.

**ii. GERMAN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS**

El abogado del señor GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, en relación con el incumplimiento de normas técnicas de sismo-resistencia, manifestó que, en el informe rendido por JOHN MACARIO BONILLA, se afirmó que el Servicio geológico colombiano, no había reportado en los últimos años eventos telúricos que hayan causado daños y, por lo tanto, puso en duda el incumplimiento de las normas técnicas.

Al respecto, debe decirse que el hecho que no se haya presentado eventos telúricos no es prueba del cumplimiento de las normas técnicas, así como de la inexistencia de las falencias constructivas de las soluciones de vivienda. Son las pruebas que reposan en el expediente de las que se concluyen esas falencias, en especial los estudios técnicos especializados arrojan



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 101 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

con plena claridad que los materiales utilizados y de la estructura de los inmuebles no cumplen con las normas de sismo resistencia solamente.

Por lo que, lo manifestado por el apoderado no conduce a probar efectivamente el cumplimiento de las normas técnicas y como se analizó en el acápite del daño, este está sustentado por pruebas técnicas de geotecnia, hidráulica y sismo-resistencia.

En lo que corresponde al reparo, en la supuesta omisión de la práctica de la totalidad de las pruebas debidamente decretadas en la audiencia de descargos, esto es de las hojas de vida de quienes participaron en la realización de las pruebas de laboratorio y que no fueron aportadas. Esta Sala Plena le recuerda al apoderado que la Contraloría cuenta con el principio de libertad probatoria previsto en el artículo 25 de la Ley 610 de 2000, mediante el cual el ente de control tiene la facultad de analizar y evaluar de acuerdo con los principios de conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas, cuales de los medios materiales probatorios son admisibles o no en el proceso.

Bajo esta premisa, el abogado recurrente se concentra en atacar la forma y no el fondo del informe respecto de los resultados obtenidos en las pruebas técnicas y, como ya se mencionó en el acápite dedicado a analizar la legalidad de la prueba, el informe técnico no es una prueba pericial, por lo que las disposiciones del Código General del Proceso no son aplicables a esta causa fiscal.

Además, resulta oportuno anotar que el proceso de responsabilidad fiscal es de carácter netamente administrativo, como lo definió la Corte Constitucional en la Sentencia C-083 de 2015, por lo que le son aplicables las normas especiales que lo rigen, es decir la Ley 610 de 2000 y en este caso la Ley 1474 de 2011, así:

**“Los procesos de responsabilidad fiscal, tanto el ordinario como el verbal, en virtud de su naturaleza, tienen varias características relevantes, que pueden ser descritas así: (i) En primer lugar, el fundamento del proceso de responsabilidad fiscal es determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. (ii) Es segundo lugar, los procesos de responsabilidad fiscal ordinario y el verbal, son procesos netamente administrativos. (iii) Se trata además, de procesos “esencialmente patrimoniales y no sancionatorios”. (iv) El proceso de responsabilidad fiscal está regulado en la Ley 610 de 2000 y las leyes que la modifican o complementan, como es el caso de la Ley 1474 de 2011. La Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal (art. 1) como el conjunto de actuaciones**



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 102 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, "cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado". Son procesos que evalúan, "la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos" (...) (Resaltado fuera de texto)*

Entonces, no es aplicable la tacha del perito en este proceso, al no tratarse de un proceso jurisdiccional y al tratarse de una prueba documental que fue rendida por la UPTC en el marco de un convenio y como ya se afirmó la Contraloría General de la República no es competente para pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de dicha relación contractual al no ser juez del contrato.

Aunado a ello, el abogado recurrente hace referencia nuevamente que no se decretaron y practicaron varias pruebas, como lo son la copia íntegra y legible de todas las decisiones adoptadas y de los informes presentados por parte de la Contraloría Departamental de Boyacá, la Personería Municipal de Tunja, el comité de seguimiento del proyecto la Estancia del Roble, GNB Sudameris, FONADE y ECOVIVIENDA, que obraban dentro del expediente de la acción de tutela identificada con radicado 2014-0067, donde fungió como demandante la señora BLANCA NUBIA GUTIÉRREZ CARRILLO y como demandados ECOVIVIENDA y la Unión Temporal Estancia del Roble; motivo por el cual anexó en el recurso 66 archivos para ser tenidos en cuenta como pruebas dentro del proceso.

Frente a ello, esta instancia coincide con el *a quo*, en el sentido de no tener en cuenta los mismos, pues de conformidad con lo prescrito en los artículos 99 y 100 de la Ley 1474 de 2011, correspondientes al Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal, es la audiencia de descargos la oportunidad procesal de los presuntos responsables para presentar las pruebas que pretendan hacer valor, etapa procesal que ya precluyó y se cerró, por lo que en este momento procesal la documental allegada no resulta admisible, máxime cuando no es una prueba sobreviniente dado que la defensa conocía de su existencia desde tiempo atrás.

De otro lado, el apoderado refirió a la Sentencia de la Corte Constitucional SU-620 de 1996, en el sentido que se debe observar si la persona jurídica pública le quedó algún beneficio a pesar de la actuación irregular del servidor público. Respecto a este tema, esta Sala encuentra que le asiste razón a la instancia de origen en el sentido que a la administración no le quedó ningún beneficio, pues *contrario sensu* no solo se perdieron los recursos de los subsidios destinados a la financiación de las viviendas, lo que vulneró el derecho fundamental a una vivienda digna de los beneficiarios, sino que también se perdieron los recursos del Convenio de Interventoría y los



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 103 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

recursos que se debieron invertir en el convenio suscrito con la Universidad Pedagógica, tal como fue analizado *in extenso* para efectos de la cuantificación del daño.

Ahora bien, en cuanto a la carencia de información suficiente en el empalme con el anterior gerente que alega la defensa, en el cual este asegura haber preguntado a su predecesor sobre la calidad de los materiales de la obra, y aspectos técnicos, así como que la responsabilidad del control y seguimiento le correspondía a la interventoría y no a la gerencia de ECOVIVIENDA.

Al respecto, recuérdese el alcance del principio de que *“Nadie puede alegar su propia culpa en su favor”*, el que a voces de la Corte Constitucional hace parte del ordenamiento jurídico y se ha descrito, así:

*“El principio general del derecho según el cual **Nadie puede obtener provecho de su propia culpa** (Nemo auditur propriam turpitudinem allegans), hace parte del ordenamiento jurídico colombiano”<sup>32</sup>* (Resaltado fuera del texto)

De acuerdo con este principio, el hecho de que el exgerente no hubiese indagado suficientemente sobre el estado del proyecto o que la anterior administración no le hubiese dado la información entra dentro de la esfera de su propia conducta, por lo que no se puede justificar en su propia culpa para eximirse de responsabilidad, pues de haber sido diligente y prudente, y habría indagado a profundidad todos los aspectos tanto financieros como técnicos del proyecto a su antecesor. Esta instancia, debe insistir que correspondía al gerente entrante realizar actuar con la mayor diligencia frente al conocimiento y desarrollo del proyecto “Estancia del Roble” que estaba a su cargo máxime cuando el resorte de este impactaba en la calidad de vida de los habitantes del municipio y se traducía en la vivienda digna a la cual estos tenían derecho acceder.

Si bien el apoderado, señaló que los señores NELSON FABIÁN BURGOS y MIGUEL ÁNGEL MOLINA, afirmaron que su supervisión era técnica, así como que su defendido participó en las diferentes reuniones y comités del proyecto, esta Sala encuentra que son meras afirmaciones que no constituyen un medio de prueba para comprobar la diligencia de la conducta de su prohijado máxime si se contrastan con las diferentes documentales que acreditan el conocimiento del señor BERMÚDEZ ARENAS en relación con las dificultades que presentaba el proyecto y las irregularidades constructivas como especialmente se lo dieron a conocer los informes presentados por la supervisión de FONADE.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2007.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 104 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Por otro lado, el apelante sostuvo la existencia de un vicio de la voluntad de su defendido en la emisión de las órdenes de pago y que estas órdenes eran expedidas bajo la supervisión de FONVIVIENDA, quien según el recurrente certificaba la habitabilidad de los predios, por lo que su defendido, no podía conocer de las falencias técnicas y estructurales de los inmuebles, razón por la cual el consentimiento del exgerente estaría viciado por el error en que lo indujeron.

Además, para esta Sala el hecho alegado no era un error invencible para el presunto responsable fiscal, dado que aún cuando FONVIVIENDA certificara la habitabilidad de las viviendas, el señor BERMÚDEZ ARENAS en su calidad de gerente de ECOVIVIENDA, como entidad especializada en el tema, no realizó la verificación de que se estuvieran cumplimiento con las normas técnicas dentro del proyecto Estancia del Roble, por lo que no puede exonerarse en una mera convicción de la actuación de otros intervinientes en el proyecto al no haber cumplido con los deberes que le correspondía.

En virtud de todo lo expuesto, se confirmará la responsabilidad fiscal declarada de **GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.177.731, en su calidad de Gerente de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA- para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 5 de abril de 2015.

**iii. GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ**

La apoderada excusó su responsabilidad en el entendido que el responsable fiscal era MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, por lo cual solicitó que se valorara su actuación pues fue determinante como supervisor para exigir el cumplimiento de los términos y plazos estipulados en el contrato. Aportó 97 oficios que hacen relación reiterativa de incumplimiento del cronograma y de los requerimientos judiciales, de igual forma la apoderada cuestionó si la conducta del señor MOLINA MUÑOZ se enmarcó dentro de una gestión fiscal eficiente, indicando que solamente se le endilgó la responsabilidad a su poderdante y no a otros sujetos como a los integrantes del CONSORCIO EL ROBLE y a los Directores Técnicos, Contables y Administrativos de ECOVIVIENDA.

Para dar respuesta a este argumento, esta instancia encuentra que en el expediente obra Acta de Visita de fecha 29 de mayo de 2015, suscrita por mencionado señor de parte de ECOVIVIENDA, entre otros participantes y en el acápite de OBSERVACIONES TÉCNICAS consta lo siguiente:





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 105 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*“(…) d) La interventoría estima conveniente registrar que ha requerido al constructor para que mejore sobre las fachadas de los bloques, la terminación final de las placas de entepiso donde se encuentran actualmente a la vista para de la estructura y/o hierros, condición para avalar el proceso de certificación de las viviendas. (...) g) El constructor debe dar cumplimiento a los requerimientos físicos y verbales realizados por parte de la interventoría sobre la corrección de detalles técnicos a ejecutar en las viviendas, quienes finalmente darán la aprobación si la vivienda se encuentra apta para visita de certificación. (...)”*

Además, observa que en la mencionada acta se suscribieron compromisos con fecha de cumplimiento al 5, 12 y 19 de junio de 2015 y en el informe ejecutivo de interventoría a 31 de mayo de 2015<sup>33</sup>, entre otras pruebas que fueron señaladas en el fallo, de lo que se colige que la señora ÁVILA FERNÁNDEZ, sí conocía o por lo menos estaba en la obligación de conocer la situación del proyecto, en cumplimiento de sus funciones y en ejercicio de la debida diligencia.

De todas maneras, la conducta y la responsabilidad del señor MIGUEL ÁNGEL MOLINA, fueron analizados por la primera instancia para efectos de deprecar su responsabilidad fiscal, razón por la cual esta Sala en otro acápite, únicamente abordará las consideraciones respecto de los reproches elevados en el recurso de apelación presentado por la defensa de este.

Finalmente, la abogada apelante cuestiona el hecho que CREDIAFIANZAR haya sido vinculada inicialmente como tercero civilmente responsable y después como presunta responsable fiscal y que esta hubiese expedido pólizas en el momento en que se encontraba en liquidación y que en virtud de todo lo expresado se revise los elementos de responsabilidad fiscal de su prohijada, teniendo en cuenta que para que se le responsabilice se requiere del análisis de un título de imputación, es decir que esta haya actuado con dolo o con culpa grave, adicionalmente, solicita que se tengan como pruebas los documentos aportados, dentro de este recurso.

Sobre el particular, le indica a la apoderada atenerse a lo decidido frente a CREDIAFIANZAR en esta decisión, pues al analizar la gestión fiscal de esta persona jurídica, esta Sala encontró que la misma no tenía la calidad de gestor fiscal.

Así las cosas, se confirmará la responsabilidad fiscal de **GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.493.642, en su calidad de Gerente de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA- para el periodo comprendido entre el 6 de abril de 2015 y el 31 de diciembre de 2015, frente al primer hecho generador.

<sup>33</sup> C.PRINCIPAL 18\CD\_20210621\_Visita Especial ECOVIVIENDA - Folio 3437\EXPEDIENTE INTERVENTORIA CONSORCIO EL ROBLE\CAJA 5\_ECOVIVIENDA 183\ archivo CARPETA 4 pág. 99-121



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 106 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**iv. IADER BARRIOS HERNÁNDEZ, ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO, WILBERTH LÓPEZ BLANCO, WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ.**

El abogado RODRIGO FLECHAS RAMÍREZ presentó recurso en representación de IADER BARRIOS HERNÁNDEZ, ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO, WILBERTH LÓPEZ BLANCO, WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ refiriéndose en primer lugar a la falta de determinación del daño en el presente caso<sup>34</sup>, haciendo alusión a un video tomado con no más de seis meses, que a su juicio, demuestra la calidad de cada una de las torres, de las casas (todas ellas habitadas), el estado de las vías, de los andenes y de las áreas de cesión como son senderos, parques, canchas, entre otro equipamiento, lo que pone en entredicho que el daño exista y que esté sustentado en el informe técnico rendido por la Universidad Pedagógica.

Este Cuerpo Colegiado, procede a dar respuesta a este argumento permitiéndose indicarle al apoderado atenerse a lo decidido en el acápite dedicado al daño que analizó las pruebas practicadas en este proceso y las derivadas de las actuaciones previas al mismo, que logran demostrar que existen deficiencias constructivas y la inobservancia a las normas de sismo resistencia obligatorias para este tipo de construcción, por lo que se puede afirmar que no se produjo ningún beneficio, ya que no solo se perdieron los recursos de los subsidios destinados a la financiación de las viviendas, vulnerando el derecho fundamental a una vivienda digna de los beneficiarios, sino que también se perdieron los recursos del contrato de interventoría y que se debieron invertir en el convenio suscrito con la Universidad Pedagógica para determinar los daños estructurales y el incumplimiento con las normas técnicas. Así, la obra no representa ningún beneficio ni para la administración y mucho menos para los beneficiarios, por lo que este argumento tampoco está llamado a prosperar y será negado en la parte resolutive de esta decisión.

Cabe anotar que la primera instancia encontró que las obras relativas a urbanismo y paisajismo no fueron incluidas como daño fiscal, por lo que lo manifestado frente a estas no merece pronunciamiento por esta instancia.

Se demostró en esta actuación que, aunque la familias recibieron las viviendas, este hecho no desvirtúa la ocurrencia del daño, pues no es conducente para probar que las falencias técnicas

<sup>34</sup> Se presentó como argumento jurídico lo analizado por la Corte Constitucional en Sentencia C – 840 de 2001.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 107 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

no existen, al no ser perceptibles a simple vista, y por otra parte, en cuanto a que los apartamentos no han sido desalojados, no desvirtúa la consolidación del daño, estando probado en los documentos de tipo técnico, las visitas especiales y los informes derivados de estas, los informes de supervisión de FONADE, y los de interventoría, además de las resoluciones de ECOVIVIENDA en donde se deja constancia de los diversos incumplimientos en la ejecución del proyecto, sin que lo expuesto por el apoderado, relacionado con la habitabilidad de los apartamentos o la falta de desalojo de las viviendas, constituya prueba que desvirtúe el hecho generador del daño investigado.

Adicionalmente, indicó que si bien si hay una lesión al patrimonio público, esta sólo empezó a generarse a partir de la terminación unilateral de la Unión Temporal en el mes de septiembre de 2016. Contrario a lo indicado por el apoderado, el daño en esta causa no es de ejecución instantánea, sino que corresponde a una concatenación de hechos, en los cuales participaron sus poderdantes en los periodos en que ejercieron gestión fiscal de los recursos invertidos, y para efectos de la caducidad de la acción, se tomó como último acto derivado del proyecto, la Resolución No. 107 del 13 de septiembre de 2016 que ordenó la terminación de la unión temporal, por hechos acaecidos con anterioridad, consistentes en el incumplimiento de las obligaciones del acto de constitución y previó la construcción del proyecto Estancia del Roble, y por terminación del plazo de la misma, tal como se expuso de manera más detallada en el acápite *i* del numeral 3.5.1.

En cuanto al cuestionamiento del abogado por el hecho que no se hubiesen hecho efectivas las pólizas de la Unión Temporal, donde el beneficiario amparado era ECOVIVIENDA indicando que este actuar negligente es achacable a los funcionarios públicos y particulares que recomendaron la terminación de la Unión Temporal, sin proceder a la activación de las pólizas, y dejando en abandono las obras sin procurar su terminación; esta Sala en los argumentos expuestos por la primera instancia, según los cuales con base en las pruebas obtenidas en desarrollo de la presente causa fiscal se demostraron que los hechos irregulares se presentaron desde el inicio del proyecto; así, las deficiencias constructivas y la falta de consonancia con las normas de sismo resistencia y de construcción vigentes, no pueden endilgarse a quienes tomaron la decisión de terminar unilateralmente el proyecto, sino que corresponden a actuaciones previas de quienes tenían a su cargo labores de ordenación del gasto, supervisión del proyecto y control de los recursos públicos invertidos en el mismo, sin que tenga razón el apoderado al tratar de anular un nexo de causalidad de la gestión de sus poderdantes con el daño fiscal determinado en este proceso.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 108 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Si bien aludió como argumento para desvirtuar el daño fiscal que en la actualidad, el municipio se encuentra recibiendo ingresos por impuesto predial, debe decirse que para este órgano de Control este hecho no es pertinente ni conducente para enervar la causación del daño fiscal, puesto que este corresponde a diferentes causas determinadas en estudios de carácter técnico incorporados a esta actuación.

Por otro lado, bien la defensa cuestionó que esta causa fiscal haya sido tramitada como un Proceso Verbal y no como un Ordinario, al considerar que concurren las mismas causales por las cuales se declaró la nulidad del proceso relacionado con el proyecto habitacional Torres del Parque, esta Sala precisa que de conformidad con lo estipulado en los artículos 97 y subsiguientes de la Ley 1474 de 2011, las condiciones para tramitar un proceso de responsabilidad fiscal por el trámite verbal, se circunscriben a que se tengan los elementos para hacer la apertura e imputar a los presuntos responsables fiscales en una sola actuación procesal, tal como fue sustentado en el Auto No. 004 de 22 de octubre de 2018, *“Por el cual se cierra la indagación preliminar No. 2018-0081 y se apertura e imputa responsabilidad fiscal en el Proceso Verbal No. 2018-0870”*.

Aunado a ello, resulta necesario señalar que las nulidades dentro del proceso se deben alegar antes de que se profiera la decisión final, como lo dispone el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, según el cual deben plantearse hasta antes de que se profiera el fallo con responsabilidad fiscal, por lo que, en este momento, dicha solicitud resulta improcedente y este argumento tampoco está llamado a prosperar.

Ahora bien, la defensa refiere al hecho generador del daño como causa y al daño como efecto, configurándose en uno solo, por lo que en este caso al estar vinculadas varias administraciones el hecho generador no se puede considerar como uno solo, pues habría que distinguir quienes participaron en la planeación y ejecución, siendo cada un hecho generador diferente, entonces cuando la Contraloría afirma en su fallo con responsabilidad que el último acto es la terminación anticipada del proyecto, esto es del mes de julio de 2016, para aquellas personas que a la fecha no se les había proferido auto de apertura del proceso, ya habría operado el fenómeno de la caducidad en los términos del artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Revisado este argumento esta instancia encuentra que el mismo fue presentado en común respecto a varios de sus prohijados y gira en torno a la facultad con la que contaba este ente de control para el inicio de la acción fiscal, por lo que esta Sala se permite indicarle atenerse a lo decidido al capítulo dedicado a la caducidad, dejando claro que el término de caducidad entre la ocurrencia del hecho generador del daño y la apertura del proceso es aplicable al proceso



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 109 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

entendido como un todo y no a cada uno de los presuntos responsables fiscales, por lo que este argumento tampoco está llamado a prosperar.

También aseguró el recurrente que el municipio de Tunja, representado por el señor alcalde de la ciudad en la Junta Directiva como presidente, no podía autorizar la celebración de un contrato interadministrativo de manera directa, eludiendo los procesos de contratación, cuando de manera expresa el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, señala que no es factible celebrar contratos interadministrativos con las universidades de manera directa, cuando las obligaciones derivadas tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora.

Para dar respuesta a este argumento, esta Sala se permite reiterar que este ente de control no es juez del contrario, por lo que no le corresponde pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad en la conformación de la Unión Temporal, así como de los demás instrumentos jurídicos que atañen a los hechos generadores por los cuales se declaró la responsabilidad fiscal, por lo tanto dicho asunto le corresponderá al juez competente.

De otro lado, en cuanto al contenido y fondo del informe, el apoderado señaló que la metodología utilizada era incorrecta, porque la NSR-10 establece los criterios, requisitos y la metodología para el análisis estructural de las edificaciones existentes y el análisis contratado fue sobre la resistencia y comportamiento del concreto, lo que hace que los resultados no puedan ser valorados para los objetivos propuestos y no se tomaron los tres núcleos sino solo dos.

Al respecto, en primer término debe señalar esta instancia que ya feneció la etapa probatoria del proceso, que el apoderado tuvo la oportunidad de controvertir y presentar las pruebas que a su juicio desvirtuaban la imputación que se erigió contra sus defendidos, bien fuera aportando otro informe o estudio para comprobar que las soluciones de vivienda construidas no presentaban las fallas y falencias estructurales; en todo caso, en acápite anterior esta Sala ya hizo referencia al informe técnico rendido por UPTC y la ocurrencia del daño como argumentos comunes. Respecto de la afirmación que se tomaron tres (tres) 3 núcleos, la misma no resulta cierta pues en las pruebas realizadas por la UPTC se dice claramente que se extrajeron 66 núcleos para el análisis, además de que la afirmación hecha por el apoderado no tiene ningún sustento técnico, por lo que este argumento tampoco está llamado a prosperar.

Una vez expuestos los argumentos relativos al daño en materia general, procedió a pronunciarse en particular sobre las gestiones efectuadas por cada uno de sus poderdantes, así:



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 110 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

En relación con ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO, vinculado en calidad de alcalde de Tunja para el periodo (2008-2011), arguyó que no se constituyen los presupuestos previstos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, porque a su juicio no se comprobó la certeza del daño fiscal, por no estar comprobada su negligencia o impericia para calificar su conducta a título de culpa grave y al estar ausente estos elementos tampoco habría nexo de causalidad.

Sobre el particular, debe decirse que en plenario no obran pruebas dirigidas a demostrar gestión del señor entonces alcalde encaminadas a que el INVITU, hoy ECOVIVIENDA aplicara los correctivos oportunos respecto a la ejecución del proyecto de vivienda que evitara su desarrollo con las diferentes falencias y lesiones patológicas que presenta y que fueron debidamente probadas en el capítulo dedicado al daño. Por el contrario, el señor MONTEJO NIÑO, en su calidad de Alcalde de Tunja, no adelantó gestión alguna o advirtió sobre las irregularidades en el proceso constructivo que no estaba cumpliendo con las normas técnicas de sismo resistencia, además de que como representante legal del Municipio de Tunja lo hubiera podido hacer de forma directa o a través de ECOVIVIENDA, la cual era la entidad especializada a nivel local en materia de vivienda urbana, en virtud del control de tutela administrativa que le correspondía sobre la misma habría podido indagar más sobre el proyecto “Estancia del Roble”.

De hecho, pese a que el proyecto desde un inicio presentaba retrasos por parte del constructor, en su calidad de alcalde no adelantó acción alguna tendiente al cumplimiento de su propósito, resulta claro que dentro existió una omisión, lo que justifica la existencia de un nexo causal entre la conducta del ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO y el daño patrimonial ocasionado al erario, pues fue determinante su conducta omisiva con la generación del daño.

De la misma forma, el jurista disintió de que el *a quo* haya afirmado que es una sociedad, puesto que el mecanismo contractual tiene asiento en el derecho privado, sirve para pactar los compromisos de las partes y el ente público se reserva el derecho a efectuar el control y seguimiento a través de la designación del interventor externo y de una supervisión y se selecciona una entidad fiduciaria para el manejo y administración de los recursos, tanto públicos como privados.

Respecto de esta afirmación, una vez escuchada la decisión adoptada por parte de la primera instancia, esta Sala Plena se permite indicarle que dicha afirmación no es verdadera, puesto que el *a quo* no menciona que la Unión Temporal fuese una sociedad, razón por la cual debe estarse a lo analizado en el acápite dedicado a la solidaridad pasiva, donde se aclaró que en esta causa fiscal se vincularon a las personas naturales y jurídicas que componían la Unión Temporal y el Consorcio interventor teniendo en cuenta que este tipo de asociaciones no tienen



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 111 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

personería jurídica. Además que, a la luz de las disposiciones vigentes para la fecha de la conformación de la Unión Temporal estaba a cargo de la administración municipal la ejecución d ellos recursos que se otorgaban por parte de las entidades del orden nacional en relación con la VIP y en consecuencia su vigilancia y control.

Continúa su defensa refiriéndose al ingeniero WILBERTH LÓPEZ BLANCO, quien se desempeñó como gerente de ECOVIVIENDA del 3 de enero de 2008 al 14 de junio de 2014, de quien afirmó que concurren los mismos argumentos frente a la certeza del daño y la ausencia de actos que concluyan que actuó con imprudencia o negligencia, pues como Gerente del INVITU y luego de ECOVIVIENDA solo se limitó a la estructuración del proyecto Estancia del Roble, pues el proyecto estuvo debidamente planeado desde el punto de vista técnico, administrativo, ambiental y financiero.

Así, según el recurrente la gestión del ingeniero LÓPEZ BLANCO fue eficaz, al ser cuidadoso administrativa, financiera y técnicamente al designar este tipo de controles de manera externa, como se estipuló en las cláusulas, décima y decimosexta del documento de constitución de la Unión Temporal.

Igualmente, para la ejecución de los subsidios el ingeniero constituyó el encargo fiduciario para el manejo de los recursos del proyecto, con la compañía ERVITRUS GNB SUDAMERIS, vigilada por la Superfinanciera, recursos que tenían un amplio control con acta de corte de avance por la interventoría que incluían análisis de laboratorio en el sitio de los elementos estructurales y no estructurales.

Otro acto de la eficaz actuación del señor LÓPEZ BLANCO fue haber constituido las pólizas de cumplimiento que siempre estuvieron vigentes en su amparo mientras fungió como gerente, las cuales expiraron hasta el 2016, ya que la administración de la época decidió terminar la Unión Temporal, dejando en vilo la calidad y la estabilidad de las obras, el alcalde de la época PABLO CEPEDA dio por recibidas las obras y debería haber exigido la póliza de calidad y estabilidad de la obra y luego sí proceder a liquidar o convocar al Tribunal de Arbitramento.

Respecto de estas afirmaciones del apoderado, esta Sala trae nuevamente el concepto de gestión fiscal del mencionado artículo el cual abarca lo siguiente: *el conjunto de actividades económicas, “jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y **las personas de derecho privado** que manejen o administren recursos o fondos públicos”*. No se le está endilgando a su prohijado ser servidor público, pues la calidad de gestor fiscal no coincide



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 112 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

siempre con la de servidor público. La Corte Constitucional ya ha advertido el alcance del concepto de gestión fiscal:

*“De conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, **el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.**”<sup>35</sup>* (Subrayado y negrillas fuera del texto)

Entonces, la Corte Constitucional es clara que la gestión fiscal se define a partir de los verbos rectores de la norma, es decir las actividades que realice el sujeto sobre los bienes y recursos públicos y no de si el sujeto es o no servidor público y, en este caso al ser el inversionista-constructor, es quien efectivamente ejecutó los recursos provenientes de los subsidios de vivienda otorgados a los beneficiarios, por lo que dentro de sus funciones le correspondía verificar el cumplimiento de las normas técnicas de sismo resistencia antes de ejecutar los recursos.

En cuanto a la afirmación del apoderado que su prohijado IADER BARRIOS HERNÁNDEZ recibía los recursos por medio de una fiducia por lo que a su parecer quien administraba los recursos era la fiduciaria y esta le pagada a su fideicomitente beneficiario el valor a facturar de acuerdo a los avances de las mismas, entonces no tenía poder de disposición sobre los mismo, nuevamente debe advertirse que el inversionista-constructor sí actuó en calidad de gestor fiscal, puesto que era quien ejecutaba supuestamente los recursos, además el hecho que los recursos públicos fueran transferidos a una fiduciaria no desnaturaliza que fueran públicos. A continuación, esta Sala se permite relacionar al concepto de fiducia del Código de Comercio:

*“Artículo 1226. Concepto de la fiducia mercantil: La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada **fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente,** en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.”* (Resaltado fuera del texto)

Además, el Consejo de Estado en sede de Consulta precisamente en el tema de la fiducia en los recursos canalizados por FONVIVIENDA la definió de la siguiente manera:

*“iii) Fiducia de administración*

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 113 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Conlleva la entrega de bienes a la sociedad fiduciaria, con o sin transferencia de propiedad, con el objetivo de que esta los administre y desarrolle la gestión encomendada. Para ello, la sociedad fiduciaria debe destinar los bienes fideicomitidos, así como sus rendimientos, al cumplimiento de la finalidad señalada. (...) Dentro de este marco, el contrato de fiducia mercantil conlleva la transferencia real y efectiva de uno o más bienes; la realización de un encargo (de administración o enajenación); la determinación de una finalidad establecida por el constituyente y la remuneración del fiduciaria.”<sup>36</sup>

Entonces, al analizar conjuntamente las normas del Código de Comercio junto con el concepto del Consejo de Estado, está claro que la administración realizada por la fiduciaria no desnaturaliza el origen público de los recursos, porque precisamente el hecho de constituir un encargo fiduciario como patrimonio autónomo es una protección especial de los recursos, donde la fiduciaria se comprometió a entregar al constructor los recursos de acuerdo al avance. Y como lo afirma el concepto el objeto del contrato de fiducia es que se realice una determinada finalidad, en este caso construir y entregar las viviendas a los beneficiarios, cumpliendo con las normas técnicas de sismo resistencia y como dicho objetivo no se cumplió en la construcción la responsabilidad no recae sobre la fiduciaria sino sobre constructor al ejecutar los recursos.

En cuanto, a la afirmación de haber gestionado el lote o haber constituido las pólizas, el apoderado tiene que tener en cuenta que el hecho generador del daño se relaciona con la ejecución del proyecto y no con la planeación, además que no se está discutiendo sobre la adquisición del lote y el tema de constituir las pólizas corresponde a un tema contractual y de incidencia disciplinaria, mas no fiscal.

Sobre las pruebas que sustentan la responsabilidad tanto del señor ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO en calidad de exalcalde de Tunja y de WILBERTH LÓPEZ BLANCO como gerente de INVITU, hoy ECOVIVIENDA está la que el 16 de junio de 2009 se suscribió el documento de la UNIÓN TEMPORAL LA ESTANCIA DEL ROBLE, con el inversionista-constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, quien fungiría como representante legal de la Unión Temporal, el cual dio lugar a la ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario “La Estancia del Roble”.

Además, previamente en el proceso de escogencia del constructor, el 04 de junio de 2009 se suscribió Acta de Cierre y presentación de las propuestas de la Invitación Pública No. 01 de

<sup>36</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de junio de 2022.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 114 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

2009<sup>37</sup>, y se dejó constancia de la presentación de una sola propuesta en original (único oferente) y copia con 172 folios, siendo el proponente IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ (la propuesta de IADER WILHELM BARRIOS fue presentada por el señor FERNANDO RAMOS BENAVIDES autorizado para tal efecto, el día 4 de junio de 2009<sup>38</sup>).

Después, el Comité de Contratación el 5 de junio de 2009 evaluó la propuesta presentada por IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ<sup>39</sup>, la cual cumplió con los requisitos habilitantes, condiciones de experiencia y capacidad económica, luego el 16 de junio de 2009 se suscribió Acta de Audiencia Pública de Adjudicación al proponente IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ<sup>40</sup> y el INVITU emitió la Resolución No. 144 del 16 de junio de 2009 *“Por medio de la cual se adjudica la selección del inversionista-constructor asociado para que integre una unión temporal en el marco de la Invitación Pública No. 001 de 2009”*<sup>41</sup>.

Entonces, una vez que fue adjudicado el proyecto, se procedió el mismo día 16 de junio de 2009 a suscribir el documento UNIÓN TEMPORAL LA ESTANCIA DEL ROBLE<sup>42</sup>, por ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO en calidad de Alcalde Mayor de Tunja, WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO Gerente del INVITU y el inversionista-constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, quien fungiría como representante legal de la Unión Temporal; dicha unión temporal contó con el NIT 900.305.601-1 emitido por la DIAN el 13 de agosto de 2009<sup>43</sup>.

Así, en virtud de todo lo expuesto, para esta Sala de Decisión, después de analizar esta parte del *iter* contractual, tanto ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO en calidad de exalcalde de Tunja como WILBERTH LÓPEZ BLANCO como gerente de INVITU, con su conducta participaron en la conformación y adjudicación de la Unión Temporal, omitiendo verificar que se iba a cumplir por parte del constructor las normas técnicas de sismo resistencia.

Por lo tanto, que hayan constituido las pólizas o la fiducia en la ejecución del contrato, no son los hechos de reproche por parte de este ente de control, sino el no haber verificado que se iban a cumplir estas normas en la ejecución del contrato.

En ese orden, los argumentos expuestos por el apoderado de los presuntos responsables fiscales. tanto ARTURO JOSÉ MONTEJO NIÑO en calidad de exalcalde de Tunja como

<sup>37</sup> Folio 3437, Carpeta No. 2, pp. 158-163.

<sup>38</sup> Folio 3437, Carpeta No. 3, pp. 1-185.

<sup>39</sup> Folio 3437, Carpeta No. 1, pp. 1-9.

<sup>40</sup> Folio 3437, Carpeta No. 1, pp. 11-13.

<sup>41</sup> Folio 3437, Carpeta No. 1, pp. 29-33.

<sup>42</sup> Folio 3437, Carpeta No. 1, pp. 34-40.

<sup>43</sup> Folio 3437, Carpeta No. 1, p. 45.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 115 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

WILBERTH LÓPEZ BLANCO como gerente de INVITU, no están llamados a prosperar y se confirmará la responsabilidad fiscal declarada en primera instancia.

Respecto de la responsabilidad de los señores JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ y WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ, a quienes se les imputó responsabilidad fiscal como miembros del Consorcio El Roble, el apoderado señaló que para este caso en particular, puede existir una condición diferente que podría configurar una nulidad por la violación al debido proceso de los investigados o de al menos uno de ellos. Manifestó que fueron vinculados al proceso mediante Auto No. 0212 del 8 de febrero de 2021, mediante el cual se corrigió y adicionó a la imputación, por lo que sus defendidos durante el lapso comprendido entre el 22 de octubre de 2018 y el 8 de febrero de 2021, no pudieron defenderse, es decir más de dos años sin apoderado de confianza o de oficio.

Frente a ello, esta Sala desde un inicio debe decir que el mismo no encuentra sustento. Primero, porque la nulidad planteada por el recurrente es improcedente, pues en los términos del artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, la oportunidad para presentarla ya precluyó, ya que esta se debe presentar antes de que profiera una decisión por parte de la primera instancia, máxime cuando a la luz de las disposiciones del Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal, la audiencia de descargo era la oportunidad procesal para interponer y resolver las nulidades ya que su finalidad es que los sujetos procesales puedan intervenir y ser escuchados.

En efecto, respecto de una presunta violación al derecho de defensa de sus prohijados, en los términos previstos en los artículos 134, 135 y 136 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, por remisión normativa del artículo 105 de la Ley 1474 de 2011 y del artículo 66 de la Ley 610 de 2000, en cuanto a la supuesta irregularidad de no haber permitido el ejercicio de la defensa de los señores WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, dicha situación se entiende subsanada por cuanto su apoderado actuó sin proponerla oportunamente en el momento procesal para ello.

En todo caso de haberse presentado una nulidad, esta se entendería saneada a la luz de lo dispuesto en el artículo 136 del CGP el cual prevé que “(...) *la nulidad se considerará saneada* (...)” aún a pesar de la supervivencia de la irregularidad, en desarrollo de los principios de economía procesal y de prevalencia del derecho sustantivo sobre el adjetivo, devenidos del artículo 288 de la Constitución Política, en los siguientes casos:

- “(...) 1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla**  
**2. Cuando la parte que podía alegarla la convalidó en forma expresa antes de haber sido**  
**renovada la actuación anulada.**



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 116 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

- 3. Cuando se origine en la interrupción o suspensión del proceso y no se alegue dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que haya cesado la causa.
- 4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa. (...)” (Resaltado fuera del texto)

Entonces, en virtud del principio de convalidación, las causales primera y segunda del CPC establecen que las nulidades procesales se entienden saneadas por no haberla propuesto en término o porque con su actuar la parte que la alega la convalidó, y que ocurre por no haber sido propuesta oportunamente, esto es hasta antes de dictarse fallo con responsabilidad fiscal, según lo establecido en la norma ya referida, o por no haberse planteado en la primera ocasión procesal, ya que “(...) no podrá alegar nulidad (...) quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla (...)”, según lo establecido en el inciso 3 del artículo del artículo 135 del CGP.

Al margen de lo anterior, dentro del proceso constan las actuaciones procedimentales adelantadas por parte de la Contraloría, como se muestra a continuación:

- Mediante Auto No. 004 de 22 de octubre de 2018, la Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá dio apertura al presente proceso y vinculó al CONSORCIO EL ROBLE, <sup>44</sup> representado legalmente por WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ, quien se notificó personalmente de dicha decisión el día 06 de noviembre de 2018 (folio 394), a partir de la cual tenía la facultad de ejercer el derecho de defensa y contradicción del CONSORCIO EL ROBLE y a quien se le comunicaron las distintas citaciones para el trámite de las sesiones de Audiencia de Descargos.
- En la sesión de Audiencia de Descargos del 02 de septiembre de 2020, se le reconoció personería para actuar al hoy apoderado recurrente en favor del CONSORCIO EL ROBLE (folios 1248, 1342-1343).
- Después la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Contra la Corrupción, mediante Auto No. 212 de 08 de febrero de 2021, adicionó y modificó el auto de apertura e imputación No. 004 de 2018, y vinculó a los señores WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, como miembros del consorcio interventor<sup>45</sup>, en cuya parte resolutive se ordenó que se pusieran a su disposición todas las actuaciones y pruebas obrantes en el proceso para que ejercieran su derecho de defensa.

<sup>44</sup> Folios 295-336.  
<sup>45</sup> Folios 2358-2524.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 117 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

- En la sesión de Audiencia de Descargos del 30 de junio de 2021, los entonces presuntos responsables fiscales WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ presentaron su exposiciones libres y espontáneas respecto de los hechos investigados, con lo cual no fue necesario la aplicación del artículo 42 de la Ley 610 de 2000 respecto de nómbrales defensores de oficio, al haber ejercido su derecho de defensa (folios 3486-3490).
- En la sesión de Audiencia de Descargos del 04 de agosto de 2021, el apoderado recurrente presentó descargos en representación de los señores WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ (folios 4656).

De esta forma, al analizar la trazabilidad de las actuaciones procesales respecto de los señores AVENDAÑO SUAREZ y BELALCÁZAR BENÍTEZ, no se presentaron violaciones al debido proceso, puesto que ejercieron debidamente su derecho de defensa en el proceso desde que estuvieron vinculados y vale la pena aclararle que como se expresó en el capítulo dedicado a la solidaridad pasiva que no era necesario vincular en un principio a todos los miembros del consorcio, al ser aplicable el *litis consorcio necesario* al proceso de responsabilidad fiscal, por lo que podían ser vinculados posteriormente.

Finalmente, para el apoderado está demostrado que el seguimiento por parte del interventor era permanente, pues ante los defectos constructivos que se presentan normalmente en este tipo de proyectos, el proceder era la demolición y reposición, y que en relación con el cumplimiento de cronogramas de obra la interventoría presentaba los informes a su supervisor que era el director técnico de ECOVIVIENDA, por lo que mal haría en decirse que el interventor actuó con negligencia o incumpliendo sus obligaciones contractuales.

Respecto de la conducta JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, vale la pena recordar al apoderado que el 2 de octubre de 2009, INVITU (hoy ECOVIVIENDA) celebró el Contrato de Interventoría con CONSORCIO EL ROBLE, identificada con NIT. 900315596-5 entre los señores WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413, M.P. No. 2570058375 CND, con participación 25% y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, Consorcio representado legalmente por WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUAREZ, que incluía aspectos técnicos, financieros y ambientales, el cual fue prorrogado 4 veces y adicionado en su valor desde el año 2009 al año 2015.

Por lo que al ser miembro del Consorcio, este está llamado a responder solidariamente por el daño en virtud del artículo 119 de la Ley 1474, junto con los demás miembros del Consorcio, debido a su comportamiento omisivo al igual que el otro consorciado WILLIAM DUVÁN



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 118 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

AVENDAÑO SUAREZ, al haber permitido la construcción de las soluciones de vivienda de interés prioritario, con las deficiencias constructivas al no cumplir con las normas de sismo-resistencia y falta de calidad de las obras transcritas en la presente providencia, lo que contribuyó a la concreción del daño fiscal caracterizado en la pérdida de los recursos públicos girados y pagados -como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá- y más teniendo en cuenta que la principal función del interventor es la supervisión técnica del proyecto.

En razón de todo lo expuesto, todos los argumentos del apoderado respecto de os vinculados a los que representa serán negados en la parte resolutive de esta decisión.

**v. MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ.**

La apoderada centró sus motivos de censura única y exclusivamente en demostrar la ausencia de uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, correspondiente en la conducta gravemente culposa (elemento subjetivo), por lo que, a su juicio, consideró que no existe razón o no hay lugar para fallar con responsabilidad fiscal en contra de su mandante, toda vez que, dentro del plenario hay prueba de la gestión del mismo.

Al respecto, encuentra esta Sala Plena que la función de supervisión que debía cumplir el señor MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ no era netamente administrativa, sino que, incluía el componente técnico, como se dispuso en la cláusula décima tercera del Contrato de Consultoría No. 29 de 2009.

De tal manera que, la función de supervisión que recaía sobre el señor MOLINA MUÑOZ, implicaba velar y verificar que la interventoría cumpliera con las especificaciones técnicas y de calidad del objeto contractual tanto general como específico, entre otras, aspecto que no fue cumplido, pues claramente está probado que la obra ejecutada no cumple con las normas técnicas sismo-resistentes NSR-98 y NSR-10, y además de eso, presenta deficiencias constructivas, como fallas estructurales, echándose de menos las condiciones de calidad y habitabilidad.

Por consiguiente, si bien es cierto, que, en desarrollo de sus obligaciones y deberes de supervisión, el señor MOLINA MUÑOZ pudo haber desplegado algunas acciones tendientes a buscar el cumplimiento del contrato que supervisaba, también lo es que, su tarea no fue ejecutada de una manera eficiente, contundente y efectiva, pues, el resultado es una obra que no cumple con el fin concebido.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 119 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

No puede echar de menos que una de las obligaciones que tenía el declarado fiscalmente responsable era de tipo técnico, y dentro del plenario no se observa prueba alguna en donde este hubiese realizado algún pronunciamiento sobre las distintas situaciones del proyecto, mientras que si obra certificaciones de cumplimiento sobre la interventoría, que permitieron avanzar la obra con inconsistencias graves; tampoco como lo exige La ley 1474 de 2011, solicitó de manera oportuna y clara al contratante su intervención que le permitan a este Órgano de Control justificar su conducta, razón por la cual, esta Sala comparte los argumentos de la primera instancia que conllevaron a fallar con responsabilidad fiscal en su contra.

Adicionalmente, es de reiterar que el daño fiscal reprochado mediante el presente proceso de responsabilidad fiscal se genera por varias causas entre las cuales se encuentra la contribución del señor MOLINA MUÑOZ como supervisor del contrato de consultoría que tenía a cargo la interventoría y que a su vez también tenía como se pudo establecer una supervisión técnica del proyecto, al no ejercer su función de manera eficiente, con diligencia y oportunidad, y atendiendo el debido cuidado, dada la participación de recursos públicos, omisiones que fueron relevantes en la generación del daño, de modo que, en el caso del poderdante, claramente están establecidos los elementos necesarios para decidir la responsabilidad fiscal.

En virtud de todo lo expuesto, esta Sala confirmará la decisión adoptada respecto de la responsabilidad fiscal del señor MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), en el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 2015 y el 30 de abril de 2017.

**vi. PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA.**

La apoderada de confianza del señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, en primer lugar señaló que no tuvo en cuenta el procedimiento para el pago de subsidios nacionales, en el cual su defendido no intervenía ni tenía la titularidad para impedirlos.

Frente a este argumento, si bien su mandante no autorizó ningún pago a favor del inversionista constructor, dado que, en virtud de lo estipulado en la cláusula décimo primera consagrada en la Unión Temporal, dicha obligación le correspondía a ECOVIVIENDA, le es menester a esta Sala de Decisión precisar que la materialización del daño que se le imputa al señor CEPEDA NOVOA se da con los pagos efectuados al inversionista constructor mediante las órdenes 074, 076 y 077.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 120 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Ahora bien, cosa distinta, es la conducta por la cual se le falló con responsabilidad fiscal a título de culpa grave y de forma solidaria por el valor de los pagos referidos, haciendo la salvedad que no es porque haya autorizado o participado en las distintas etapas de trámite, sino porque como bien lo expuso el *a quo*, omitió “(...) *la facultad de vigilar y controlar la ejecución contractual y presupuestal con la cual habría podido evitar los pagos efectuados al inversionista constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, máxime cuando i) se percibían deficiencias en la ejecución de las estructuras, según lo informado por algunos beneficiarios de las soluciones de vivienda, ii) incumplimientos reiterados de los cronogramas de obra, iii) presuntos desembolsos de subsidios nacionales sin el cumplimiento de su objetivo, (...)*”.

En ese orden de ideas, no puede perder de vista la apoderada que el señor CEPEDA NOVOA conforme a sus roles de Alcalde Municipal de Tunja y Representante Legal del Municipio de Tunja el cual integra la Unión Temporal constituida para llevar a cabo la construcción de las soluciones de vivienda de interés prioritario, y ante el conocimiento previo que tenía sobre las vicisitudes por las que atravesaba el proyecto “Estancia del Roble”, estaba llamado a hacer vigilancia y control de la ejecución contractual y presupuestal del mismo, por cuanto más allá de que la obligación de ordenar los pagos estuviera en cabeza de ECOVIVIENDA, tenía la facultad plena de evitar que se siguieran realizando giros y en vez de ello, entrar a estudiar las distintas circunstancias a fin de proteger con ello el recurso que estaba en riesgo, actuaciones que de conformidad con el material probatorio en el plenario no se evidencia que haya adelantado.

Ahora, resulta cierto que, técnicamente no existían ningunos estudios que dieran la certeza de las deficiencias constructivas y fallas estructurales, no obstante habían indicios que le daban información importante que debía ser estudiada y valorada y hasta tanto no se lograra establecer la gravedad en la que se encontraba el proyecto, lo prudente y eficiente era evitar a toda costa realizar más desembolsos, y en el caso particular, ocurrió lo contrario, tanto es así que se convirtieron en daño porque la situación del proyecto finalmente concluyó que técnicamente es inviable para ser utilizada como vivienda al no garantizarse las condiciones de habitabilidad y calidad.

En consecuencia, la conducta del señor CEPEDA NOVOA no puede ser calificada de otro modo a la culpa grave, puesto que, no se observa una gestión diligente, oportuna, eficaz, sino por el contrario, fue permisivo y pasivo, frente a las condiciones tan graves en las que estaba el proyecto de vivienda, donde no era viable realizar pagos en ese momento.

Ahora, en cuanto al dicho de la apelante, según el cual “(...) *NO EXISTE CERTEZA y prueba que acredite que respecto de PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA confluyen los elementos de la*





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 121 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

*responsabilidad fiscal”*, así como que no se probó que actuara con culpa o dolo, es de advertir, que el daño al que hace referencia la apoderada no está representado por el hecho que se haya realizado la obra, se haya entregado e incluso estén en uso algunas soluciones de vivienda, sino porque se determinó técnicamente que dicha obra no cumple con las condiciones para que sean habitadas sin que exista un riesgo para sus beneficiarios, por ende, al establecerse que el proyecto presenta deficiencias constructivas, fallas estructurales, no cumple con las normas técnicas sismo-resistentes, claro es que no están dadas las condiciones necesarias para darlo por concluido y aprobado, razón por la cual el valor pagado en el mismo se convierte en daño, porque su uso sería prohibido dadas las condiciones que presentan, de modo que, no le asiste razón a la recurrente en entender que por el hecho de que está en uso, el daño endilgado sea inexistente.

De hecho, obra en el expediente prueba suficiente de que la obra presenta deficiencias constructivas, fallas estructurales, y que se ejecutaron en contravía de las normas sismo-resistentes NSR-98 y NSR-10, tal como se explicó en el acápite 3.2.4, determinándose por esta Sala Plena que el daño por el cual se le imputó y declaró responsable fiscal al señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, es cierto, cuantificable y actual.

Respecto a la conducta culposa o dolosa atribuida como gestor fiscal, y ante lo expuesto por la apelante, es menester para esta instancia reiterar que si bien es cierto que el señor CEPEDA NOVOA no tenía la titularidad de los recursos porque estos no hicieron parte del presupuesto municipal, también lo es que, en el presente proceso no se le está reprochando esa situación o el haber desplegado una conducta activa en torno al proyecto, todo lo contrario, como bien se expuso, su conducta se calificó a título de culpa grave en razón a que teniendo la facultad para ejercer vigilancia y control sobre la custodia de los recursos públicos invertidos en el proyecto de vivienda, omitió su deber objetivo de cuidado al no advertir o impedir que se siguieran haciendo giros al inversionista constructor a sabiendas de las irregularidades cometidas por este en la ejecución de la obra, poniendo con en riesgo el patrimonio público.

Por otro lado, en cuanto a la relación de causalidad, es notorio que con la conducta omisiva en la que incurrió el señor CEPEDA NOVOA, contribuyó en la generación del daño, porque si hubiera actuado de manera más activa y en cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales, así como los que emanaban de la Unión Temporal de la cual era parte el municipio que representaba, frente a las distintas circunstancias que tenía el proyecto, hubiese podido evitar poner en alto riesgo los recursos públicos invertidos en el proyecto.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 122 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Es dable advertir que, dentro del expediente no existe prueba en la que se demuestre que el señor CEPEDA NOVOA actuó con diligencia en pro de salvaguardar los recursos públicos, por el contrario, si existe prueba de los roles que cumplía dentro del proyecto y que al haberse generado esos pagos al inversionista constructor en el periodo en que fungió como Alcalde y Representante del Municipio de Tunja (integrante de la unión temporal), sin haber realizado una advertencia, o algún pronunciamiento de su parte dirigido a llamar la atención en la no realización de pagos hasta tanto no se conocieran las reales condiciones técnicas del proyecto, y si había o no la posibilidad de subsanar las irregularidades presentadas, por lo que no hay duda alguna de su omisión.

Aunado a ello, ante las calidades de las que gozaba el implicado en el marco del proyecto, le exigían mayor acción, gestión, vigilancia, control, seguimiento, en tanto que, no es cierto que se le declaró responsable fiscal sólo por ser Alcalde, pues, el señor CEPEDA NOVOA dentro del proyecto no era una parte cuya intervención no tuviera importancia, o que simplemente fuera de observar y dejar pasar, y precisamente esa falta de gestión frente a las distintas circunstancias del proyecto y en especial la omisión consistente en no realizar algún pronunciamiento frente a las órdenes de pago 074, 076 y 077, es lo que conllevó a la contribución en la generación del daño como una de las causas de este, entendiendo que no fue la única, sino la existencia de muchas otras que en conjunto, conllevaron al resultado dañoso y a una responsabilidad fiscal solidaria, en tanto que, no encuentra esta Sala de Decisión como calificar su conducta con culpa leve o justificarla.

Por otra parte, al igual que otros de los declarados fiscalmente responsable, la defensa manifestó que no fueron vinculados todos los gestores fiscales, por cuyo actuar lo eximían su responsabilidad. Frente a este argumento, es del caso advertir que el mismo no determina o incide en la responsabilidad fiscal de un vinculado que considere que no fueron llamados todos los posibles participantes en la generación del daño, en tanto que, no excluye la responsabilidad fiscal a su poderdante, más si se tiene en cuenta que el proceso de responsabilidad fiscal es un proceso de naturaleza administrativa donde no opera la figura de *litis consorcio* necesario para determinar la responsabilidad de los vinculados, como se ha indicado a lo largo de la presente decisión.

Aunado a lo anterior, la recurrente señaló que hay una falsa motivación en el fallo, en el entendido que se “sustenta en unas conclusiones genéricas e iguales para todos los implicados”. Respecto a la falsa motivación, corresponde traer lo indicado por el Consejo de Estado:



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 123 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*“(…) la falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión. Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuál es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en qué consiste la errada interpretación de esos hechos.”<sup>46</sup>.*

De lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada en los numerales anteriores, esta Sala considera que no existe falsa motivación del fallo con responsabilidad fiscal objeto de apelación, en el sentido que se encuentra plenamente probado en el expediente, los roles que ejerció el señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, el hecho por el cual se le vinculó, las conductas a él reprochadas fiscalmente que contribuyeron en la generación del daño fiscal.

Además, cabe precisar una vez más que, el daño reprochado en el presente proceso de responsabilidad fiscal no fue generado única y exclusivamente por una causa, sino por varias realizadas igualmente por varios intervinientes, estando entre estas la conducta reprochada al implicado, y que no corresponde a que haya participado en los distintos momentos que comprendían el proceso de pago, como lo ha entendido la recurrente.

Finalmente, en lo que atañe a la supuesta violación al debido proceso al no permitir al investigado la oportunidad efectiva y plena de ejercer su derecho de defensa, dado que en la imputación no se había señalado su conducta como omisiva, valga la pena reiterar lo expuesto en acápites anteriores, respecto a que la conducta reprochada al poderdante es por la omisión que debió hacer dado los distintos roles que tenía en el proyecto, más no porque haya participado en el trámite desarrollado para la realización de pagos, y esto claramente se precisa en el auto mediante el cual se le vinculó e imputó responsabilidad fiscal, allí se desarrolló y registró las dos

<sup>46</sup> Sentencia 16660 del 15 de marzo de 2012.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 124 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

calidades por las cuales se le traía al proceso, e igualmente se señaló la omisión, observándose una conducta poco aplicada, descuidada y pasiva frente a lo que ocurría en el proyecto.

Además, no se aprecia en el material probatorio obrante en el plenario que el señor CEPEDA NOVOA haya ejercido una posición diligente frente a las circunstancias que presentaba el proyecto durante el periodo en que ejerció como alcalde, que de manera resumida fueron las razones por las cuales se le vinculó y sobre las cuales ha tenido las oportunidades procesales de ejercer su derecho de defensa y de explicar al *a quo* cual fue esa diligente gestión en procura de salvaguardar el recurso público que estaba comprometido en el proyecto y que se ponía en riesgo si este no se lograba concluir con éxito.

Así las cosas, se tiene que, dentro del presente proceso si ha sido claro el título habilitante por el cual se vinculó y la conducta reprochada al señor CEPEDA NOVOA, razón por la cual esta Sala comparte los argumentos del *a quo* expuestos en la audiencia de resolución de los recursos de reposición.

Por otra parte, respecto a la solicitud y práctica de pruebas testimoniales, esta Sala comparte lo manifestado por el *a quo* en audiencia mediante la cual se resolvieron los recursos de reposición, en el sentido de rechazar de plano la referida solicitud, dado que, dentro del presente proceso verbal de responsabilidad fiscal, el cual es reglado, el periodo probatorio se encuentra cerrado, por lo que, así se determinará en la parte resolutive del presente proveído.

Además, es menester advertir que, sobre las pruebas testimoniales solicitadas, debe mencionarse que las mismas no son conducentes, pertinentes, ni mucho menos útiles, pues, la libertad probatoria que caracteriza al proceso de responsabilidad fiscal no desdibuja ninguno de los atributos fundamentales que deben revestir las pruebas para que sean aceptadas dentro del expediente, empero, en el caso *sub examine*, pretender probar aspectos contractuales y de ejecución del contrato a través de prueba testimonial supera los alcances de la conducencia, pues el testimonio reviste una subjetividad y unas limitaciones propias de la memoria del deponente, que no conllevan a un mejor ejercicio probatorio, que el que puede derivarse de la prueba documental, totalmente objetiva, exacta y completa.

Lo anterior, cobra relevancia, en tanto el Código General del Proceso ya tiene definido que:

*“Artículo 225. Limitación de la eficacia del testimonio. La prueba de testigos no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato.*

*Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 125 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

*correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión”.*

Así las cosas, se confirmará el fallo recurrido respecto de la responsabilidad fiscal del señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528, en su calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2016-2019.

**vii. VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**

La abogada de la entonces gerente de ECOVIVIENDA señaló que no se cumplían los presupuestos de la responsabilidad fiscal en relación con su poderdante. Sobre el particular, es menester precisar que la conducta reprochada a la señora VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES es que pese a conocer el estado real del proyecto y todos los antecedentes del mismo que le daban elementos de juicio para considerar que el mismo presentaba graves problemas técnicos e incumplimientos, aun así autorizó las órdenes de pago 074, 076, 077 al inversionista constructor, sin prever que con esa decisión ponía en peligro más recursos públicos involucrados en el proyecto, pues si bien es cierto que el trámite como tal de los pagos cumplía los requisitos legales para su desembolso, no quiere ello decir que su rol no le exigía un mayor cuidado y diligencia en el manejo de recursos, y es por esa conducta poco diligente, inoportuna, antieconómica que contribuyó a la generación del daño hoy reprochado en su contra.

Si bien realizó gestión para determinar las falencias técnicas del proyecto, y tomó decisiones administrativas frente al mismo, también lo es, que su gestión en torno a las autorizaciones de los pagos objeto de reproche no fue diligente, pese a que tenía la posibilidad y facultad de evitarlos, máxime cuando conocía de la gravedad que presentaba el proyecto, donde el requisito principal es que se hubiese cumplido a cabalidad las obligaciones del inversionista constructor, pero, ante todo que la ejecución del proyecto cumpliera con todas las condiciones técnicas que se requerían para las soluciones de vivienda, en pro de garantizar el derecho de vivienda digna.

Así las cosas, no encuentra esta Sala una justificación válida de la señora CAMARGO REYES frente a la autorización de más pagos, ante un proyecto con incumplimientos y graves falencias, obviando con ello que con su decisión ponía en alto riesgo cualquier recurso que se pusiera en manos del inversionista constructor.

Por otra parte, la apelante señala que el daño no ha sido demostrado, en relación con este argumento esta instancia se remitirá a lo analizado en el acápite 3.2.4 frente al daño en la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 126 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

presente causa fiscal. En todo caso, es importante indicar que, de conformidad con el acervo probatorio obrante en el plenario, especialmente los distintos estudios que se realizaron a las obras ejecutadas, entre ellos a la terraza C, se tiene que, si bien, se lograron determinar que cumplieran con algunas condiciones técnicas, también lo es que se estableció el incumplimiento de otras, las cuales quedaron plenamente decantadas líneas arriba, en el acápite en donde se abordó lo relacionado con el daño fiscal, y que resultan ser más gravosas, puesto que guardan relación con “(...) *los elementos estructurales que (sic) no cumplen con la resistencia especificada (...)*”, por lo que, no puede desconocer la apelante que las condiciones de habitabilidad y calidad de las viviendas no son las mejores, ni las necesarias requeridas, como para hablar de la inexistencia del daño.

En tal sentido, frente a la realidad técnica de las obras pagadas, sin lugar a dudas se concluye la existencia, actualidad y certeza del daño, desvirtuándose de tal modo, lo expuesto por la recurrente, pues, no se puede echar de menos que para considerar si una unidad de vivienda cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad y calidad, esta debe ser valorada en su totalidad, más no en una parte como lo hace la apelante, y es dable reiterar que conforme al material probatorio obrante en el expediente, entre esos el informe presentado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC, se tiene que, en términos generales no toda la obra de la terraza C cumple con las condiciones técnicas, por tanto, el daño se genera por todo el valor de la vivienda, puesto que no se cumple con el fin perseguido con la misma, dado que, el que se encuentre una parte bien y otra con graves deficiencias, impide que las viviendas construidas sean aptas para su aceptación y adecuado uso.

Cabe advertir que, en la presente causa fiscal, a la señora VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES no se le imputó ni falló responsabilidad fiscal por la totalidad de los recursos pagados al inversionista constructor, pues, la cuantía del daño endilgado se fijó en lo correspondiente a los pagos que autorizó, a sabiendas de las irregularidades que presentaba el proyecto, conducta reprochada, toda vez que, con ella contribuyó en la materialización del daño que dio origen al presente proceso.

Ahora, en cuanto al reparo de la defensa en torno a la ausencia de culpabilidad y el nexo causal, esta Sala Fiscal y Sancionatoria entiende que la señora VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES realizó gestión para determinar el estado real del proyecto y las causas que generaron las falencias en el mismo, así como también tomó decisiones administrativas en busca de dar soluciones a estas irregularidades que presentaba el proyecto de vivienda, motivo por el cual no se le hace reproche fiscal respecto de esas situaciones, por considerar apropiada su gestión desplegada. No obstante, no ocurre lo mismo en lo atinente a la autorización de los pagos



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119- <b>044</b> -2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 127 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

efectuados al inversionista-constructor tal como lo analizó esta instancia, los cuales fueron anteriores a dichas gestiones.

No obstante, llama la atención que la implicada siendo conocedora de los antecedentes que venía presentado el proyecto, y teniendo en cuenta que su formación como arquitecta le permitía percibir que la situación era grave, y que era inconveniente girar más recursos sin antes tener certeza de no ponerlos en peligro, aun así haya autorizado las órdenes de pago reprochadas, motivo por el cual que no es de recibo como justificación de su conducta la confianza legítima puesta en terceros, toda vez que, el manejo de recursos públicos exige un debido cuidado, una gestión eficiente, prudente, diligente y rigurosa, en tanto, es por ello que esta instancia superior comparte las apreciaciones y valoraciones realizadas por el *a quo* sobre la conducta de la implicada en las aprobaciones de los pagos, no encontrando justificación o soporte para calificar su conducta de manera diferente a la culpa grave.

Así las cosas, es dable señalar que, frente al nexo causal, el mismo se encuentra presente, pues con su conducta omisiva al autorizar pagos a sabiendas de que el proyecto presentaba serias irregularidades, contribuyó en la causación del daño endilgado, estando en sus manos la posibilidad de esperar a establecer las verdaderas condiciones del proyecto que le dieran mayor seguridad para el giro de recursos.

Por lo analizado en precedencia, se confirmará la responsabilidad fiscal de **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099, en su calidad de Gerente de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA- para el periodo 2016-2019, como fue declarada por parte de la instancia de origen.

**viii. ALLIANZ SEGUROS S.A.**

Previo a dar respuesta a los argumentos del recurrente se harán unas precisiones respecto de las pólizas por las cuales se le vinculó como tercero civilmente responsable frente al fallo adoptado.

Reposa en el expediente carátula de la Póliza de Manejo No. **21558765**, obrando como Tomador, Asegurado y Beneficiario el Municipio de Tunja, con una vigencia comprendida entre el 19/05/2014 al 13/02/2015, pactada bajo la modalidad de coaseguro con QBE SEGUROS (hoy ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.), asumiendo el 60% del porcentaje de cubrimiento.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 128 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Los riesgos amparados corresponden a la cobertura básica; delitos contra la administración pública; pérdidas originadas por personal temporal y protección de depósitos bancarios, cada una con un valor asegurable de TRESCIENTOS MILLONES (\$300.000.000).

En las condiciones particulares se establece que el objeto del seguro es *“Amparar los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos o bienes de propiedad, bajo tenencia, control y/o responsabilidad de LA ALCALDIA causados por acciones y omisiones de sus servidores, que incurran en delitos contra la administración pública o en alcances por-incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo el costo de le rendición de cuentas en caso de abandono del cargo o fallecimiento del empleado”*.

Se incluyó dentro de los cargos amparados el del Alcalde, y se estableció dentro de las coberturas básicas las correspondientes a: *Delitos contra la administración pública, **Alcances Fiscales, (...) Juicios con responsabilidad fiscal***.

A su vez, se encuentra la Póliza de Manejo Global Estatal No. **21715582** con vigencia, del 01/03/2015 al 05/04/2016, en donde se pactó coaseguro con ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, sociedad que asumió el 40% del porcentaje de cobertura. En calidad de tomador, asegurado y beneficiario el Municipio de Tunja, con un valor asegurado de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000). Igualmente, se determinó en las condiciones particulares como cargos amparados, sin ser exclusivo, el del Alcalde Municipal, y dentro de las coberturas básicas se encuentran los: *“Delitos contra la administración pública; **Alcances fiscales; (...) Juicios con responsabilidad fiscal**”*.

Finalmente, y referente a las afectadas en este proceso, se cuenta con la Póliza de Manejo No. **21960729**, con vigencia del 06/08/2016 al 20/09/2016, pactada en modalidad de coaseguro asumiendo el 60% del valor asegurado correspondiente a la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000) con ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA. Igualmente, dentro de los cargos amparados se encuentra el Alcalde Municipal, y las coberturas básicas comprenden: *“Delitos contra la administración pública, **alcances fiscales, (...) Juicios con responsabilidad fiscal**”*; como deducible se pactó el 1% del valor asegurado.

Partiendo de este contexto se abordarán los argumentos expuestos por la defensa en la actuación procesal, y que fueron traídos a su vez con ocasión al recurso, respecto de aquellos que no fueron analizados en los argumentos comunes.





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 129 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

De forma general, indicó la apoderada que para el presente caso y en relación con los subsidios de orden Nacional, Departamental y Municipal pagados al inversionista constructor IADER BARRIOS para la construcción del proyecto Estancia del Roble, fue ignorado por el ente de control que los mismos fueron invertidos en el proyecto, y que se encuentra demostrado la existencia de la urbanización y su habitabilidad, así como los porcentajes de avance informados por la interventoría y mediante informe ejecutivo del 31 de agosto de 2016.

Sobre el particular, se refiere a la gestión ejercida por FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA y PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, indicando que no existe prueba del daño patrimonial.

Al respecto, se estableció en el fallo impugnado que el señor FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA participó en el hecho generador del daño consistente en los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda al constructor, cuantificando el daño fiscal atribuido a él, de forma solidaria con las demás personas que coadyubaron en su consolidación, en la suma de MIL TRESCIENTOS OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA MIL TREINTA Y SEIS PESOS (\$1.308.140.036,00) sin indexar.

Prueba suficiente del daño fiscal se soporta en las pruebas analizadas por la instancia de origen, entre ellas, el Informe Ejecutivo del Peritazgo Técnico suscrito por la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos SBIA<sup>47</sup>; el Informe Técnico derivado del contrato No. 007 suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia emitido en el mes de julio de 2018 que se refiere a deficiencias constructivas y el no cumplimiento de los factores de seguridad exigidos en la norma colombiana sismorresistente 2010 para algunas de las torres del proyecto, entre otros hallazgos técnicos encontrados, indicando en el acápite de conclusiones que en términos generales, los elementos estructurales no cumplen con la resistencia especificada del concreto según los diseños. Estos documentos, aunados a los informes de los supervisores de FONADE fueron tomados en cuenta por la primera instancia para determinar el daño fiscal que se investiga, por lo que lo manifestado por la apoderada de ALLIANZ referente a la inexistencia del daño como elemento esencial de la responsabilidad fiscal no puede prosperar.

Ahora en cuando a que las conductas gravemente culposas no comportan un riesgo asegurable frente a las pólizas de seguro de manejo Nos. 21715582, 21558765, y 21960729, por las cuales se vinculó y que según su dicho en aplicación del artículo 1055 del Código de Comercio, no son objeto de seguro, por lo que no procede la afectación de las pólizas enunciadas, concuerda esta Sala Fiscal en lo resuelto en audiencia que decidió el recurso de reposición que puso de presente

<sup>47</sup> Se indicó en esta prueba documental que los métodos constructivos de las torres presentan fallas, y en el cual se recomienda evaluación de la vulnerabilidad sísmica de la estructura, conforme el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10. (Folio 291)



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 130 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

que revisando las carátulas de las pólizas referidas aparece en calidad de Tomador, Asegurado y Beneficiario el Municipio de Tunja, siendo aplicable dicha disposición a esta parte contractual, mas no a los cargos asegurados, puesto que interpretar que cualquier actuación a título de culpa grave o dolo de los cargos objeto de cobertura haría inocua la garantía pactada, en especial bajo el amparo afectado consistente en *fallos con responsabilidad fiscal*, pues su determinación supone el análisis de la conducta del gestor fiscal, siendo procedente únicamente la asignación de responsabilidad bajo la comprobación de que la conducta reprochada comporta una culpa grave o dolo.

Aunado a ello, en relación con la falta de cobertura por los riesgos expresamente excluidos en la póliza, como se advirtió en acápites anteriores, este motivo de inconformidad se limitó a transcribir las exclusiones del amparo en las pólizas afectadas (21715582, 21558765, y 21960729) sin que se hiciera alusión, en específico a alguna de estas exclusiones.

Cabe aclarar que los amparos afectados con estas pólizas comprenden los alcances fiscales y juicios con responsabilidad fiscal, riesgos que sólo podrán concretarse con la determinación de la responsabilidad de tipo fiscal a los cargos asegurados y por las actuaciones realizadas durante la vigencia de las pólizas afectadas.

Por otro lado, arguyó la apelante que los hechos objeto de investigación ya habían ocurrido para el momento de expedición de las Pólizas No. 21715582, 21558765, y 21960729, y que conforme a lo dispuesto en el artículo 1054 del Código de Comercio no pueden ser objeto de aseguramiento, en tanto desde el 26 de noviembre de 2013 se declaró el incumplimiento por parte de FONVIVIENDA.

Sobre el particular, esta instancia debe indicar que las conductas por las cuales fueron declarados responsables los señores PABLO EMILIO CEPEDA y FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA corresponde a los pagos realizados durante su periodo como conducta activa respecto del proyecto “Estancia del Roble”, y también en su conducta omisiva que permitió que el daño fiscal siguiera consolidándose. Así, si bien el hecho consistente en las fallas constructivas y la no verificación de las normas de sismo resistencia del proyecto se hayan presentado desde el inicio de la ejecución del proyecto, las actuaciones de los gestores fiscales amparadas con las referidas pólizas no pueden considerarse como hechos ciertos, sino que corresponden a las realizadas durante la vigencia de la póliza y que para juicio de este ente de control, contribuyeron en la consolidación del daño fiscal, por lo que los hechos generadores del daño investigado se presentaron tanto desde el inicio del proyecto y durante toda su ejecución, este último por el cual fueron vinculados y declarados responsables los referidos alcaldes del municipio de Tunja.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 131 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Finalmente, el riesgo amparado con estas pólizas consiste en los fallos con responsabilidad fiscal, riesgo que solo se concreta una vez determinada este tipo de responsabilidad, por lo que no puede hablarse de hechos ciertos en tanto el amparo se concreta es con la decisión por la cual se falla con responsabilidad fiscal, constituyéndose este como un hecho futuro y que no depende de la voluntad o conocimiento del tomador, beneficiario y/o afianzado, así como tampoco del ente de control en el ejercicio de su función constitucional al adelantar las actuaciones administrativas derivadas de la acción fiscal.

Complementario a ello, respecto de las Pólizas de Seguro de Manejo Global No. 021558765 del 28 de mayo de 2014 y 021715582 del 01 de enero de 2016, la defensa de la aseguradora señaló el agotamiento del amparo al haber sido afectadas en otro proceso de responsabilidad fiscal.

En relación con este argumento, aportó certificación del 5 de septiembre de 2022 suscrita por la abogada de procesos judiciales de ALLIANZ SEGUROS S.A., en donde indicó que las pólizas 21558765 y 21715582 no cuentan con disponibilidad para atender reclamaciones, en virtud de su afectación dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2017-00289.

Con fundamento en ello, esta Sala mediante Auto No. ORD-801119-042-2023 del 17 de abril de 2023, decretó prueba tendiente a verificar si en efecto dichas el amparo de dichas pólizas se había agotado o no y determinar si cuentan las pólizas afectadas con remanentes que puedan garantizar parcialmente la responsabilidad para el presente proceso.

Fue así como, a través de correo electrónico el apoderado principal de ALLIANZ SEGUROS S.A., dio respuesta al requerimiento, así:

*“(…) a fin de manifestar a este despacho lo relacionado con los pagos que se han efectuado en virtud de los contratos de seguro, materializados en la póliza No. 021558765 expedida el 28 de mayo de 2014 y la póliza N° 21715582 expedida el 1 de enero de 2016. Por ende, en primer lugar, manifiesto que las pólizas anteriormente señaladas no cuentan con valores asegurados disponibles para atender reclamaciones, dado que, ya fueron afectadas en el proceso de responsabilidad fiscal N°2017-00289”*

El apoderado de ALLIANZ SEGUROS, mediante radicado No. 2023ER0066159 del 21 de abril de 2023, los siguientes documentos:

- Liquidación de crédito y costas suscrita por la dirección de cobro coactivo No. 2, dentro del proceso PRF 2017-0289 respecto de la Póliza No. 21558765, indicando como valor de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 132 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

cobertura la suma de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300.000.000,00) y un deducible de 1% correspondiente a TRES MILLONES DE PESOS (\$3.000.000,00), indicando la cifra a pagar por el porcentaje de coaseguro del 60% en CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$178.200.000,00) y como saldo a pagar con intereses la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS UN MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$189.601.382,00).

- Comprobante de recaudo del Banco Popular, a la cuenta del Tesoro Nacional No. 110050001197 por la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES, SEISCIENTOS UN MIL, TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS DE PESOS (\$189.601.382,00).
- Liquidación de crédito y costas suscrita por la dirección de cobro coactivo No. 2, dentro del proceso PRF 2017–0289 respecto de la Póliza No. 21715582, indicando como valor de cobertura la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000,00) y un deducible de 1% correspondiente a SEIS MILLONES DE PESOS (\$6.000.000,00), indicando la cifra a pagar por el porcentaje de coaseguro del 60% en TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$356.400.000,00) y saldo con intereses en la suma de TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES, DOSCIENTOS DOS MIL, SETECIENTOS SESENTA Y CINCO DE PESOS (\$379.202.765,00).
- Comprobante de recaudo del Banco Popular, a la cuenta del Tesoro Nacional No. 110050001197 por la suma de TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES, DOSCIENTOS DOS MIL, SETECIENTOS SESENTA Y CINCO DE PESOS (\$379.202.765,00).

De lo anterior resulta claro para este Cuerpo Colegiado que las pólizas Nos. 21558765 y 21715582, fueron afectadas al proceso de responsabilidad fiscal anotado en la proporción del coaseguro, que a su vez se efectuó el pago al Tesoro Nacional, asistiéndole razón al apoderado de la aseguradora, en el entendido que la responsabilidad de ALLIANZ SEGUROS S.A., se limita a los montos asegurados y la disponibilidad de cobertura de la póliza, la cual respecto a estos coaseguros se ha agotado.

En este punto, se considera importante hacer referencia a la naturaleza jurídica del coaseguro y las obligaciones contractuales que surgen respecto del asegurado y la ocurrencia del siniestro.

En los artículos 1092 y 1095 del Código de Comercio se regula la modalidad del coaseguro como una alternativa de contratación del seguro. Esta institución consiste en que a petición del asegurado o con su aquiescencia previa, varios aseguradores se distribuyen entre ellos determinado seguro. De lo anterior se deriva la pluralidad de relaciones jurídicas, es decir,



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 133 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

coexistencia de varios contratos de seguro, y, en principio, la ausencia de solidaridad entre los aseguradores.

Señala la segunda de las disposiciones citadas como elemento de la esencia del coaseguro, el consentimiento previo o la petición del asegurado. Esta exigencia legal impondría en el caso en examen, que esa manifestación de voluntad, de ser viable, provenga directamente de la entidad pública contratante, excluyendo la posibilidad de que el asegurador a su arbitrio y unilateralmente decida distribuir entre otros aseguradores parte del seguro contratado.

Dicho lo anterior, la distribución del riesgo entre aseguradoras tiene por objeto que cada coaseguradora asuma un porcentaje determinado del riesgo, misma suerte tendrá entonces al momento de recaudar la prima, puesto que en ese mismo porcentaje en que se asuma el riesgo, le corresponderá del valor de la prima. Es así como, cada coaseguradora cuenta con un vínculo contractual independiente con el asegurado el cual los vuelve garantes ante este en virtud de los hechos que configuren un siniestro, pues dentro del contrato de seguro se dio expresamente la división de la obligación asumida.

Por ello, puede señalarse que el contrato de coaseguro se refiere a la llamada responsabilidad mancomunada, según la cual *“Si del texto de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros”*<sup>48</sup>., descartándose para el caso la solidaridad entre las coaseguradoras, pues es claro que una de las características de la solidaridad es que debe estar **expresamente determinado por la ley o contrato**, en los términos de los artículos 1137 y 1568 del Código Civil.

En consecuencia, se ordenará modificar los numerales décimo tercero y décimo cuarto del fallo con responsabilidad fiscal con el fin de excluir la responsabilidad en calidad de tercero civil de ALLIANZ SEGUROS S.A., respecto a estas dos pólizas.

Sin embargo, se mantiene su afectación en condición de tercero civilmente responsable respecto de la póliza No. 21960729 asumida en coaseguro con ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., en las condiciones pactadas en el contrato, y para lo cual, de haberse pactado deducible, debe descontarse del monto a responder y por el porcentaje asumido en el coaseguro, pues de ella no se brindó información alguna respecto de su afectación o no.

<sup>48</sup> Artículo 1138 del Código Civil.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 134 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Finalmente, fue remitido mediante correo electrónico con radicado 2023ER0054566 del 4 de abril de 2023, documento de alcance a la solicitud del recurso de reposición y en subsidio apelación siendo extemporánea frente a los términos establecidos para tal fin en la Ley 1474 de 2011, trayendo los mismos argumentos del recurso, los cuales ya fueron analizados en los acápites anteriores, por lo que se debe remitir a lo ya decidido por el Despacho frente a estos.

ix. ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

En el fallo con responsabilidad fiscal se afectaron los siguientes seguros:

Póliza	Tipo	Vigencia	Cobertura	Asegurados	Cuantía
994000000017	Responsabilidad civil servidores públicos.	28/02/2015 al 05/04/2016	Actos incorrectos de servidores públicos – Perjuicios o detrimentos patrimoniales causados al Municipio y/o Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1420 y 56 del Decreto 4803 de 2019, como consecuencia de las decisiones de gestiones incorrectas pero no dolosas, adoptadas y/o ejecutadas o <i>inejecutadas</i> por los Servidores públicos y/o funcionarios con regímenes de responsabilidad similares a los de los servidores públicos, cuyos cargos estén amparadas bajo la presente póliza.	Fernando Flórez Espinosa.	\$700.000.000
994000000023	Responsabilidad civil servidores públicos.	18/03/2016 al 19/03/2017	Actos incorrectos de servidores públicos – Perjuicios o detrimentos patrimoniales causados al Municipio y/o Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1420 y 56 del Decreto 4803 de 2019, como consecuencia de las decisiones de gestiones incorrectas pero no dolosas, adoptadas y/o ejecutadas o <i>inejecutadas</i> por los Servidores públicos y/o funcionarios con regímenes de responsabilidad similares a los de los servidores públicos, cuyos cargos estén amparadas bajo la presente póliza.	Miguel Ángel Molina	\$100.000.000
994000000029	Responsabilidad civil servidores públicos.	05/08/2016 al 19/09/2016	Actos incorrectos de servidores públicos – Perjuicios o detrimentos patrimoniales causados al Municipio y/o Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1420 y 56 del	Pablo Emilio Cepeda	\$700.000.000



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 135 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Póliza	Tipo	Vigencia	Cobertura	Asegurados	Cuantía
			Decreto 4803 de 2019, como consecuencia de las decisiones de gestiones incorrectas pero no dolosas, adoptadas y/o ejecutadas o <i>inejecutadas</i> por los Servidores públicos y/o funcionarios con regímenes de responsabilidad similares a los de los servidores públicos, cuyos cargos estén amparadas bajo la presente póliza.		
600-64-994000002920	Póliza de manejo sector oficial.		Se establece dentro de los amparos los <i>alcances fiscales</i> y <i>fallos con responsabilidad fiscal</i>	Miguel Ángel Molina y Viviana Andrea Camargo	\$20.000.000
21715582	Póliza de manejo en coaseguro con ALLIANZ SEGUROS S.A.	01/03/2015 al 06/08/2016	Se establece dentro de los amparos los <i>alcances fiscales</i> y <i>fallos con responsabilidad fiscal</i>	Fernando Flórez Espinosa y Pablo Emilio Cepeda Novoa	40% del monto asegurado correspondiente a \$600.000.000
21960729	Póliza de manejo en coaseguro con ALLIANZ SEGUROS S.A.	06/08/2016 al 20/09/2016	Se establece dentro de los amparos los <i>alcances fiscales</i> y <i>fallos con responsabilidad fiscal</i>	Pablo Emilio Cepeda Novoa	

De manera inicial la defensa de la compañía aseguradora hizo referencia frente a las conductas reprochadas y en relación a las cuales se determinó responsabilidad fiscal de las personas que ocuparon los cargos asegurados con las referidas pólizas, para indicar que no participaron en la consolidación del daño fiscal. Particularmente, de los señores PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA y FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, quienes se desempeñaron como Alcaldes Municipales de Tunja en diferentes periodos, resaltó que el *a quo* se limitó a establecer la cuantía del fallo fiscal sin efectuar análisis de la forma en que los recursos provenientes de subsidios para vivienda fueron invertidos.

Al respecto, se debe hacer alusión a las actuaciones reprochadas en el fallo con responsabilidad fiscal, en donde se encontró que la conducta de los señores CEPEDA NOVOA y FLÓREZ ESPINOSA fue determinante en la consolidación del daño fiscal, analizando para tal fin las funciones asignadas por medio de la Ley 136 de 1994, artículo 91, y las obligaciones derivadas del Acuerdo de Unión Temporal de ejecución del proyecto Estancia del Roble.

En particular, se demostró en la actuación que el señor FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, durante su gestión omitió el cumplimiento de sus funciones en relación con los hechos objeto de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 136 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

investigación, no ejecutó ningún acto tendiente a controlar las actividades de INVITU, hoy ECOVIVIENDA y evitar las graves deficiencias en el proceso constructivo del proyecto Estancia del Roble, falencias del proyecto que se encuentran demostradas con los documentos de carácter técnico que obran como prueba en el proceso.

Referente al señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, se le endilgó responsabilidad fiscal por sus conductas omisivas respecto de los controles al proyecto Estancia del Roble, y se cuantificó el detrimento a su cargo por los pagos realizados durante el periodo en que ejerció el cargo de Alcalde, tomando como fuente el Acuerdo Municipal No. 034 de 2009, expedido por el Consejo Municipal de Tunja, que asignó en cabeza del Alcalde Municipal la tutela administrativa de ECOVIVIENDA, en especial lo referente a la ejecución contractual y presupuestal del proyecto Estancia del Roble. Esto aunado a los pagos efectuados entre los meses de julio y septiembre de 2016, en cuantía de DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS VEINTITRÉS PESOS CON DOS CENTAVOS (\$294.041.423,02), al contratista inversor, producto de una gestión omisiva en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de dirección, manejo, control y vigilancia como Alcalde y representante del ente territorial en el negocio jurídico UNIÓN TEMPORAL ESTANCIA EL ROBLE.

Por otra parte, el fallo recurrido revisó la gestión de VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, en su condición de Gerente de ECOVIVIENDA, determinando los elementos de responsabilidad fiscal por su gestión, y tomando como prueba para establecer el incumplimiento de sus funciones referentes la verificación de las condiciones de la obra para proceder a los pagos al contratista inversor, los informes de interventoría emitidos por el CONSORCIO EL ROBLE, indicativos de incumplimientos del constructor, junto con los informes de supervisión de subsidios expedidos por FONADE, desatendiendo las alertas presentadas en estos, que permitieron que durante su gestión se realizaran pagos en la cuantía arriba señalada, suma por la cual fue declarada responsable, quedando demostrado su participación parcial en el daño fiscal investigado, contrario a lo manifestado por la apoderada de la aseguradora.

Finalmente, en su condición de director técnico de ECOVIVIENDA, fue analizada la gestión de MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, respecto del contrato de consultoría No. 029 de 2009, el cual fue liquidado el 31 de enero de 2018, y frente al cual se reprocharon los pagos efectuados al interventor. Cabe resaltar que en el fallo con responsabilidad fiscal sólo se asignó responsabilidad por el periodo ejercido, esto es del 3 de febrero de 2015 al 30 de abril de 2017, deduciendo el pago del siniestro de la Póliza No. 39-44-101022100, por un valor de SEISCIENTOS DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$618.356.628,00). En tal sentido, al recuperarse en parte





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 137 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

los recursos invertidos en el contrato de consultoría No. 029 de 2009, se le asignó responsabilidad parcial por el remanente de lo pagado al interventor, por lo que, si se determinó su gestión fiscal, conducta y contribución al daño que se investiga.

Adicionalmente, la apelante trajo como argumento que los amparos de las pólizas afectadas no cubren los hechos objeto de investigación, y que, de haberse realizado un estudio sobre las condiciones de los contratos de seguro, se procedería a su desvinculación. Pues bien, se analiza que los amparos de las pólizas cuya naturaleza es la responsabilidad civil de funcionarios públicos<sup>49</sup> contempla dentro de los supuestos fácticos y riesgos a amparar los *perjuicios o detrimentos patrimoniales causados al Municipio y/o Estado, como consecuencia de las decisiones de gestiones incorrectas* exceptuando las conductas constitutivas de dolo. Se evidencia que, en la presente actuación, las personas afianzadas fueron declaradas fiscalmente responsables a título de culpa grave, cumpliendo de esa forma con el riesgo que se pretendía asegurar.

Las otras pólizas correspondientes manejo del sector oficial contemplan dentro de sus amparos lo referente a los fallos con responsabilidad fiscal, riesgo que se encuentra determinado en la presente causa, por lo que es procedente la vinculación y asignación de responsabilidad a cargo de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., para el proceso objeto de estudio.

Al respecto, la Sala insiste en los argumentos previamente expuestos en donde se analizó que esta exclusión de cobertura no es aplicable para las pólizas objeto de estudio, puesto que obra en la carátula de las mismas como tomador, beneficiario y afianzado el Municipio de Tunja o ECOVIVIENDA, por lo que la prohibición de una conducta gravemente culposa se refiere no a los cargos amparados sino al tomador del seguro, situación que no se verifica para el presente caso. A su vez, dentro de las pólizas y sus diferentes coberturas se encuentra el riesgo correspondiente a los fallos con responsabilidad fiscal, frente al cual se hace necesario un análisis de conducta y la exigencia bajo la Ley 610 de 2000 de endilgar responsabilidad solamente cuando se esté en presencia de una actuación constitutiva de culpa grave o dolo, por lo que se desestima este argumento presentado por la impugnante.

**Pólizas claims made:**

En primera instancia, señaló que la póliza 600-87- 994000000017 se pactó bajo las condiciones del artículo 1056 del Código de Comercio, en donde faculta a la aseguradora para escoger los

<sup>49</sup> Pólizas 9940000000017, 9940000000023 y 9940000000029.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 138 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

riesgos transferidos, las condiciones del amparo, estando obligados al pago de la indemnización sobre los riesgos que cumplan dichos requisitos cuando acontezcan durante la relación contractual. Indicó que las condiciones del amparo de esta póliza implican que la reclamación sea presentada dentro del periodo de vigencia de la misma, indicando que se otorgó una extensión del mismo. De nuevo estableció que la vigencia comprendió el periodo entre el 28 de febrero de 2015 al 5 de abril de 2016, con una extensión por 24 meses hasta el 5 de abril de 2018, por lo que la vinculación acaeció por fuera de la vigencia de la misma mediante Auto 212 del 8 de febrero de 2021.

A su vez, se refirió a la vigencia de la Póliza **600-87- 994000000029** y la vinculación de la misma, indicando que estuvo vigente el 5 de agosto hasta 19 de septiembre de 2016, con el periodo de extensión de 24 meses hasta el 19 de septiembre de 2018, para indicar que la vinculación se produjo por fuera de la vigencia hasta el 8 de febrero de 2021.

Sobre estos argumentos, se debe atender a la inoperancia de la prescripción del contrato de seguro contenida en el artículo 1081 del Código de Comercio para los procesos de responsabilidad fiscal iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, como se indicó que forma general y atendiendo las diversas solicitudes presentadas por los apoderados de las aseguradoras, recalcando que la vinculación del garante y los términos para proceder a hacerlos son los contenidos en los artículos 120 de la Ley 1474 de 2011 en concordancia con el 9º de la Ley 610 de 2000.

Ahora bien, relacionado con la modalidad de cobertura *claims made* en la cual solo es procedente la vinculación o reclamación del siniestro durante la vigencia de la póliza, coadyuba esta instancia los argumentos expuestos por el *a quo* en la decisión de los recursos de reposición, en donde hizo referencia al artículo 4º de la Ley 389 de 1997, que reguló esta modalidad de póliza que prevé la condición de que la reclamación se realice durante la vigencia de la Póliza.

Sin embargo, revisando los supuestos fácticos expuestos en la decisión de reposición, encuentra esta Sala que no es cierto que la vinculación de las Pólizas No. 994000000017, 994000000023 y 994000000029 se haya realizado desde el Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018, mediante el cual se cerró la indagación preliminar y dio apertura al proceso de responsabilidad objeto de estudio.

En dicha oportunidad se vinculó únicamente la Póliza No. 994000000020 a cargo de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., por lo que en relación con la Póliza No. **600-87-994000000023** (con una vigencia entre el 18 de marzo de 2016 y el 19 de marzo de 2017,



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 139 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

con un período de retroactividad a hechos ocurridos desde la fecha de inicio de la vigencia, y con una extensión de cobertura de 24 meses para “reclamaciones” contados a partir de la fecha última de la vigencia, esta es, desde el 19 de marzo de 2017, los cuales se extendieron hasta el 19 de marzo de 2019), para el 8 de febrero de 2021, fecha en que se adicionó mediante Auto No. 212 la apertura del proceso, se encontraba por fuera del tiempo de reclamación para la modalidad *claims made*.

Lo mismo debe aplicarse a la póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. **600-87-994000000017** del 03 de marzo de 2015, que amparó el cargo del alcalde FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, expedida por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., el 30 de marzo de 2015, con una vigencia entre el 28 de febrero de 2015 y el 05 de abril de 2016, con un período de retroactividad a hechos ocurridos desde el 17 de diciembre de 2012 y con una extensión de cobertura de 24 meses contados a partir de la fecha última de la vigencia, es decir, desde el 05 de abril de 2016, puesto que bajo la modalidad de cobertura *claims made*

En este punto resulta imprescindible señalar que el contrato de seguro suscrito bajo la modalidad *claims made* hace referencia a que durante el periodo en que está vigente la póliza se realice la reclamación, por eso se denomina por descubrimiento, cubriendo todas las reclamaciones que se realicen sobre la vigencia de esa póliza, por lo que conforme lo dispuesto en la Circular 005 del 16 de marzo de 2020<sup>50</sup>, proferida por la Contraloría General de la República, será procedente la vinculación de la póliza vigente al momento de proferir el auto de apertura de responsabilidad fiscal.

**Pólizas en coaseguro:**

Respecto de las pólizas en que interviene bajo la modalidad de coaseguro, la recurrente hizo referencia a que el hecho investigado no se encuentra amparado bajo las condiciones generales de las referidas pólizas, y se enmarca dentro de las exclusiones pactadas, citándolas sin que se haga referencia en específico a alguna de ellas.

Ahora bien, en relación con las otras pólizas (600-87-994000000023. 600-87- 994000000029, No. 600-87-994000000017), señaló:

<sup>50</sup> “El operador fiscal debe identificar con absoluta claridad cuáles son las modalidades de cobertura (descubrimiento, ocurrencia, o reclamación *claims made*), así como su vigencia, los periodos de cobertura temporal retroactiva o no de las respectivas pólizas, y demás condiciones, para determinar cuál de ellas se afectará en curso del proceso de responsabilidad fiscal. En caso de tratarse de la modalidad de seguros de ocurrencia, la póliza a ser afectada debe ser aquella que se encontraba vigente para el momento de acaecimiento del hecho que genera la pérdida del recurso público. Si la modalidad es por descubrimiento, la póliza afectada será la que se encontraba vigente a la fecha en que se tuvo conocimiento del hecho que origine la pérdida o solicitud de indemnización. Y si la modalidad del seguro es por reclamación o “*claims made*”, deberá afectarse la póliza vigente al momento de proferir el auto de apertura o de la vinculación de la aseguradora.”



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 140 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

“Respecto de estas pólizas, resalta el numeral 2.1. de las exclusiones, que estipula que las pérdidas o daños causados por actos dolosos o criminales cometidos por los funcionarios asegurados quedan por fuera de cobertura, y el numeral 2.4., que excluye: CUALQUIER RECLAMACIÓN QUE SURJA O PROVENGA DE UN HECHO, CIRCUNSTANCIA O EVENTO CONOCIDO POR EL FUNCIONARIO ASEGURADO PREVIAMENTE A LA FECHA DE INICIACIÓN DE ESTA PÓLIZA, CUYO CONOCIMIENTO HUBIESE INDUCIDO A UNA PERSONA RAZONABLE A CONCLUIR QUE EL MISMO PODRÍA DAR LUGAR A UNA RECLAMACIÓN, ASÍ COMO LA REAPERTURA DE INVESTIGACIONES O RECLAMACIONES QUE HUBIEREN SIDO ANTES DEL INICIO DE VIGENCIA DE LA PÓLIZA.

A su vez, la contemplada en el numeral 2.8 ACTUACIONES DE FUNCIONARIOS DESVINCULADOS DE LA ENTIDAD TOMADORA ANTES DE LA INICIACIÓN DE LA VIGENCIA DE LA PRIMERA PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE SERVIDORES PÚBLICOS CONTRATADA POR ESTA CON LA COMPAÑÍA PARTIR DE LA CUAL NO HUBIESE MEDIADO SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD.

Ahora bien, en las condiciones particulares se resaltó las exclusiones correspondientes a “Reclamaciones o litigios pendientes a la fecha de inicio de vigencia, o circunstancias anteriores, (...) Gastos y costos judiciales cuando el demandado sea Empresa Constructora de Vivienda de Tunja (...) sin que previamente se declare la responsabilidad de algún funcionario Asegurado.

Se reafirma en indicar que la atribución de responsabilidades a título de culpa grave; los hechos conocidos c circunstancias anteriores a las vigencias de las pólizas, tomando como referente la Resolución 1018 del 26 de noviembre de 2013 por parte de FONVIVIENDA hacen que el hecho fuera abiertamente conocido, siendo circunstancias excluidas de las pólizas afectadas.”

Revisando estas exclusiones, no existe prueba que los asegurados, hayan realizado las actuaciones objeto de reproche, conociendo de su irregularidad, de ser así, hubiesen evitado realizar gestión alguna tendiente al pago de recursos públicos dirigidos al proyecto, ya sea al inversionista constructor o interventor. De ser así, la conducta atribuida a estos sería por dolo, aplicando los elementos volitivo y cognoscitivo frente a la conducta y sus efectos.

**Pólizas afectadas reduciendo el valor disponible sobre la suma asegurada:**

Póliza	Afectación
600-87-994000000029	Parcialmente, por la suma de \$ 27.374.500, lo que supone una reducción en su suma asegurada que dispone un valor disponible en la actualidad de \$672.625.500



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 141 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Póliza	Afectación
600-64-994000002920	Parcialmente, por la suma de \$13.600.000, lo que supone una reducción en su suma asegurada que dispone un valor disponible en la actualidad de \$6.400.000.
021715582	Parcialmente, por la suma de \$10.627.115, lo que supone una reducción en su suma asegurada que dispone un valor disponible en la actualidad de \$229,372.885.

Tal como se dijo en los antecedentes de esta decisión, en garantía del derecho al debido proceso que le asiste a los vinculados, la Sala decretó mediante Auto No. 042 del 17 de abril de 2023, información y documentos soporte de los pagos realizados por cada una de estas pólizas, con el fin de determinar los montos por los cuales podría afectarse los mencionados amparos frente a este proceso.

Mediante respuesta recibida por correo electrónico del 20 de abril de 2023, a la cual se le asignó el SIGEDOC No. 2023ER0064888 la compañía de seguros remitió información de los siniestros y amparos afectados en cada una de las pólizas. Sin embargo, pese a la solicitud expresa realizada por esta instancia, no remitió las constancias de pago de los mismos, ni la identificación de los procesos administrativos y/o judiciales dentro de las cuales fueron afectadas, por lo que le resulta imposible a este Cuerpo Colegiado concebir su dicho como plena prueba para ordenar su desvinculación o agotamiento.

Cabe resaltar, que las pólizas expedidas bajo la modalidad *claims made* conforme lo expuesto en esta providencia, deberán ser desvinculadas en tanto la reclamación se realizó por fuera de la vigencia de las mismas, excediendo el tiempo de cobertura en ellas pactadas.

Las demás pólizas junto con sus amparos serán confirmadas bajo las condiciones establecidas en la parte considerativa del fallo con responsabilidad fiscal impugnado, que estableció los montos de amparo, el coaseguro, y los deducibles pactados respecto de cada una de ellas.

En conclusión, y conforme lo expuesto en acápites anteriores, se revocará parcialmente el numeral décimo quinto del fallo con responsabilidad fiscal, excluyendo las Pólizas de Seguro de Responsabilidad Fiscal Servidores Públicos No. 600-87-994000000017 y 600-87-994000000023 con modalidad *claims made*, debido a que su vinculación a este proceso se realizó con posterioridad a la vigencia de estas. Las demás pólizas se mantendrán y, en consecuencia, se confirmará lo decidido por el *a quo* en el fallo con responsabilidad fiscal objeto de estudio.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 142 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

x. ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.

El apoderado de la compañía sustentó el recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso de la referencia, estableciendo motivos de inconformidad que ya han sido analizados por esta Sala con ocasión a los recursos presentados por ALLIANZ y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, toda vez que las pólizas afectadas fueron otorgadas bajo la modalidad de coaseguro con estas dos compañías. Así, la póliza afectada en la modalidad de coaseguro cuenta con las siguientes condiciones:

Póliza	Tipo	Vigencia	Cobertura	Asegurados	Cuantía
21558765	Póliza de manejo en coaseguro con ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.	19/05/2014 al 13/02/2015	Se establece dentro de los amparos los alcances fiscales y fallos con responsabilidad fiscal	Fernando Flórez Espinosa	40% del monto asegurado correspondiente a: \$300.000.000

Frente a esta arguyó ausencia de toda forma de cobertura, por ausencia del siniestro conforme lo dispuesto en el artículo 1073 del Código de Comercio y demás normas concordantes. Indicó de forma preliminar que la responsabilidad, en calidad de tercero civilmente responsable de la aseguradora, no cuenta con un análisis jurídico de fondo, y corresponde a una vinculación respecto de una vigencia en la cual no participó su mandante, bajo condiciones que no forman parte de dicha *alianza aseguraticia* (sic).

Adicionalmente, que no podía aplicarse para el caso concreto lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, en tanto el asegurado y coadyubado, FERNANDO FLORES ESPINOSA, se le reprochó actuaciones de tracto sucesivo, pero a la luz del literal segundo del artículo 1073 ibidem, si el riesgo comienza a acaecer con anterioridad al inicio de la vigencia de la póliza, por lo que debe afectarse la que se encontraba vigente al momento en que ocurrió el primer hecho que dio lugar a la configuración del daño.

Hizo referencia a su vez dentro de este acápite al argumento relacionado con la no asegurabilidad de los *hechos ciertos* para lo cual manifestó que no era posible afectar la póliza vinculada al no existir los supuestos fácticos de un siniestro invocados por el ente de control, dado que, en su interpretación, el contrato de seguro que debió vincularse a la actuación sería el vigente al 31 de agosto de 2009, fecha en la cual se realizó el primer desembolso. Así, resumió que para la entrada en vigencia de la póliza afectada, 19 de mayo de 2014, ya venían presentándose los eventos cuestionados, y por lo tanto, no tenía cobertura con base en el artículo 1073 del Código de Comercio.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 143 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Adicionalmente, sostuvo que para el 26 de noviembre de 2013 el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA mediante Resolución No. 1018 ya había declarado el incumplimiento de las obligaciones correlativas al proyecto “La estancia del Roble”, siendo anterior a la fecha de expedición de la póliza, esto es, 19 de mayo de 2014, siendo un hecho cierto y no objeto de cobertura por la misma.

Al ser argumentos comunes a los expuestos por la apoderada de ALLIANZ respecto de esta misma póliza, insiste esta Sala en que el riesgo amparado por la Póliza No. 21558765 consiste en actuaciones con **alcances fiscales y juicios con responsabilidad fiscal**, por lo que el riesgo amparado solo se consolida una vez determinada la responsabilidad fiscal del cargo asegurado, en este caso el del Alcalde Municipal, el señor FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, a quien de forma clara se determinó su condición de gestor fiscal para los hechos objeto de investigación, y adicionalmente, se analizó con las pruebas obrantes en el expediente, que tomó decisiones relacionadas con la extensión del plazo de la Unión Temporal a pesar de los informes que daban cuenta de los incumplimientos y deficiencias constructivas del proyecto Estancia del Roble, y de forma omisiva permitió que las circunstancias irregulares del proyecto transcurrieran en el tiempo. Omitió a su vez, según lo expuesto por el *a quo*, la revisión del estado de la construcción conforme los informes de interventoría, y que fueron detectadas igualmente en el informe entregado por la UPTC, que dan cuenta de las afectaciones críticas de las edificaciones.

La delimitación de su responsabilidad fiscal se ha venido desarrollando a través de este proceso de responsabilidad fiscal, por lo que el amparo afectado, a diferencia de lo expuesto por el apoderado de la aseguradora, no constituye un hecho cierto, riesgo que se consolida una vez se tome la decisión de declararlo fiscalmente responsable.

Por otro lado, señaló la no cobertura por inexistencia de dolo en el actuar de FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, refiriendo la naturaleza del seguro de manejo, indicando que conforme la Ley 225 de 1938, corresponde garantizar el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los empleados públicos; refiriéndose a su vez, al Concepto 2002019456-1 del 12 de noviembre de 2002, que indicó que esta modalidad de seguros ampara al asegurado por las pérdidas causadas con ocasión a la comisión de conductas tipificadas como tipos penales; por lo que para el caso en cuestión, no se da el requisito de ser afectado este tipo de cubrimiento puesto que no se endilgó responsabilidad a título de dolo, siendo presupuesto indispensable para la procedencia de la indemnización.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 144 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Frente a este argumento, esta instancia debe precisar que, en las condiciones particulares de la póliza, entre las varias coberturas se encuentran los delitos contra la administración pública, amparo que no se encuentra afectado en esta causa fiscal, y que bajo la lógica del argumento expuesto si sería exigible la determinación de una conducta dolosa en el entendido que el tipo penal exige la modalidad dolosa para su declaratoria de responsabilidad.

Sin embargo, como se ha reiterado a lo largo de la actuación administrativa el riesgo amparado lo constituye el fallo con responsabilidad fiscal, amparo que debe interpretarse a la luz de las normas atinentes al proceso de responsabilidad fiscal, que contemplan que el análisis de culpabilidad para efectos de atribuir responsabilidad, debe consistir en una conducta dolosa o gravemente culposa, como ha sido analizado.

Ahora bien, en torno a la omisión por parte del operador fiscal de primera instancia de la conducta del declarado fiscalmente responsable FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA y su relación frente a la causación del daño, esta instancia a lo largo del presente proveído ha realizado un extenso análisis de estos elementos de la responsabilidad en especial de las circunstancias que evidenciaban las fallas constructivas del proyecto que se venían alertando con anterioridad al informe de la UPTC, incluso con una prueba aportada por su asegurado, consistente en el Informe de Gestión a junio de 2014, suscrito por WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, del cual se resaltó en las recomendaciones lo siguiente:

*“Declarar la caducidad al contratista y posteriormente liquidar el Proyecto la Estancia del Roble si se evidencia el incumplimiento de alguna de las partes debido a los inconvenientes que se han venido presentando por la no ejecución efectiva de los cronogramas.”*

A su vez, los incumplimientos del inversionista constructor y las falencias en las obras contratadas se evidenciaron en diferentes documentos, como las actas de supervisión de FONADE, la Resolución No. 1018 del 26 de noviembre de 2013 emitida por FONVIVIENDA<sup>51</sup>, sin que se evidenciara por parte del señor Flórez Espinosa actuación alguna encausada a prevenir el daño fiscal, por lo que el A-quo consideró su conducta como uno determinante en la consolidación del detrimento investigado. Suficientes pruebas indican que, con anterioridad al informe rendido por la UPTC ya se conocían de los problemas en la ejecución de las obras del proyecto, teniendo la posibilidad de ejercer acciones tendientes a la cesación del daño fiscal para la época en que ocupó el cargo de Alcalde Municipal.

<sup>51</sup> Folios 1866-1869 de la CP10





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 145 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Así las cosas, no resultan de recibo los argumentos expuestos y se confirmará la decisión adoptada por la primera instancia.

**xi. LA PREVISORA S.A.**

Para el presente proceso, LA PREVISORA S.A., fue vinculada en condición de tercero civilmente responsable mediante Auto No. 004 del 22 de octubre de 2018, con ocasión a la Póliza No. 3001111 de fecha 19 de septiembre de 2016, con vigencia del 20/09/2016 al 16/10/2016 por el amparo *“Fallos con responsabilidad fiscal y otros”*.

A su vez, mediante Auto No. 212 del 8 de febrero de 2021, que adicionó el auto de apertura, vinculó las siguientes pólizas:

- Seguro de manejo sector oficial No. 1006626, tomador Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja, y afianzado WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, con vigencia del 1 de enero de 2009 al 1 de enero de 2010 y del 1 de enero de 2010 al 1 de enero de 2011, por el amparo de manejo oficial y otros, con un valor asegurado de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000,00).
- Seguro de manejo sector oficial No. 3000504, con vigencia entre el 21 de febrero de 2014 al 21 de febrero de 2015, cuyo tomador fue ECOVIVIENDA, teniendo como amparo los fallos con responsabilidad fiscal y otros, y con valor asegurado de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000,00).
- Seguro de manejo sector oficial No. 3000783, cuyo tomador fue ECOVIVIENDA, y afianzado GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, cuya vigencia corresponde al periodo comprendido entre el 17 de abril de 2015 al 21 de febrero de 2016, por el amparo de fallos con responsabilidad fiscal y otros, y en cuantía de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000,00).

Cabe aclarar que la primera instancia, decidió desvincular la póliza No. 3001111 por lo que el análisis de esta se efectuó en el acápite correspondiente a la consulta. De ahí que esta Sala se pronunciará sobre los argumentos expuestos por la apoderada de la PREVISORA en audiencia realizada el 27 de marzo de 2023:

En primer lugar, la recurrente consideró que la Contraloría no se pronunció sobre todos los argumentos de defensa expuestos previamente y, por tanto, ignoró sus derechos como sujeto procesal, cuando respecto de otros sujetos procesales sí efectuó un estudio a fondo de las normas aplicables y de los contratos que los regían. Pero que, respecto de los contratos de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 146 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

seguro relacionados con LA PREVISORA, el ente de control no estudió las normas especiales aplicables, el contenido del contrato y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Sobre el particular, una vez revisado el fallo encuentra esta Sala que el *a quo* sí se pronunció sobre todos los aspectos y descargos que presentó la apoderada en el en el fallo con responsabilidad fiscal, donde se declaró como tercero civilmente responsable a su prohijada, se puede verificar en la audiencia de decisión la primera instancia se pronunció de fondo sobre la prescripción de las pólizas de acuerdo al artículo 1081 del Código de Comercio; relacionando y explicando que el bien jurídico protegido por la Contraloría dentro del proceso de responsabilidad fiscal es el patrimonio público, sustentando dicha premisa en las Sentencias C-228 de 2002 y C-648 de 2002 de la Corte Constitucional, argumentando que su vinculación está fundamentada por la ocurrencia del riesgo amparado y en el proceso de responsabilidad fiscal su derecho de la defensa está garantizado, puesto que dispone de los mismos derechos y facultades de los presuntos responsables fiscales.

Por otro lado, indicó que la recurrente que no era procedente los amparos contenidos en las pólizas Nos. 3000504 y 3000783, en tanto el hecho generador del daño, considerado de tracto sucesivo por el ente de control, tuvo su origen con antelación a la entrada en vigencia de las pólizas, siendo pactado de manera expresa como exclusión de cobertura respecto de los amparos contratados. Iguales consideraciones expresó en relación con las pólizas Nos. 1006626 y 3001111, a pesar que esta última fue ordenada su desvinculación.

Frente a ello, considera esta Sala que, a diferencia de lo indicado por LA PREVISORA, no se puede considerar como hechos ciertos para excluir la garantía afectada, que las irregularidades en el proyecto “Estancia del Roble” se presentaran desde el inicio de ejecución de las obras, puesto que lo analizado respecto a cada una de estas pólizas fue la gestión de los afianzados, quienes contribuyeron a la consolidación del daño fiscal durante el tiempo en que ejercieron los cargos públicos, siendo gestores fiscales en los periodos ejercidos por estos, lo cual se evidencia con la delimitación temporal de responsabilidades en cuantías diferentes.

Así, a modo de ejemplo se encuentra el señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, a quien se le reprocharon los pagos realizados al proyecto desde el 13 de enero de 2010 al 24 de diciembre de 2010 por un valor de SEIS MIL SETECIENTOS SIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$6.707.335.258,07), bajo la vigencia de la póliza No. 1006626, y los efectuados del 10 de marzo de 2014 al 25 de junio de 2014 por valor de TREINTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$39.283.529,00) bajo la vigencia



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-**044**-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 147 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

de la póliza No. 3000504; a su vez, respecto del señor GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS en su condición de Gerente de ECOVIVIENDA, se le reprochó lo pagos efectuados en el año 2014 por valor de CIENTO DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS SIETE MIL SIETE PESOS (\$117.707.007), pagos realizados durante la vigencia de la póliza No. 3000504; respecto de GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, Gerente de ECOVIVIENDA del 6 de abril al 31 de diciembre de 2015 a quien se reprochó pagos por VEINTE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS (\$20.691.765) bajo la vigencia de la póliza No. 3000783; VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, Gerente de ECOVIVIENDA en el periodo 2016 a 2019, y frente a quien se indicó que la póliza No. 3000783 cuya vigencia fue del 1 de enero de 2016 al 21 de febrero de 2016, no se afectó su cobertura puesto que los pagos se efectuaron entre julio y septiembre de 2016, y finalmente tampoco se afectó la póliza No. 3001111 respecto del señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, en tanto los pagos realizados no estuvieron cubiertos bajo la vigencia de dicha póliza y por ende, se procedió a su desvinculación.

Lo anterior para demostrar que el análisis de la conducta se realizó en específico frente a las personas que ocuparon los cargos afianzados, por hechos realizados durante la vigencia de las pólizas afectadas, por lo que la participación de cada uno de estos contribuyó al daño fiscal investigado en la proporción establecida en el fallo, siendo hechos futuros e inciertos al momento de expedición de las pólizas analizadas previamente.

Finalmente, se insiste que los amparos afectados corresponden a fallos con responsabilidad fiscal, amparo que sólo se consolida con la determinación de responsabilidad dentro de la acción de la cual es titular este ente de control.

En cuanto a la inoperancia de los amparos contratados, el a quo se pronunció también sobre las Pólizas Nos. 3000504, 3000783, 1006626 y 3001111, analizando los periodos de gestión de los presuntos responsables afianzados WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES y PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA.

Por otro lado, en atención a la estimación de la recurrente según la cual este ente de control adoptó el papel de la entidad asegurada, siendo el único sujeto autorizado para reclamar es el asegurado y no un tercero, debe reiterarse que el contrato de seguro suscrito entre una entidad estatal y una aseguradora no es igual al que suscribe con un particular, interpretando el artículo 1081 de Código de Comercio, si bien la Contraloría no es parte del contrato de seguro, a la luz



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 148 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, la entidad cuenta con la facultad de vincular a las aseguradoras al proceso de responsabilidad fiscal.

Para terminar, es necesario referirse al artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, donde se estipuló de la solidaridad pasiva, es decir que la Contraloría actuando a nombre de la entidad afectada, puede concentrar la obligación en cualquiera de los declarados responsables fiscales, y de igual forma puede afectar cualquiera de las pólizas a nombre del tomador, es decir la entidad afectada, pero en ningún caso el ente de control se convierte en tomadora o parte del contrato de seguro celebrado, por lo tanto este argumento no está llamado a prosperar y será negado en la parte resolutive de esta decisión.

De ahí, que se despacharán desfavorablemente los argumentos y se confirmará su vinculación.

IV. INDEXACIÓN DEL DAÑO

Para esta Sala, al estar acreditado, en la presente causa, el daño, como primer elemento de la responsabilidad fiscal, que llevó a fallar con responsabilidad en contra los aquí declarados responsables, es procedente indexarlo, dado que la naturaleza de la indemnización es el resarcimiento, entendido como la reparación por el daño causado al patrimonio público, como consecuencia de la conducta culposa atribuida a cada responsable fiscal y conforme ya con el análisis efectuado en el presente proveído.

Así, al tenerse que en este proceso se falló con responsabilidad fiscal, dicha decisión partió de la certeza que, tanto servidores públicos como particulares, son responsables y deben cargar con las consecuencias que se derivaron por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal o con ocasión de la misma que contribuyeron al daño causado al erario público, estando obligados a repararlo.

Conforme lo manifestado por la Corte Constitucional sobre la noción de indexación, se tiene:

“La indexación se constituye en uno de los instrumentos para hacer frente a los efectos de la inflación en el campo de las obligaciones dinerarias, es decir, de aquellas que deben satisfacerse mediante el pago de una cantidad de moneda determinada. Lo anterior, en la medida en que la inflación produce una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda. Tal actualización se lleva a cabo mediante distintos mecanismos, los cuales permiten la revisión y corrección periódica de las prestaciones debidas, uno de los cuales es la indexación”.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Sentencia C-189/19



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 149 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

De ahí, que en tratándose de este proceso fiscal que fue surtido por la cuerda verbal, se debe precisar que la cuantía del fallo con responsabilidad fiscal debe ser indexado a la fecha de la decisión, a voces del literal e) del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011 y que, como lo prevé el artículo 53 de la Ley 610 del 2000, la actualización debe hacerse con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el momento que corresponda.

Bajo tal entendido, no existe duda que el valor del daño fiscal, determinado dentro del presente fallo con responsabilidad fiscal, debe indexarse a la fecha de la decisión, entendida como aquella fecha definitiva en la que la instancia de origen profirió el fallo, para lo cual se tomará el 27 de enero de 2023,<sup>53</sup> fecha en que el a-quo profirió la decisión final dentro de la audiencia respectiva. Lo anterior, sin perjuicio que técnicamente, de lo observado en el plenario, se tiene que la Audiencia de Decisión se instaló el 21 de julio de 2022, con inicio de la lectura del Fallo el día 2 de septiembre de 2022, pero fue culminada el 27 de enero de 2023; fecha en que se profirió el verdadero sentido del fallo, es decir lo resolutive por el *a quo*.<sup>54</sup>

Bajo tal entendido, encuentra esta Colegiatura que dentro de la parte motiva o considerativa, previo al fallo dictado dentro de la audiencia de decisión se tienen algunos valores que pueden diferir respecto de lo fallado para cada implicado que fue declarado responsable fiscal, razón por la cual, esta Sala, una vez probado el daño, en virtud de la normatividad vigente debe detenerse en verificar si el valor del mismo está debidamente indexado a la fecha de la decisión proferida por la instancia de origen.

Para ello, primeramente, debe precisar si que existe congruencia, respecto de lo argumentado por este, tanto en la parte considerativa como resolutive, contenidas en el fallo dictado en audiencia, en lo referente al valor del daño endilgado a cada persona declarada responsable fiscal en este proceso verbal. Así, en la parte considerativa del fallo, la instancia de origen, reprochó, como valor del daño atribuible a cada responsable las siguientes cuantías, que si bien fueron indexadas a julio de 2022, fecha de inicio de la audiencia de fallo, las mismas no difieren de lo de los valores dados en la decisión final, antes de la indexación aplicada. Para ello se inserta el siguiente cuadro:

<sup>53</sup> Audiencia de decisión culminada el 27 de enero de 2023.  
<sup>54</sup> La parte resolutive es la decisión y su obligatoriedad está por fuera de toda discusión (Concepto Sala de Consulta C.E. 1948 de 2009 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil)



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 150 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

VALOR DEL DAÑO DETERMINADO EN LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO						
RESPONSABLE	CARGO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	VALOR DAÑO EN PARTE CONSIDERATIVA	VALOR INDEXADO PARTE CONSIDERATIVA	FOLIO
1.ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO	ALCALDE TUNJA 2008-2011	13/09/2016	30/07/2022	\$ 7.463.151.836,00	\$ 9.684.864.818,00	272
2.FERNANDO FLOREZ ESPINOSA	ALCALDE TUNJA 2012-2015	13/09/2016	30/07/2022	\$ 1.308.140.036,00	\$ 1.697.561.525,00	311
3.PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA	ALCALDE TUNJA 2016-2019	13/09/2016	31/07/2021	\$ 294.041.423,02	\$ 381.574.902,32	368
4.WILBERTH AMAURY LOPEZ BLANCO	GERENTE INVITU (del 03-01-2008 al 30-06-2014)	13/09/2016	30/07/2022	\$ 9.174.092.370,00	\$ 11.905.136.916,00	395
5.GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS	Gerente de ECOVIVIENDA ( del 01-07-2014 al 05-04-2015)	13/09/2016	30/07/2022	\$ 117.707.007,00	\$ 152.747.321,23	437
6.GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ	Gerente de ECOVIVIENDA (del 6-04-2015 al 31-12- 2015).	13/09/2016	30/07/2022	\$ 20.691.765,00	\$ 26.851.517,00	463
7.VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES	Gerente ECOVIVIENDA, vigencias 2016-2019	13/09/2016	31/07/2021	\$ 294.041.423,02	\$ 381.574.902,32	564
8.IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ,	Inversionista constructor y RL de la UT "Estancia del Roble"	13/09/2016	30/07/2022	\$ 9.065.333.296,00	\$ 11.764.001.246,00	686
		31/12/2016		\$ 30.682.000,00	\$ 39.631.878,00	
		10/08/2018	30/07/2022	\$ 390.340.775,00	\$ 472.772.256,00	
		30/08/2018		\$ 55.553.477,00	\$ 67.285.162,00	
		13/09/2016		30/07/2022	\$ 917.538.760,00	
9. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembros consorcio "El roble"	13/09/2016	30/07/2022	\$ 9.065.333.296,00	\$ 11.764.001.246,00	
10. JUAN CARLOS BELALCAZAR BENÍTEZ		13/09/2016	30/07/2022	\$ 9.065.333.296,00	\$ 11.764.001.246,00	
1. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembros del CONSORCIO EL ROBLE, en razón del Contrato de Consultoría N° 029 de 2009	11/04/2019	30/07/2022	\$ 9.065.333.296,00	\$ 11.764.001.246,00	822
2. JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ		11/04/2019	30/07/2022	\$ 6.924.832,00	\$ 8.155.597,00	825
			30/07/2022	\$ 476.576.252,00	\$ 579.692.296,00	832
1.NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS	Supervisores CONTRATO DE INTERVENTORÍA	11/04/2019	30/07/2022	\$ 4.596.703,00	\$ 5.413.685,00	867
2.HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA			30/07/2022	\$ 240.292,00	\$ 283.000,00	885
3.MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ			30/07/2022	\$ 188.531.460,00	\$ 222.039.549,00	903

Cuadro de elaboración de la Sala

No obstante, si bien lo consignado en el cuadro anterior, deja ver, respecto de los responsables fiscales **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA** y **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, que la fecha de indexación aplicada por el *a quo* pudo corresponder a 31 de julio de 2021, debe entenderse como un mero error de lectura para aplicar la fecha final, como extremo en la fórmula para indexar, situación que no comporta consecuencias jurídicas adversas, ya que dicha fecha fue tomada en la parte resolutive, previo a la decisión final, la cual no debe ser tenida en cuenta para indexar, dado que es la fecha de la decisión final la que se tendrá, como fecha ultima para aplicar el IPC correspondiente, conforme lo ya sostenido en este acápite.

Similar hecho acontece con el valor del daño fiscal atribuido a **MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ**, en la parte considerativa del fallo, ya que la primera instancia al aplicar el porcentaje sobre el valor total del daño atribuido, dada su calidad solidaria de supervisor del contrato de interventoría, lo estableció en CIENTO OCHENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL CUATROCIENTOS SESENTA PESOS (\$188.531.460,00), que indexado correspondió a DOSCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$222.039.549,00), teniéndose que tal valor no corresponde, pero el mismo fue ajustado en la decisión final, fijándolo en DOS MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 151 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$2.087.837,00), indexados a DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$2.576.675,45).

Aclarado lo anterior se observa que existe congruencia en el valor del daño endilgado sin indexar a cada responsable fiscal, tanto en la parte considerativa como resolutive dentro de la Audiencia de decisión. Veamos únicamente aquellos conceptos por los cuales se confirmará la responsabilidad fiscal:

RESPONSABLE	CARGO	VALOR DAÑO SIN INDEXAR
1.ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO	ALCALDE TUNJA (2008-2011)	\$ 7.463.151.836,00
2.FERNANDO FLOREZ ESPINOSA	ALCALDE TUNJA (2012-2015)	\$ 1.308.140.036,00
3.PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA	ALCALDE TUNJA (2016-2019)	\$ 294.041.423,02
4.WILBERTH AMAURY LOPEZ BLANCO	Gerente INVITU (Del 3-01-2008 al 30-06-2014)	\$ 8.267.671.020,00
5.GERMÁN RAFAEL BERMUDEZ ARENAS	Gerente de ECOVIVIENDA (Del 01-07-2014 al 05-04-2015)	\$ 117.707.007,00
6.GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ	Gerente de ECOVIVIENDA (Del 6-04- al 31-12-2015).	\$ 20.691.765,00
7.VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES	Gerente ECOVIVIENDA (Vigencias 2016-2019)	\$ 294.041.423,02
8.IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ	Inversionista constructor y RL de la UT "Estancia del Roble"	\$ 9.065.333.296,00
9. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembros consorcio "El Roble"	\$ 9.065.333.296,00
10. JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ		\$ 9.065.333.296,00
1. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembro consorcio "El Roble"	\$ 6.924.832,00
2. JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ		\$ 6.924.832,00
3.NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS	Dir. Técnico ECOVIVIENDA. Supervisores INTERV.	\$ 4.596.703,00
4.HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA		\$ 240.292,00
5.MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ		\$ 2.087.837,00
1. IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ	Inversionista constructor y RL de la UT "Estancia del Roble"	\$ 476.576.252,00
2. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembros consorcio "El Roble"	\$ 476.576.252,00
3. JUAN CARLOS BELALCAZAR BENÍTEZ		\$ 476.576.252,00

Cuadro propio de la Sala

Frente a lo anterior, observa este Despacho que si bien el *a quo*, para efectos de indexar el valor del daño atribuido a cada responsable fiscal en esta causa tomó, como fecha de corte diciembre de 2022 y en consecuencia aplicó el IPC de noviembre, se tiene que, para todos los efectos jurídicos y fiscales, es a partir de la fecha en que fue dictada la decisión y el sentido del fallo, es que se debe tomar el IPC del mes anterior para actualizar el valor del daño; de ahí que como el fallo fue dictado el 27 de enero de 2023, se deberá tomar el IPC correspondiente a diciembre 31 de 2022, haciéndose necesario actualizar la indexación.

No obstante, previo a ello se tiene que el *a quo*, respecto del declarado responsable fiscal, **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.179.299, dada su calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja INVITU (hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja ECOVIVIENDA), quien se desempeñó dentro del periodo comprendido del 3 de enero de 2008 al 30 de junio de 2014, le falló con responsabilidad fiscal por el valor NUEVE MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO MILLONES NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SETENTA PESOS (\$9.174.092.370,00), con



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 152 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

ocasión de la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte de Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ.

Falló en su contra, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto “Estancia del Roble”, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la Ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios, dada la certeza de la existencia del daño al patrimonio y de su cuantificación y a la individualización que como gestor fiscal, a título de culpa grave, se le endilga, con relación de causalidad entre su conducta omisiva y el daño ocasionado, ya referido ampliamente en esta providencia.

Al respecto, esta Sala de Decisión, debe precisar que si bien se comparte la responsabilidad fiscal que se le atribuye, dada su conducta y el nexo con el daño, no así la cuantificación del daño que se le inculpa, toda vez que la instancia primera no la pondero con base en periodo por el desempeñado como Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja INVITU (hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja ECOVIVIENDA), frente al valor de los subsidios de vivienda otorgados que comportan el daño fiscal, en lo que refiere a los recursos públicos -subsidios nacionales y departamentales- para la construcción de las 122 casas.

En consecuencia, para determinar el valor del daño debe partirse del valor atribuido a este implicado en el Auto No. 212 de 2021, el cual correspondió a CATORCE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS DIECISÉIS PESOS (\$14.847.924.616,00).<sup>55</sup>

Respeto de este valor, para establecer el valor del daño a él atribuido, debe aplicarse el deducible por concepto de lo siguientes factores, no constitutivos de daño patrimonial, conforme lo ya ampliamente estructurado:

- La suma de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.500.000.000), en virtud del Convenio Interadministrativo No. 014 del 12 de agosto de 2010, al estar probado que el inversionista

<sup>55</sup> Auto que modificó el Auto de Apertura e Imputación. Folio 2358 y ss. Expediente consultado





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 153 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

constructor ejecutó las zonas verdes, recreativas, senderos peatonales, mobiliario y equipamiento urbano del proyecto.<sup>56</sup>

- La suma de TRES MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$3.744.483.532,00), por concepto de las obras de urbanismo en el 92.7%, pagadas con subsidios complementarios, del orden municipal, también ejecutadas.<sup>57</sup>
- La suma de MIL TRESCIENTOS SETENTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS (\$1.370.399.312,00), valor que corresponde a los recursos públicos -subsidios nacionales y departamentales- para la construcción de las 122 casas que hacer parte del proyecto de vivienda Estancia del Roble.<sup>58</sup>

Frente a este último factor a deducir, es decir, los recursos públicos -subsidios nacionales y departamentales- para la construcción de las 122 casas, si bien se tiene un total de MIL TRESCIENTOS SETENTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS (\$1.370.399.312,00), solo aplica en su favor un deducible de MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL SESENTA Y CUATRO PESOS (\$1.335.770.064,00); valor resultado de la ponderación conforme el tiempo por el laborado.

Así las cosas, del ejercicio financiero, conforme lo establecido en precedencia, se tiene el siguiente resultado:

VALOR DEL DAÑO ATRIBUÍDO AUTO No. 212 de 2021	DEDUCIBLE CONFORME LO MOTIVADO	RESULTADO
\$ 14.874.924.616,00	\$ 1.335.770.064,00	\$ 8.294.671.020,00
	\$ 3.744.483.532,00	
	\$ 1.500.000.000,00	

Cuadro propio de la Sala

En consecuencia, para todos los efectos legales y fiscales téngase como valor del daño atribuido al responsable fiscal **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO** el correspondiente a OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL VEINTE

<sup>56</sup> C.PRINCIPAL 27\CD\_Anejos radi ER0145521\_FI\_5362\2021EE0173803 ESTANCIA DEL ROBLE\7.OFICIO 2021EE0173803 PAGOS\PAGO 6 Y 8 ZONAS VERDES PAGO NO 45 Y 55

<sup>57</sup> 2 C.PRINCIPAL 25\DVD\_Anejos radi ER0121231\_FI\_4985\RTA FINAL.zip\Respuesta oficio 2021EE0144602 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA\PUNTO 3\ archivo PUNTO 3 RELACION DE PAGOS.

<sup>58</sup> C.PRINCIPAL 18\CD\_Anejos radi ER0084834\_FI\_3465\Informacion\_base\_de\_datos\_ Estancia\_del\_Roble\_Contraloria



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 154 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

PESOS (\$8.267.671.020,00), dada la certeza de la existencia del daño al patrimonio, de su cuantificación ajustada, dada la individualización, que, como gestor fiscal, contribuyó al mismo.

Suma anterior, que indexada conforme lo señalado en precedencia para los demás responsables fiscales, asciende a la suma de ONCE MIL CIENTO DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$11.102.657.910,54), que será llevado a la parte resolutive de este proveído, así:

VALOR DEL DAÑO INDEXADO POR LA SALA						
ARTÍCULO FALLO	RESPONSABLE	CARGO	VALOR DAÑO SFS	VALOR INDEXADO POR LA SFS	FECHA INICIAL PARA INDEXAR	FECHA FINAL PARA INDEXAR SFS
2do.	WILBERTH AMAURY LOPEZ BLANCO	Gerente INVITU (Del 3-01-2008 al 30-06-2014)	\$ 8.267.671.020,00	\$ 11.102.657.910,54	13/09/2016	27-01-2023. Se toma IPC a 31-12-2022

Cuadro propio de la Sala

De otra parte, del registro de indexaciones aplicadas en precedencia, se observan casillas en blanco respecto del valor del daño atribuido al declarado responsable fiscal, IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, quien fungió como Inversionista constructor y representante legal de la UT "Estancia del Roble", por lo que se procede a precisar la indexación que corresponde, teniendo en cuenta el valor del daño por los diferentes conceptos y conforme a la fecha inicial que debe aplicarse, de conformidad con lo expuesto por el a quo en el proceso, resultando la siguiente indexación frente al valor del daño endilgado por CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00), discriminado así, según la fecha de los hechos atribuidos:

VALOR DEL DAÑO INDEXADO POR LA SALA							
RESPONSABLE	CARGO	Valor del daño en el fallo	VALOR de DAÑO segregado para indexar por la SALA	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	VALOR INDEXADO EN EL FALLO	VALOR INDEXADO POR LA SALA
IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ	Inversionista constructor y RL de la UT "Estancia del Roble"	\$ 476.576.252,00	\$ 30.682.000,00	31/12/2016	27/01/2023	\$ 607.451.916,93	\$ 40.477.904,84
			\$ 390.340.775,00	10/08/2018			\$ 489.242.828,36
			\$ 55.553.477,00	30/08/2018			\$ 69.629.262,31
	SUMAS IGUALES	\$ 476.576.252,00	\$ 476.576.252,00			TOTAL	\$ 599.349.995,52

Cuadro propio de la Sala

Conforme al anterior cuadro, los criterios para segregar cada valor del daño cuantificado en CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00) y aplicar la fórmula para indexar, estos obedecen a la sumas de TREINTA MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS (\$30.682.000,00), TRECIENTOS NOVENTA MILLONES TRECIENTOS CUARENTA MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$390.340.775,00) y CINCUENTA Y CINCO



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 155 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$55.553.476,50) respectivamente, sobre los cuales debe precisarse que conforman la totalidad del detrimento patrimonial y corresponden, a aquellos valores pagados con ocasión de: i) Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre ECOVIVIENDA y la Sociedad Boyacense de Ingenieros; ii) Contrato Interadministrativo celebrado entre ECOVIVIENDA y la UPTC y, iii) Contrato de Interventoría celebrado entre la Sociedad RM Ingenieros; suma, que en proporción al proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, asciende a CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00); valor que, indexado por esta Sala Fiscal y Sancionatoria, con corte al 27 de enero de 2023, asciende a cifra de QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS (\$599.349.995,52), imputable al responsable fiscal **BARRIOS HERNÁNDEZ**, como se sostuvo en la audiencia de decisión en esta causa y en el presente auto.

En consecuencia, el valor del daño establecido en esta causa para cada encartado fiscal a quienes se les confirma la responsabilidad fiscal declarada y quienes deberán responder de manera solidaria conforme el sentido del fallo en cada uno de su articulado dentro de la parte resolutive, una vez indexado por esta Sala, teniendo como extremo último, para establecer el IPC, el 27 de enero de 2023, queda establecido de la siguiente manera:

VALOR DEL DAÑO INDEXADO POR LA SALA						
ARTÍCULO FALLO	RESPONSABLE	CARGO	VALOR DAÑO FALLO	VALOR INDEXADO POR LA SFS	FECHA INICIAL PARA INDEXAR	FECHA FINAL PARA INDEXAR SFS
Art. 2ro. del Fallo	1.ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO	ALCALDE TUNJA (2008-2011)	\$ 7.463.151.836,00	\$ 10.022.268.855,29	13/09/2016	27-01-2023. Se toma IPC a 31-12-2022
	2.FERNANDO FLOREZ ESPINOSA	ALCALDE TUNJA (2012-2015)	\$ 1.308.140.036,00	\$ 1.756.701.649,55		
	3.PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA	ALCALDE TUNJA (2016-2019)	\$ 294.041.423,02	\$ 394.868.315,81		
	4.WILBERTH AMAURY LOPEZ BLANCO	Gerente INVITU (Del 3-01-2008 al 30-06-2014)	\$ 8.267.671.020,00	\$ 11.102.657.910,54		
	5.GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS	Gerente de ECOVIVIENDA (Del 01-07-2016 al 31-03-2019)	\$ 117.707.007,00	\$ 158.068.775,26		
	6.GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ	Gerente de ECOVIVIENDA (Del 6-04- al 31-03-2019)	\$ 20.691.765,00	\$ 27.786.977,47		
	7.VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES	Gerente ECOVIVIENDA (Vigencias 2016-2019)	\$ 294.041.423,02	\$ 394.868.315,81		
	8.IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ,	Inversionista constructor y RL de la UT	\$ 9.065.333.296,00	\$ 12.173.838.821,97		
	9. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembros consorcio "El roble"	\$ 9.065.333.296,00	\$ 11.048.485.918,72	11/04/2019	
	10. JUAN CARLOS BELALCAZAR BENÍTEZ		\$ 9.065.333.296,00	\$ 11.048.485.918,72	11/04/2019	
Art. 3ro. del Fallo	1. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembro consorcio "El roble"	\$ 6.924.832,00	\$ 8.439.723,76	11/04/2019	
	2. JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ		\$ 6.924.832,00	\$ 8.439.723,76		
	3.NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS	Dir. Tecnico ECOVIVIENDA. Supervisor	\$ 4.596.703,00	\$ 5.602.288,05		
	4.HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA		\$ 240.292,00	\$ 292.858,82		
	5.MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ		\$ 2.087.837,00	\$ 2.544.576,90		
Art. 4o. del fallo	1. IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ	Inversionista constructor y RL de la UT "Estancia del Roble"	\$ 476.576.252,00	\$ 580.833.140,66	11/04/2019	
	2. WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ	Miembros consorcio "El Roble"	\$ 476.576.252,00	\$ 580.833.140,66		
	3. JUAN CARLOS BELALCAZAR		\$ 476.576.252,00	\$ 580.833.140,66		
Cuadro proio de la Sala						

Cuadro propio de la Sala



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 156 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

V. OTRAS DETERMINACIONES

Por último, teniendo en cuenta que de la **COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO S.A.S., -CREDIAFIANZAR S.A.S.**, identificada con NIT 800.200.047-6 otorgó una fianza al señor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984 para surtir las veces de garantía de un contrato estatal y las gestiones adelantadas por este último para dicho efecto pese al conocimiento y a la obligación específica de él derivada de la constitución de la Unión Temporal “Estancia del Roble”, esta Sala compulsará copias de la presente actuación a la Dirección Especializada contra la Corrupción y a la Dirección Especializada contra de Investigaciones Financieras de la Fiscalía General de la Nación, para que de considerarlo pertinente inicien las acciones penales de su competencia.

VI. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo analizado en precedencia este Cuerpo Colegiado encuentra que:

- Le asiste razón a la instancia de origen respecto del fallo sin responsabilidad adoptado a favor de WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN, JAVIER REVELO BARRETO, JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA, NATHALIA CORREDOR QUIÑONES y SONIA CAROLINA LOZANO, al no haberse configurado conducta culposa o dolosa respecto del primer hecho generador. Así como, el fallo sin responsabilidad fiscal a favor de PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA y VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, respecto del segundo hecho generador alusivo a la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto “Estancia del Roble”.
- La desvinculación como garante de la COMPAÑÍA NACIONAL DE SEGUROS S.A., por la póliza de Seguros de Cumplimiento Estatal No. 400001135; SEGUROS DEL ESTADO S.A., por la póliza No. 39-44-101022100; y, LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, por póliza de Seguro de Manejo Global Sector Oficial No. 3001111, se ha efectuado en debida forma.
- El daño “por los recursos públicos del subsidio de vivienda familiar girados al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ que debían ser garantizados con una póliza de seguros que no se expidió, y cuyo porcentaje del 10% a garantizar, no pudo ser recuperado”,



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 157 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

no es autónomo respecto del daño enrostrado y probado relacionado con la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio de vivienda.

- Se encuentra probado el pago de la cuantía por parte de NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS y HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA respecto del fallo con responsabilidad fiscal, por lo cual resulta necesario confirmar la cesación de la acción fiscal.
- No puede ser concebido como gestor fiscal un particular quien ha otorgado una fianza para resguardar los amparos de un contrato estatal.
- De acuerdo con el análisis de los elementos de la responsabilidad fiscal de cara a los reparos elevados en el recurso, esta Sala considera que está suficientemente probado que los señores ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO, FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ, son solidariamente responsables por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios, en cuantía total de NUEVE MIL SESENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$9.065.333.296,00) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de DOCE MIL CIENTO SETENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS (\$12.173.838.381,97).
- Respecto del hecho generador “pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 158 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios” los señores WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ, NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS, HÉCTOR MIGUEL MOJICA y MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, son fiscalmente responsables en cuantía total de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$6.924.832,00) e indexada a diciembre de 2022 en la suma de OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$8.439.723,76).

- Los señores IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ y JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ son fiscalmente responsables por los recursos públicos adicionales requeridos e invertidos por ECOVIVIENDA para la evaluación estructural del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría No. 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S., en cuantía total de CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de QUINIENTOS OCHENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$580.833.140,66).
- La aseguradora ALLIANZ SEGUROS S.A., debe ser desvinculada como tercero civilmente responsable en relación con las pólizas Nos. 21558765 y 21715582, en tanto estas se han agotado por el porcentaje de su coaseguro.
- Las pólizas Nos. 600-87-994000000017 y 600-87-994000000023 con modalidad *claims made*, otorgadas por ASEGURADORA SOLIDARIA, fueron vinculadas a este proceso con posterioridad a la vigencia de estas, por lo que deben ser desvinculada la compañía respecto de estas.
- LA PREVISORA S.A., ZURICH y ASEGURADORA SOLIDARIA, siguen vinculadas en su calidad de terceros civilmente responsables respecto de las demás pólizas, en tanto estas no se encuentran agotas y fueron vinculadas en los términos de ley.

En mérito de lo expuesto, la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República,



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 159 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** en Grado de Consulta, los artículos sexto, séptimo y octavo de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, en los cuales se falló sin responsabilidad fiscal, en favor de **WILSON RODRÍGUEZ PINZÓN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.504.525; **JAVIER REVELO BARRETO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.946.166; **JULIÁN DANILO ROJAS CERQUERA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.824.118; **NATHALIA CORREDOR QUIÑONES**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 33.379.096; **SONIA CAROLINA LOZANO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 33.369.578; **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528; **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099; **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 y NIT 74.323.413-4; y **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 y NIT 79.488.070-8, por las razones expuestas en este proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR** en Grado de Consulta, los artículos noveno, décimo y décimo segundo de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, en los cuales se desvinculó como garante a **COMPAÑÍA NACIONAL DE SEGUROS S.A.**, identificada con NIT No. 860.002.527-9 por la Póliza de Seguros de Cumplimiento Estatal No. 400001135; **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, identificada con NIT No. 860.009.578-6, por la póliza No. 39-44-101022100; y, **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, identificada con NIT 860.002.400-2, respecto de la Póliza de Seguro de Manejo Global Sector Oficial No. 3001111, por las razones expuestas en este proveído.

**ARTÍCULO TERCERO: CONFIRMAR** en Grado de Consulta, la decisión adoptada en audiencia del 16 de marzo de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, relativa a la cesación de la acción fiscal a favor de **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.253.002; y, **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA** identificado con cedula de ciudadanía No. 4.117.039, por las razones expuestas en este proveído.

**ARTÍCULO CUARTO: REVOCAR** en Grado de Consulta, el artículo quinto de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 160 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, y en consecuencia **GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.493.642; **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984; **VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.855.166; **YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.324.739; **JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.376.471; y, **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO** identificado con cédula de ciudadanía No. 7.179.299, por las razones expuestas en este proveído.

**ARTÍCULO QUINTO: REVOCAR PARCIALMENTE** en sede de consulta el artículo segundo de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, y en consecuencia **FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL** a favor de **COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO S.A.S., -CREDIAFIANZAR S.A.S.**, identificada con NIT 800.200.047-6, de conformidad a lo expuesto en la parte considerativa de la presente decisión.

**ARTÍCULO SEXTO: RECHAZAR** la solicitud probatoria elevada por la defensa del señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, de conformidad con la parte motiva de la presente decisión.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: MODIFICAR** el artículo primero de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO PRIMERO: PROFERIR FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL** en cuantía total de **NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$9.548.834.379)** y cuya indexación a diciembre de 2022 es de **DOCE MIL SETECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO ONCE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$12.763.111.246,39)**, por el daño al patrimonio público establecido de conformidad con lo expuesto en la presente audiencia de decisión, en contra de las personas naturales y jurídicas que se relacionan más adelante y conforme se desagrega a continuación.”





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 161 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**ARTÍCULO OCTAVO: MODIFICAR** el artículo segundo de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO SEGUNDO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** en contra de los siguientes implicados, de forma solidaria, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados como subsidio familiar de vivienda por FONVIVIENDA y complementarios por parte del Departamento de Boyacá al constructor IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ, en razón de las falencias técnicas y estructurales en la construcción de los bloques de apartamentos del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que aseguraría el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios, en cuantía total de **NUEVE MIL SESENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$9.065.333.296,00)** e indexados a diciembre de 2022 en la suma de **DOCE MIL CIENTO SETENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS (\$12.173.838.381,97)**, así:

1. **ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528, en su calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2008-2011, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de **SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$7.463.151.836,00)** e indexada a diciembre de 2022 por valor de **DIEZ MIL VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS (\$10.022.268.855,29)**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
2. **FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.190.552, en su calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2012-2015, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de **MIL TRESCIENTOS OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA MIL TREINTA Y SEIS PESOS (\$1.308.140.036,00)** e indexada a diciembre de 2022 por valor de **MIL**



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 162 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS (\$1.756.701.649,55), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.

- PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528, en su calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2016-2019, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de \$294.041.423,02 e indexada a diciembre de 2022 por valor de \$399.849.380,05, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
- WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.179.299, en su calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja, INVITU (hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA-) para el periodo comprendido entre el 3 de enero de 2008 y el 30 de junio de 2014, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL VEINTE PESOS (\$8.267.671.020,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de ONCE MIL CIENTO DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$11.102.657.910,54) de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
- GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.177.731, en su calidad de Gerente de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA- para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 5 de abril de 2015, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de CIENTO DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS SIETE MIL SIETE PESOS (\$117.707.007,00) indexada a diciembre de 2022 por valor de CIENTO CINCUENTA Y OCHO MILLONES SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS (\$158.068.775,29), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
- GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.493.642, en su calidad de Gerente de la Empresa Constructora



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 163 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA- para el periodo comprendido entre el 6 de abril de 2015 y el 31 de diciembre de 2015, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de VEINTE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS (\$20.691.765,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de VEINTISIETE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON CUARENTA Y SIETE CENTAVOS (\$27.786.977,47), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.

- 7. **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099, en su calidad de Gerente de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja -ECOVIVIENDA- para el periodo 2016-2019, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS VEINTITRÉS PESOS CON DOS CENTAVOS (\$294.041.423,02) indexada a diciembre de 2022 por valor de TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS QUINCE PESOS CON OCHENTA Y UN CENTAVOS (\$394.868.315,81), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
- 8. **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984, en su calidad de Inversionista Constructor del proyecto habitacional ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja y también representante legal de la Unión Temporal la Estancia del Roble, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de NUEVE MIL SESENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$9.065.333.296) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de DOCE MIL CIENTO SETENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS M/CTE (\$12.173.838.381,97), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
- 9. **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 y NIT 74.323.413-4; y, **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 y NIT 79.488.070-8, en



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 164 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

calidad de miembros del CONSORCIO EL ROBLE, quienes ejercieron como interventores del Proyecto de Vivienda LA ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de NUEVE MIL SESENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$9.065.333.296) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de DOCE MIL CIENTO SETENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS M/CTE (\$12.173.838.381,97), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.

**PARÁGRAFO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2344 del Código Civil Colombiano y artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, respecto del referido hecho por el cual se falló con responsabilidad fiscal se predica solidaridad entre **ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528, en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2008-2011; **FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.190.552 en calidad de en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2012-2015; **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.331.049 en calidad de en calidad de Alcalde de Tunja para el periodo constitucional 2016-2019; **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.179.299 en calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja INVITU (Hoy EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -ECOVIVIENDA-) para el periodo 3 de enero de 2008 - 30 de junio de 2014; **GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.177.731 en calidad de Gerente de la EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -ECOVIVIENDA- para el periodo 1º de julio de 2014 al 5 de abril de 2015; **GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.493 642 en calidad de Gerente de la EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -ECOVIVIENDA- para el periodo 6 de abril de 2015 al 31 de diciembre de 2015; **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099 en calidad de Gerente de la EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA -ECOVIVIENDA- para el periodo 2016-2019; **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984 en calidad de Inversionista constructor y también representante Legal de la Unión Temporal la Estancia del Roble y Constructor del Proyecto Estancia del Roble del municipio de



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 165 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Tunja; y, **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 de Paipa y NIT 74.323.413-4 y **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 de Bogotá y NIT 79.488.070-8, en calidad de miembros del Consorcio El Roble, quienes ejercieron como interventores del Proyecto de Vivienda La Estancia del Roble del municipio de Tunja.”

**ARTÍCULO NOVENO: MODIFICAR** el artículo tercero de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

**“TERCERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** en contra de los siguientes implicados, de forma solidaria, por la pérdida de los recursos públicos girados y pagados por ECOVIVIENDA al CONSORCIO EL ROBLE, relacionado con el Contrato de Consultoría No. 029 de 2009, interventoría de obra, en razón de la deficiente ejecución de las labores de control y seguimiento técnico y financiero a las obras del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, que permitieron el desarrollo de viviendas de interés social prioritario -VIP sin el cumplimiento de las condiciones de calidad y habitabilidad contenidas en la ley y en las licencias de urbanismo y construcción otorgadas para ello, que asegurarían el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de sus beneficiarios, en cuantía total de **SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$6.924.832,00) e indexada a diciembre de 2022 en la suma de OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$8.439.723,76):**

1. **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 y NIT 74.323.413-4; y, **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 y NIT 79.488.070-8, en calidad de miembros del CONSORCIO EL ROBLE, quienes ejercieron como interventores del Proyecto de Vivienda LA ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$6.924.832,00) e indexada a diciembre de 2022 en la suma de OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 166 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

(\$8.439.723,76), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.

2. **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.253.002, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble) en el periodo comprendido entre el 21 de febrero de 2008 y el 2 de febrero de 2015, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS TRES PESOS (\$4.596.703,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de CINCO MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$5.602.288,05), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
3. **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**, identificado con cedula de ciudadanía No. 4.117.039, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), en el periodo comprendido entre el 24 de junio de 2011 y el 9 de septiembre de 2011 (nombrado por periodo de vacaciones del Titular, quien disfrutó de tres (3) periodos acumulados), a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma de DOSCIENTOS CUARENTA MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$240.292,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$292.858,82), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.
4. **MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ**, identificado con cedula de ciudadanía No. 1.049.603.574, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), en el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 2015 y el 30 de abril de 2017, a título de CULPA GRAVE y de forma solidaria respecto de la suma DOS MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$2.087.837,00) e indexada a diciembre de 2022 por valor de DOS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 167 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

Y SEIS PESOS CON NOVENTA CENTAVOS (\$2.544.576,90), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente audiencia de decisión.

**PARÁGRAFO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2344 del Código Civil Colombiano y artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, respecto del referido hecho por el cual se falló con responsabilidad fiscal se predica solidaridad entre **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 de Paipa y NIT 74.323.413-4; y, **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 de Bogotá y NIT 79.488.070-8, en calidad de miembros del Consorcio El Roble, quienes ejercieron como interventores del Proyecto de Vivienda La Estancia del Roble del municipio de Tunja; **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.253.002 de Soata, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble) durante el periodo comprendo entre el 21 de febrero de 2008 al 2 de febrero de 2015; **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.117.039 del Espino, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), en periodo comprendido entre el 24 de junio de 2011 al 9 de septiembre de 2011 (nombrado por periodo de vacaciones del Titular, quien disfruto de tres 3 periodos acumulados); **MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.049.603.574 de Tunja, en su calidad de Director Técnico de ECOVIVIENDA (Supervisor del Contrato No. 29 de consultoría del 02 de octubre de 2009 -Interventoría Estancia del Roble), durante el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 2015 al 30 de abril de 2017.”

**ARTÍCULO DÉCIMO: MODIFICAR** el artículo cuarto de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

**“CUARTO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** en contra de los siguientes implicados, de forma solidaria, por los recursos públicos adicionales requeridos e invertidos por ECOVIVIENDA para la evaluación estructural del proyecto ESTANCIA DEL ROBLE, relacionados con: el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001 de 2016, suscrito con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos, el Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017, suscrito con la Universidad Pedagógica y



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 168 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

Tecnológica de Colombia, y el Contrato de Interventoría No. 001 de 2017, suscrito con la sociedad RM INGENIEROS S.A.S., en cuantía total de **CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de QUINIENTOS OCHENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$580.833.140,66)**, así:

1. **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984, en su calidad de Inversionista Constructor del proyecto habitacional ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja y también representante legal de la Unión Temporal la Estancia del Roble, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de QUINIENTOS OCHENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$580.833.140,66).
2. **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 y NIT 74.323.413-4; y, **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 y NIT 79.488.070-8, en calidad de miembros del CONSORCIO EL ROBLE, quienes ejercieron como interventores del Proyecto de Vivienda LA ESTANCIA DEL ROBLE del municipio de Tunja, a título de CULPA GRAVE, y de forma solidaria respecto de la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$476.576.252,00) e indexados a diciembre de 2022 en la suma de QUINIENTOS OCHENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$580.833.140,66).

**PARÁGRAFO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2344 del Código Civil Colombiano y artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, respecto del referido hecho por el cual se falló con responsabilidad fiscal se predica solidaridad entre **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984 en calidad de Inversionista constructor y también representante Legal de la Unión Temporal la Estancia del Roble y Constructor del Proyecto Estancia del Roble del





AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119- <b>044</b> -2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 169 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

municipio de Tunja; **WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 de Paipa y NIT 74.323.413-4; y, **JUAN CARLOS BELALCÁZAR BENÍTEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.488.070 de Bogotá y NIT 79.488.070-8, en calidad de miembros del Consorcio El Roble, quienes ejercieron como interventores del Proyecto de Vivienda La Estancia del Roble del municipio de Tunja.”

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: CONFIRMAR** el artículo décimo primero de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: MODIFICAR** el artículo décimo tercero de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: DECLARAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a **ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.**, identificada con NIT 860.002.534-0 (40%) de la Póliza de Seguro de Manejo Global Estatal No. **021558765**, vigente entre el 19 de mayo de 2014 y el 28 de febrero de 2015, bajo el amparo “**ALCANCES FISCALES – JUICIOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL**”, por un valor asegurado total de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300.000.000).

Dicha póliza se hará efectiva en los montos y las formas expuestas en la parte considerativa de la presente audiencia de decisión.”

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: MODIFICAR** el artículo décimo cuarto de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: DECLARAR** como **TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLE** a los coasegurados **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, identificada con NIT 860.026.182-5 (60%) y a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, identificada con NIT 860.524.654-6 (40%), por un valor asegurado



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 170 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000), respecto de la siguiente póliza:

Póliza No.	21960729
Vigencia	06-08-2016 al 20-09-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	ALCANCES FISCALES – JUICIOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL

Dicha póliza se hará efectiva en los montos y las formas expuestas en la parte considerativa de la presente audiencia de decisión.”

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: AGREGAR** el artículo décimo cuarto A) a la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO A): DECLARAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, identificada con NIT 860.524.654-6 (40%), por un valor total asegurado de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300.000.000), respecto de la siguiente póliza:

Póliza No.	21715582
Vigencia	01-03-2015 al 06-08-2016
Tomador, asegurado y beneficiario	Municipio de Tunja
Amparos	ALCANCES FISCALES – JUICIOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL

Dicha póliza se hará efectiva en los montos y las formas expuestas en la parte considerativa de la presente audiencia de decisión.”



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 171 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: DESVINCULAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, identificada con NIT 860.026.182-5 respecto del coaseguro del 60% de la Póliza de Seguro de Manejo Global Estatal No. **021558765** con **ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.** y, del coaseguro del 60% de la Póliza de Seguro de Manejo Global Estatal No. **21715582** con **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, conforme a la parte motiva de la presente decisión.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: MODIFICAR** el artículo décimo quinto de la decisión adoptada el 27 de enero de 2023 por la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, aclarado el 10 de febrero de 2023, de acuerdo con la parte motiva del presente auto, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: DECLARAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, identificada con NIT 860.524.654-6, respecto de las siguientes pólizas:

- Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000029, vigente entre el 05 de agosto de 2016 y el 19 de septiembre de 2016, que tiene como tomador, asegurado y beneficiario al municipio de Tunja, bajo el amparo “actos incorrectos de los servidores públicos”, valor asegurado \$700.000.000.
- Póliza de Seguro de Manejo Sector Oficial No. 600-64-994000002920, vigente entre el 22 de febrero de 2016 y el 22 de febrero de 2017, que tiene como tomador, asegurado y beneficiario a la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja — ECOVIVIENDA, bajo el amparo “FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, valor asegurado \$20.000.000.

Dichas pólizas se harán efectivas en los montos y las formas expuestas en la parte considerativa de la presente audiencia de decisión.”

**ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO: DESVINCULAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD**



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-044-2023

FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023

PÁGINA NÚMERO: 172 de 173

*“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”*

**COOPERATIVA**, identificada con NIT 860.524.654-6, conforme a la parte motiva de la presente decisión, respecto de las siguientes pólizas:

- Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000017, vigente entre el 28 de febrero de 2015 y el 05 de abril de 2016, que tiene como tomador, asegurada y beneficiario al municipio de Tunja, bajo el amparo “actos incorrectos de los servidores públicos”, valor asegurado \$700.000.000.
- Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000023, vigente entre el 18 de marzo de 2016 y el 19 de marzo de 2017, que tiene como tomador, asegurado y beneficiario a la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja – ECOVIVIENDA, bajo el amparo “actos incorrectos de los servidores públicos”, valor asegurado \$100.000.000.

**ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO:** Si se hubiesen decretado, **LEVANTAR** las medidas cautelares decretadas en contra de **VICTORIA EUGENIA GRANADOS CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.855.166; **YENNYFER LILIANA MURCIA PEÑA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.324.739; **JOHANNA CAROLINA SUÁREZ RÍOS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.376.471; y, **COMPAÑÍA DE CRÉDITOS Y AFIANZAMIENTO S.A.S. -CREDIAFIANZAR S.A.S.**, identificada con NIT 800.200.047-6, de conformidad con la parte motiva de esta decisión.

**ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO: COMPULSAR** a través de la Contraloría Delegada No. 12 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, copias a la Dirección Especializada contra la Corrupción y a la Dirección Especializada contra de Investigaciones Financieras de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo señalado en el acápite de “OTRAS CONSIDERACIONES” de la parte motiva de la presente decisión.

**ARTÍCULO VIGÉSIMO: NOTIFICAR** el contenido de esta providencia **PERSONALMENTE**, de conformidad con lo dispuesto por el literal a del artículo 104 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

**ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO: DEVOLVER** el expediente a la dependencia de origen para los trámites subsiguientes.

**ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.




AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-044-2023
FECHA: 26 DE ABRIL DE 2023
PÁGINA NÚMERO: 173 de 173

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00870”

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**MARIA FERNANDA GUEVARA VARGAS**  
Contralora Delegada Intersectorial No. 2  
Sala Fiscal y Sancionatoria  
**Ponente**

  
**ÓSCAR DAVID SANTAMARÍA PUERTA**  
Contralor Delegado Intersectorial No. 3  
Sala Fiscal y Sancionatoria

  
**BEATRIZ ELENA GARCÍA ESTRADA**  
Contralora Delegada Intersectorial No. 4  
Sala Fiscal y Sancionatoria

  
**HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ**  
Contralor Delegado Intersectorial No. 1  
Sala Fiscal y Sancionatoria

Proyectaron: Luis Mauricio Villanueva, Profesional Universitario Grado 1.  
Carlos Alberto Saldaña, Profesional Especializado Grado 4 (e).  
Xavier Eduardo Cotes, Profesional Universitario Grado 1.  
Diego Andrés Barbosa, Profesional Universitario Grado 1.  
Ricardo Fino Galeano, Profesional Especializado Grado 4 (e).  
Lynda Carolina Sáenz, Contratista.