

13469



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 1 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

REFERENCIA: Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **UCC-PRF-013-2019**
SAE: UCC-PRF-013-2019 / SIREF: AC-80011-2019-27998

ENTIDAD AFECTADA: **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO**
NIT. 900.463.725-2

GOBERNACIÓN BOYACÁ
NIT. 891800498

MUNICIPIO DE TUNJA
NIT. 891800846-1

**Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-
ECOVIVIENDA-**
NIT. 820-003-259-9

PRESUNTOS RESPONSABLES: **ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.764.528, en condición de alcalde de Tunja en periodo de 2008-2011.

FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.190.552, en su condición de alcalde de Tunja en el periodo 2012 -2015.

PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.331.049, en su condición de alcalde de Tunja para el periodo 2016-2019.

WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.179.299, en calidad de Gerente de ECOVIVIENDA para el periodo del 3 de enero de 2008 hasta el 30 de junio de 2014.

GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.177.731, en condición de Gerente de ECOVIVIENDA para la época del 1º. de julio de 2014 hasta el 5 de abril de 2015.

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 23.493.642, en su condición como Gerente de ECOVIVIENDA para el periodo del del 6 de abril de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015.

VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, identificado con cédula de ciudadanía No. 33.369.099, en su condición como Gerente de ECOVIVIENDA para la época 1º. de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018.

NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.253.002, en su condición de director técnico ECOVIVIENDA para la época 21 de febrero de 2008 hasta el 02 de febrero de 2015.

HÉCTOR MIGUEL MOJICA, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.117.039, en condición de director técnico de ECOVIVIENDA y supervisor del contrato de interventoría No. 030 de 2009 en el periodo de 24 de junio de 2011 al 1º. de septiembre de 2011.

MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, identificado con la Cédula de ciudadanía No. 1.049.603.574, en condición de director técnico de ECOVIVIENDA y supervisor del contrato de interventoría No. 030 de 2009 para la época 3 de febrero de 2015 al 30 de abril de 2017.

WILLIAM DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413 en condición de Interventor contrato No. 030 de 2009.

IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984, como integrante del Consorcio "La Mejor Vivienda para Tunja", ejecutor.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 3 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

**TERCEROS
CIVILMENTE
RESPONSABLES:**

BERNARDO GIL ZAPATA, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.302.369, como integrante del Consorcio "La Mejor Vivienda para Tunja", ejecutor.

NACIONAL DE SEGUROS, identificada con NIT. 860.002.527-9, con ocasión de la póliza de cumplimiento No. 400000556.

LA PREVISORA S.A., identificada con NIT 860.002.400-2, con ocasión de las pólizas de manejo del sector oficial No. 1006626, 3000504, 3000718, 3000783 y 3001111; las pólizas de seguro de responsabilidad civil servidores públicos No. 1005558, incluida su prórroga.

ALLIANZ SEGUROS S.A., identificada con NIT 860.026.182-5, en coaseguro con la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con NIT 860.002.534-0, con ocasión de las pólizas de manejo No. 21960729.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con NIT 860.524.654-6, con ocasión de las pólizas de seguro de responsabilidad civil servidores públicos No. 600-87-994000000029 y 600-87-994000000023; y la póliza de manejo del sector oficial No. 600-64-994000002920.

**CUANTÍA ESTIMADA
DEL DAÑO:**

SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (**\$7.669.142.159**).

**DECISIÓN
APELADA:**

Auto No. 0432 del 8 de marzo de 2024, que resuelve una solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF-013-2019.

PRIMERA INSTANCIA:

Contralor Delegado Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

ve

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

LA SALA DE DECISIÓN DE LA SALA FISCAL Y SANCIONATORIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra el Auto No. 0432 del 8 de marzo de 2024, por el cual se decidió una solicitud de nulidad dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal UCC-PRF-013-2019, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos que dieron origen a la actuación:

El origen deviene de denuncia ciudadana¹ que conllevó a validar un hallazgo con incidencia fiscal y a la apertura de esta causa;² hechos que tienen relación directa con el proyecto de vivienda urbana "Torres del Parque", sector el Nogal, del municipio de Tunja-Boyacá, aprobado previamente por FINDETER, contando con certificado de elegibilidad y licencia de urbanismo y construcción³, con vigencia de 36 meses y licencia renovada No. C1LR-131-14 REV-001-14 del 13 de agosto de 2014.⁴

Según el auto de apertura y su adición, se tiene que los hechos que dieron origen a la presente actuación fiscal devienen de: i) anomalías en la entrega y manejo del anticipo; ii) incumplimientos contractuales por parte del constructor al ejecutar la obra sin cumplir con las especificaciones del diseño; iii) deficiencia y mala calidad del proyecto de vivienda prioritaria; y, iv) no terminación del proyecto de vivienda "Torres del Parque"; hechos que conllevan un valor estimado de daño al patrimonio de SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$7.669.142.159), conforme lo ratificado en el auto de Imputación respectivo.

Daño también estructurado en este proceso, donde se precisó que deriva de la pérdida de **recursos públicos** pagados al consorcio constructor a pesar de las deficiencias en el proceso constructivo que comprende: i) el cambio del diseño del proyecto de Vivienda; ii) las malas prácticas constructivas; iii) la utilización de materiales de mala calidad; iv) los gastos derivados del contrato de interventoría; y finalmente, v) la mayor erogación del recurso público que se

¹ No. 2017-118264-80154-D

² ANT 2018-008. Folio No. 1 al 9

³ No. ETN-2010-0001 No. LU-LC-CU1-0018 de julio de 2010, respectivamente

⁴ Folios. 4005 cp No. 20 cd archivo cut -014 - 029).

13471



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 5 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

requirió como solución a la problemática presentada en el proyecto de urbanización la suscripción de los convenios interadministrativos con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos "SBIA" y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC-.

1.2. Procesales:

Visto el expediente, se destacan las siguientes actuaciones surtidas por la instancia de origen:

- Auto No. 0014 del 2 de abril de 2019, por el cual se declararon los hechos de impacto nacional por el Contralor General de la República.⁵
- Auto No. 0922 del 25 de octubre de 2019, por el cual se avocó conocimiento y se abrió Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal.⁶
- Auto No. 268 del 17 de febrero de 2021, por medio del cual se adicionó el auto de apertura y se vinculó a otros presuntos responsables.
- Auto No. 1296 del 11 de agosto de 2023, que archivó parcialmente en favor de unos vinculados y desvinculó a unas aseguradoras.⁷
- Auto No. ORD-801119-126-2023 del 20 de septiembre de 2023, por el cual se revisó en grado de consulta el Auto No. 1296 del 11 de agosto de 2023.⁸
- Auto No. 1868 del 24 de noviembre de 2023, por el cual se dispuso la desvinculación de un tercero civilmente responsable.⁹
- Auto No. ORD-80119-203-2023 del 27 de diciembre de 2023, por el cual se revisó en grado de consulta el Auto No. 1868 del 24 de noviembre de 2023.¹⁰
- Auto No. 2020 del 29 de diciembre de 2023, por el cual se imputó responsabilidad fiscal.¹¹

⁵ Folio 3997.

⁶ Folio 1-25.

⁷ Folios 11750-11036.

⁸ Folios 11103-11150.

⁹ Folios 11710-11789.

¹⁰ Folios 11843-11855.

¹¹ Folio 12429-13029.

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

- Auto No. 0432 del 8 de marzo de 2024, por medio del cual se negó una solicitud de nulidad.¹²
- Auto No. 514 del 20 de marzo de 2024, por medio del cual se concedió un recurso de apelación.¹³
- Oficio SIGEDOC 2024IE0034582, con el cual se remitió el expediente a la Sala Fiscal y Sancionatoria, a efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto.

II. DECISIÓN OBJETO DE APELACIÓN

Se trata del Auto No. 0432 del 8 de marzo de 2024, por medio del cual se negó la solicitud de nulidad presentada con radicado 2024ER0040635¹⁴ del 01 de marzo de 2024, por el presunto responsable fiscal MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal UCC -PRF- 013-2019, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, al estimar la ausencia de irregularidad sustancial que vulnere el debido proceso y derecho de defensa dados los alcances del auto de imputación.

Frente a los argumentos que sustentaron la solicitud de nulidad, el *a quo*, sostuvo que el auto de Imputación, expuso de manera objetiva el daño patrimonial por la pérdida de recursos públicos pagados al consorcio constructor teniéndose como hecho las deficiencias en el proceso constructivo originadas por las malas prácticas constructivas que conllevaron a la utilización de materiales inadecuados, generando que el proyecto de urbanización "Torres del Parque" resultara totalmente fallido sin lograr garantizar a la población de escasos recursos del municipio de Tunja, el acceso a una vivienda digna en condiciones de habitabilidad.

Precisó que los giros efectuados al contratista constructor durante el periodo del 1 de agosto de 2010 al 31 de diciembre de 2019, ascendieron a OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y OCHO PESOS M/TE (\$8.449.944.068), por concepto de anticipo, avance de obra y la entrega de las unidades de vivienda, acorde a los extractos bancarios allegados por la entidad financiera Servitrus GNB Sudameris S.A.; cifras tenidas como ciertas, en virtud del principio de buena fe.

¹² Folio 13279 y ss.

¹³ Folios 13350-13355.

¹⁴ Folios 13230 y ss.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 7 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

Mantuvo que el cobro indemnizatorio definitivo sobre la póliza de cumplimiento No. 26DL000502 otorgado por Seguros Confianza S.A. sobre el 110% de los subsidios familiares de vivienda asignados al proyecto Torres del Parque, dada la declaratoria de incumplimiento del proyecto de urbanismo ejecutado en el municipio de Tunja, fue descontado del daño fiscal, bajo el concepto de recursos públicos recuperados.

Que en consecuencia, en el auto de imputación, de manera inequívoca, el daño fiscal ascendía a SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE PESOS M/TE (\$7.669.142.159) sin indexar, que comporta recursos depositados en el fideicomiso de las tres cuentas existentes por un total NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES PESOS(\$9.290.852.563); Recursos desembolsados al contratista constructor IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ en el fideicomiso de las tres cuentas existentes por OCHO MIL CUATROCIENTOS CUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y OCHO PESOS (\$8.449.944.068); Convenio de Cooperación Institucional No. 01 de 2016 por CINCUENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$53.200.000); Contrato Interadministrativo No. 002 de 2017 por DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS (\$241.159.125); Contrato Interadministrativo No. 1540 del 26 de junio de 2019 por CIENTO NOVENTA Y UN MILLONES CIENTO OCHENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DOCE PESOS (\$191.183.712) y aplicando el deducible del Pago de Póliza / Compañía asegurado CONFIANZA S.A. por MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$1.266.344.746), para desvirtuarle al solicitante de nulidad que no se trata de un ejercicio meramente matemático, sino resultado de una valoración y análisis de las pruebas obrantes en el expediente que demuestran como hechos notorios, las irregularidades presentadas en la Fase de Construcción, tales como: i) el cambio del diseño del proyecto de Vivienda; ii) las malas prácticas constructivas; y finalmente, iii) la utilización de materiales de mala calidad.

Precisó el *a quo* que las obligaciones en cabeza de la dirección técnica de ECOVIVIENDA estaban ampliamente constituidas por tres controles (administrativo, financiero y técnico) y, que a su vez se contaba con el deber de informar a los integrantes de la unión temporal, cualquier incumplimiento que se presentara en la ejecución del objeto contractual por parte del Constructor, teniéndose acreditada la calidad de gestor fiscal de MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, atendiendo al concepto de Gestión Fiscal definido en el artículo 3 de la Ley 610 de

46

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

2000, en virtud del manejo y disposición de recursos públicos, durante la fase contractual del proyecto Torres del Parque.

Le ratificó la primera instancia su conducta omisiva frente al control administrativo, financiero y técnico de cara a la Unión Temporal "Torres del Parque" y el Contrato de Consultoría No. 30, representada en: i) omisión de exigir el cumplimiento de los plazos estipulados en el Unión Temporal Torres del Parque; ii) omisión de controlar los pagos al constructor, debido a que no concuerda con lo ejecutado en el proyecto; iii) omisión de verificar de manera eficiente que el constructor cumpliera con las especificaciones técnicas y de calidad con el objeto de la unión temporal; y, vi) omisión de velar por que se mantenga el equilibrio contractual, que le fue calificada a título de activa grave, por: a) certificar de manera equivocada que los apartamentos entregados a los beneficiarios cumplían a cabalidad con las normas técnicas. NSR 10; b) proyectar las adiciones y modificaciones de la Unión Temporal "Torres del Parque" y el contrato de consultoría, pese a los problemas presentados con el consorcio constructor; y, c) dar por cierto lo expuesto en los informes de interventoría, cuando la misma no cumplía con las calidades de los materiales y los procedimientos técnicos sobre la materia; acontecimientos que ocasionaron un daño patrimonial al Estado por parte de los investigados desde el 2010 hasta el 2016, y particularmente en el caso del investigado, se toma tan solo el grado de participación en ese intervalo de tiempo, partiendo del elemento subjetivo que se predica de la responsabilidad fiscal, responsabilizándolo por un daño inicialmente en cuantía de MIL TRESCIENTOS TRECE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$1.313.553.967).

Señaló esa Instancia que la segunda cuantía de la lesión por CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$485.542.837), corresponde a la inversión adicional por parte de la administración que tuvo asumir de manera posterior a la terminación de la Unión Temporal Torres del Parque, conforme lo probado, donde para ambos casos se precisó que se le atribuye en "solidaridad" con los demás investigados. De esta forma desestimó los argumentos del solicitante de la nulidad que se estudia.

Ahora, frente a los argumentos sobre lesión al debido proceso por falta de garantías en la práctica y constitución de pruebas, particularmente dictamen e informes, refirió el *a quo*, que el informe técnico fue valorado junto a la totalidad de las pruebas incorporadas, que dado su alcance no resulta nugatoria al debido proceso, pues es una valoración técnica, cuya idoneidad se encuentra enmarcada en la libertad de ser controvertida, sumado a la carencia

13473



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 9 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

argumentativa del solicitante para señalar errores procedimentales o técnicos que configuren, el desmedro de su derecho al debido proceso.

Que le fue debidamente notificado el auto que lo vinculó a esta causa y conoció por ende del decreto de la prueba (Informe Técnico), mediante auto posterior No. 1078 del 6 de julio de 2021, debidamente incorporado por auto No. 1402 del 2 de septiembre de 2021, del cual se corrió traslado, donde como imputado no presentó ninguna solicitud de esa índole, es decir se abstuvo de ejercer su derecho de contradicción, dentro su potestad facultativa, quedando desvirtuado que se le haya quebrantado su derecho de defensa y contradicción.

Ahora, con ocasión de lo expresado en relación con la naturaleza de los dictámenes y otros informes (SBIA Y UPTC), tomados como pruebas documentales, respecto de la supuesta vulneración al derecho de defensa, precisó el *a quo* que no había una relación fáctica que se subsumiera en dicha vulneración, toda vez que dentro del escrito de petición presentado, no se demostró que haya existido una restricción a su derecho de contradicción, ratificando que se trata de pruebas documentales, dado que su práctica no se realizó en desarrollo del presente proceso, pero si fundamentaron la apertura de la investigación, no obligándose el despacho a darle connotación de dictamen, lo cual no comporta quebrantamiento procesal.

Refiere esa instancia que fue ECOVIVIENDA, quien celebró el Convenio 001 del 5 de octubre de 2016 con la Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos SBIA- con el propósito de realizar un peritazgo técnico para evaluar el estado de la infraestructura del proyecto, de cuyo resultado el Concejo Municipal de Gestión de Riesgo recomendó a la alcaldía de Tunja la evacuación preventiva de los habitantes de la Torre G-6 del proyecto, con el propósito de salvaguardar la vida y sus bienes, hasta tanto se realice el análisis de vulnerabilidad y patología al proyecto contratado posteriormente con UPTC, no estando en cabeza de la CGR correr traslado de las precitadas pruebas, pues estas fueron incorporadas como documentales y el imputado estaba en toda la facultad para conocerlos y si era de su interés controvertirlas, de conformidad con la normatividad vigente.

Finalmente, frente al reproche de responsabilidad por los pagos efectuados por ECOVIVIENDA para obtener dictamen e informes de UPTC e INGENIEROS BOYACÁ, precisó el *a quo* que fue con ocasión a la declaración de terminación de la Unión Temporal "Torres del Parque" que la administración suscribió varios convenios interadministrativos, con el propósito de determinar el estado real del proyecto de urbanización, por ende, en el evento de no haberse presentado tales deficiencias e irregularidades en el proceso constructivo durante el intervalo de tiempo 2010-2016, no habría lugar o necesidad por parte de la administración de invertir

ve



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 10 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

recursos públicos adicionales a los estipulados, siendo lógico y razonable que en el auto de imputación el despacho determinara la responsabilidad solidaria del investigado con los demás implicados que concurrieron en el hecho generador del daño hasta la recuperación del detrimento.

III. RECURSO DE APELACIÓN

Se tiene que con radicado SIGEDOC 2024ER0056861 del 18 de marzo de 2024,¹⁵ el interesado interpuso **recurso de apelación** en contra del auto que resolvió la solicitud de nulidad, en la cual argumentó, frente a la solidaridad que se le endilga respecto del daño fiscal imputado, que según las cuantías establecidas, el *a quo* duplicó los valores en su contra, pues toma unos pagos como subsidio y la misma orden de pago la tomó para considerar que es urbanismo, lo cual es una clara falta de consistencia.

Así mismo, reiteró que en el auto al momento de fijar el detrimento, esa instancia no refirió a las personas que para la fecha de los hechos desempeñaron sus cargos como alcalde, gerente, director de ECOVIVIENDA, entre otros, dejando un vacío respecto de la solidaridad.

Adicionó que en su caso no tuvo en cuenta que gran parte de los valores pagados por el suscrito corresponden al urbanismo y que ni el informe de la contraloría ni las pruebas documentales aportadas al plenario, como son el informe de la sociedad de ingenieros ni de la UPTC refiere que las obras de urbanismo deben ser demolidas.

Reiteró que omitió el contralor intersectorial que en la propia acta de visita de la contraloría, se constata que existen personas viviendo en las torres, ante lo cual las obras de urbanismo en su integridad se deben declarar de utilidad y que no tiene presente que en el auto de imputación no precisó con claridad si los pagos ordenados por el suscrito iban a qué número de torre, qué ejecución de subsidio, y qué obra de urbanismo, sumado a que no todo el proyecto se consideró inviable, ni las obras de urbanismo han sido objeto de estudios técnicos para apreciar que son inútiles y además no puede omitirse que siendo asegurados los subsidios, sólo el Ministerio elevó a siniestro un número determinado, por considerar que los demás habían sido correctamente ejecutados, lo cual se constata con la entrega y el estar viviendo personas en los aptos.

Agregó que incurrió el contralor delegado, en declararlo responsable de varios pagos no firmados por el suscrito, debiendo recaer la carga de la prueba en la contraloría y de motivación

¹⁵ Recurso a folios 13324 - 13338.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD – 801119 - 082 -2024
FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 11 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

correcta de los actos administrativos, lo cual se echa de menos en la imputación.

Añadió que es deber resolver la integridad de todos los fundamentos expuestos en nulidad, constituyéndose incumplimiento por parte del contralor intersectorial, empezando con la objeción de todos los errores que determinan la falta de concreción del detrimento patrimonial y la responsabilidad solidaria dados los años donde no actuó como funcionario y, que se deje lado reconocer que las obras de urbanismo sin pruebas de su inutilidad. Por lo cual se ratificó en el contenido de su escrito de solicitud de nulidad recogidos en su petición primaria.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.1. Competencia.

La de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto en contra del Auto No. 0432 del 8 de marzo de 2024, mediante el cual se decidió sobre una solicitud de nulidad contra el auto de Imputación dentro del proceso UCC-PRF-013-2019; ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la ley 1474 de 2011, el Decreto Ley 405 del 16 de marzo de 2020 y reglamentado en los artículos 2 y 3 de la Resolución Organizacional No. OGZ-0828-2023, entre otras disposiciones propias de este Órgano de control.

4.2. Regulación del recurso de apelación en los procesos de responsabilidad fiscal.

De manera inicial se debe indicar, que 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 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.

En cuanto a los recursos contra la decisión de la solicitud de nulidad, la Ley 1474 de 2011, estableció que:

"Artículo 109. Oportunidad y requisitos de la solicitud de nulidad.

44

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

(...)

Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión.

(Subrayas propias)

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.

Frente al caso en particular, se puede llegar a establecer que el recurso interpuesto reúne las formalidades legales, teniendo de presente que el recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, fue presentado el día 18 de marzo de 2024, mediante radicado SIGEDOC 2024ER0056861, una vez fuera notificado por estado No. 048 del 11 de marzo de 2024.

Así las cosas, esta Sala procederá a resolver de manera detallada los argumentos esbozados por el recurrente, es decir examinar únicamente los aspectos que son objeto de inconformidad por el apelante, pues al superior le corresponde con base en las diligencias practicadas y en las decisiones tomadas por el funcionario de conocimiento, confirmar o modificar la providencia recurrida, análisis que se dará a continuación.

4.3. De las Nulidades Procesales.

Previo a decidir sobre cada recurso de apelación interpuesto, es necesario advertir que la nulidad es un mecanismo excepcional, al cual debe recurrir el funcionario competente para subsanar irregularidades o vicios presentados en el proceso, cuya magnitud y trascendencia afecten su estructura o transgredan las garantías fundamentales previstas en el artículo 29 de la Carta Política.

El capítulo III de la Ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, reglamenta las nulidades en estos procesos en los siguientes términos:

"Artículo 36. Causales de nulidad. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024.

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 13 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

Artículo 37. Saneamiento de nulidades. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez."

A su vez el artículo 109 de la ley 1474 de 2011, en lo referente a la oportunidad y requisitos para la presentación de las nulidades, señaló:

"Artículo 109. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación.

Contra el Auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión."

Respecto a la taxatividad de las causales de nulidad en el ordenamiento jurídico colombiano, la Corte Constitucional se ha pronunciado particularmente respecto a las nulidades procesales basadas en el Código de Procedimiento Civil – hoy Código General del Proceso- en el siguiente sentido (Sentencia T-125/10

4.4. LAS NULIDADES PROCESALES

Las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador –y excepcionalmente el constituyente- les ha atribuido la consecuencia –sanción- de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso.

4.4.1. La naturaleza taxativa de las nulidades procesales

Nuestro sistema procesal, como se deduce del artículo 133 del Nuevo Código General del Proceso, ha adoptado un sistema de enunciación taxativa de las causales de nulidad. La taxatividad de las causales de nulidad significa que sólo se pueden considerar vicios invalidadores de una actuación aquellos expresamente señalados por el legislador y, excepcionalmente, por la Constitución, como el caso de la nulidad que se presenta por práctica de una prueba con violación del debido proceso. Cualquier otra irregularidad no prevista expresamente deberá ser alegada mediante los recursos previstos por la normativa procesal, pero jamás podrá servir de fundamento de una declaración de nulidad. En este

ff

“Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019”

sentido, la Corte expresó en vigencia del anterior CPC lo siguiente en la sentencia C-491 de 1995:

“El Código de Procedimiento Civil que nos rige con un criterio que consulta la moderna técnica del derecho procesal, señala la taxatividad de las causales de nulidad, es decir, de los motivos que dan lugar a invalidar un acto procesal, y el principio de que no toda irregularidad constituye nulidad, pues éstas se entienden subsanadas si oportunamente no se corrigen a través de los recursos.” (...)

La naturaleza taxativa de las nulidades procesales se manifiesta en dos dimensiones: En primer lugar, de la naturaleza taxativa de las nulidades se desprende que su interpretación debe ser restrictiva. En segundo lugar, el juez sólo puede declarar la nulidad de una actuación por las causales expresamente señaladas en la normativa vigente y cuando la nulidad sea manifiesta dentro del proceso. Es por ello que en reiteradas oportunidades tanto esta Corte, como el Consejo de Estado han revocado Autos que declaran nulidades con fundamento en causales no previstas expresamente por el artículo 140 del CPC (hoy artículo 133 del Código General del Proceso) o el artículo 29 de la Constitución”.

Si bien es cierto el principio de taxatividad es igualmente aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, a pesar que para este último se tengan unas causales de nulidad especiales (art. 36 de la Ley 610/2000), es necesario hacer una particular consideración respecto a que algunas de las causales de nulidad que contiene la Ley 610 de 2000 se encuentran formuladas de manera amplia en forma de cláusula general, por lo que con estas se debe realizar un ejercicio más juicioso de argumentación sobre la vulneración, así como de la comprobación de la ocurrencia del hecho que se enmarcaría en tal causal.

Por lo tanto, son causales de nulidad procesal en el proceso de responsabilidad fiscal (i) la falta de competencia del funcionario; (ii) la violación del derecho de defensa del implicado; y, (iii) la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

Ante la configuración de cualquiera de las causales anteriormente señaladas, procederá el decreto de la nulidad, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier estado del proceso y hasta antes de proferirse fallo definitivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 610 de 2000.

4.4. Caso en concreto.

De la revisión del recurso de apelación radicado en términos por el implicado, se extrae que su principal inconformidad recae sobre la responsabilidad y solidaridad que se le endilga dentro



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 15 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

del auto de imputación, al considerar indebida cuantificación del daño y falta de integración de los presuntos responsables fiscales, lo que a su juicio constituye una indebida motivación del acto administrativo, razón por la que a continuación se han de revisar estos temas principales, junto a los demás tópicos de la alzada.

Frente a sus argumentos, debe precisarse primeramente que el proceso de Responsabilidad Fiscal se define como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por la Contraloría, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando en el ejercicio de su Gestión Fiscal o con ocasión de esta, causen por acción o por omisión y en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial.

La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado; como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

En cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Nacional ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y evalúa el control de resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.

Tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal.

Por su parte, con la expedición de la Ley 610 de 2000, el legislador facultó a este órgano de control para conocer, tramitar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que manejan recursos públicos y hayan causado daño al patrimonio del estado. Es de señalar que la misma Ley 610, dispuso también el trámite y seguimiento del proceso de responsabilidad fiscal y esgrime sus formas.

En efecto, el artículo 40 de la mencionada ley establece:

"Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño

pe

“Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019”

patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.”

Complementariamente, el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, otorgó nuevas facultades de investigación, tendientes a adelantar todas las diligencias necesarias para determinar hechos que afecten el patrimonio público, requiriendo cualquier clase de información a quienes hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o conocido los hechos objeto de investigación.

En tratándose del uso adecuado de los recursos públicos, el legislador estableció disposiciones de naturaleza contractual y presupuestal de estricto cumplimiento, las cuales están dotadas de diversos instrumentos orientados a la correcta inversión y utilización de tales haberes por parte de quienes tienen a su cargo su manejo, disposición y ejecución.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que su adecuada utilización incide en la efectiva materialización de las tareas públicas y, por ende, en la consecución de los fines trazados por el Estado, contribuyendo en el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población, dentro del cual emerge tanto el servidor público como los particulares con ocasión de la gestión fiscal.

Por su parte, la Ley 80 de 1993, expresa en su artículo 3:

*“De los fines de la contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. **Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.**” (Resaltado fuera del texto)*

Así, los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD – 801119 - 082 -2024
FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 17 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines y los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello. La Ley 1474 de 2011, artículo 83, señala:

"SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

Con fundamento en lo anterior, el Despacho de conocimiento consideró pertinente la apertura formal del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, por estimar que se han dado los supuestos legales consagrados en los artículos 40 y 41 de la citada Ley, lo anterior como resultado del sistema de control a partir de la denuncia ciudadana que llevó a validar hallazgo fiscal con ocasión de las irregularidades en ejecución del proyecto de vivienda urbana "Torres del Parque", sector el Nogal, del municipio de Tunja-Boyacá.

4.4.1. Ausencia de motivación.

Visto el trámite procesal, encuentra esta Sala que dentro del impulso procesal el *a quo* ha garantizado el debido proceso y derecho de contradicción que bien han venido ejerciendo los presuntos responsables, vinculados a esta causa.

Ahora, respecto de este apelante, MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, vinculado por su condición de director técnico de ECOVIVIENDA y supervisor del contrato de interventoría No. 030 de 2009 para la época de febrero de 2015 a abril de 2017, esta instancia encuentra que su solicitud de nulidad, más allá de invocar que el *a quo* se haya apartado de los requisitos del artículo 48 de la Ley 610 de 2000 para imputar, lo que se tiene en esencia son meramente

fe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 18 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

argumentos de defensa a los cargos imputados, sobre los cuales ha venido ejerciendo su derecho de defensa.

Conocidos sus argumentos, no es del recibo de esta Sala, en primera medida, que se haya quebrantado el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 dentro del auto de imputación por indebida cuantificación del daño que se le endilga ni menos por señalarlo responsable solidario, lo cual no debe atacarse por vía de nulidad sino mediante argumentos de defensa para desvirtuar lo atribuido como daño fiscal, con la garantía que será materia de debate probatorio en su oportunidad.

Es decir, el auto de imputación indicó las situaciones de hecho que a juicio de la Contraloría constituyen las debilidades en la supervisión, la cual, dada su calidad, debió ejercer en ejecución de la obra, de la interventoría y de la vigilancia a la misma, aspectos sobre los que ejerce su defensa; cargos, observaciones o conductas concretas que claramente se le han reprochado a lo largo de la actuación procesal y que se concretaron en la imputación y, que serán materia de debate probatorio a partir del hecho generador del daño investigado, sobre lo que habrá de detenerse el *a quo* en su oportunidad procesal, una vez conocidos sus descargos y las pruebas aportadas y solicitadas, más aquellas que llegare a decretar.

Por tanto, conforme el alcance del auto de imputación, no se trata de meras enunciaciones insuficientes que lo cohiban de ejercer una debida defensa, siendo hechos concretos por los que está siendo investigado y por los cuales se le endilga responsabilidad fiscal solidaria.

De ahí, que en el auto de imputación, conforme se ratifica en el auto que resolvió su nulidad se le enrostre responsabilidad fiscal derivada de la ejecución del proyecto de vivienda en lo concerniente a la supervisión y vigilancia de la Unión Temporal Torres del Parque y del Contrato de Interventoría No. 30, dado que sus obligaciones administrativas no se reducían a meros requerimientos formales, sino llevando a cabo acciones para salvaguardar los recursos públicos y persiguiendo el alcance del objeto contractual, como fin social, permitiendo al contrario que se mantuviera la problemática constructiva evidente, dilatada en el tiempo por adiciones y/o modificaciones al proyecto y, por haber certificado viviendas entregadas con deficiencias técnicas constructivas a voces del *a quo*, que comporta debilidades en su control, administrativo, técnico y financiero, donde se le señala que en definitiva, las órdenes de pago por concepto tanto de avance como de anticipo sobre las obras de urbanismo y las de vivienda, si bien fueron autorizados por el ECOVIVIENDA, el interventor y el constructor, lo cierto es que estuvieron supervisadas por el investigado MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, pese a las



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 19 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

deficiencias en la obra y a los incumplimientos o demoras por parte del constructor durante las vigencias 2015 y 2016, entre otros reproches.¹⁶

Ahora, sobre los argumentos del apelante, frente al valor del daño que se le atribuye solidariamente, este Cuerpo Colegiado debe precisarle que del contenido del auto de imputación, están dados los demás requisitos, a la luz del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, dentro del cual le fue determinado el daño en la suma MIL TRESCIENTOS TRECE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/TE (\$1.313.553.967)¹⁷, más CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/TE (\$485.542.837.)¹⁸ sin indexar, que corresponde inicialmente al valor del daño con ocasión de la gestión que debió ejercer dada la supervisión al contrato de interventoría que refieren los hechos objeto de investigación, que si bien se atribuye porcentualmente junto a otros implicados, tal apreciación es válida, bajo la figura de la solidaridad que establece el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, sin que por ello comporte vició procesal.¹⁹

Así, para todos los efectos, cosa distinta es establecer en este primer escenario el daño y la determinación de su cuantía y otra muy distinta que sea con el Fallo, donde debe quedar debidamente determinada su cuantía, lo cual acaecerá en ese momento y no en otro, de llegar a fallarse con responsabilidad; situación que para nada comporta violación de garantía procesal alguna en contra del aquí implicado, menos que se haya vulnerado de forma grave el artículo 48 de la Ley 610, ya que esta norma exige una "**determinación**" del daño, muy distinto a la **cuantificación precisa** que deberá ser establecida en el Fallo, conforme lo estipulado el artículo 53 de la misma norma.

De ahí que, si bien este apelante trae como argumento que el *a quo* no ha establecido fehacientemente la existencia de daño que se le atribuye, ni la cuantía con ocasión de la supervisión que debió ejercer dentro del proyecto de vivienda referido, para esta Sala la calificación de la conducta efectuada en la imputación y el daño solidariamente imputado no comporta irregularidad sustancial alguna que conlleve nulidad de lo actuado, ni puede ser un

¹⁶ Aparte de la Imputación a folio 12819 y ss.

¹⁷ Auto de Imputación: Recursos públicos que fueron pagados al consorcio constructor menos en porcentaje de participación debido al pago Indemnización debidamente probado en el expediente de 156 Subsidios Familiares de Vivienda - proyecto Torres del Parque. Folio 13024

¹⁸ Auto de Imputación: Inversión adicional que la administración tuvo que asumir de manera posterior a la terminación de la Unión Temporal Torres del Parque, los cuales están representados en: i) Convenio de Cooperación Institucional No. 01 de 2016, ii) Contrato interadministrativo No. 002 de 2017 y el iii) Contrato interadministrativo No. 1540 del 26 de junio de 2019. Folio 13024

¹⁹ **ARTÍCULO 119. SOLIDARIDAD.** En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

obstáculo para que el *a quo* defina y evalúe razonablemente las pruebas a decretar y practicar posterior a la imputación, le dé alcance a los descargos de este implicado y pueda, en la decisión final, establecer los hechos, la responsabilidad y el título de responsabilidad que de ellos se pueda derivar, por lo que lo hasta aquí actuado no le vulnera sus derechos ni los principios de congruencia, coherencia y solidaridad que la parte accionante invoca en su recurso de apelación.

Tampoco se observa trasgredido el derecho de defensa por cuanto que la instancia de origen, al momento de adoptar una decisión definitiva, puede variar la calificación jurídica de la conducta efectuada en la imputación y la misma cuantía del daño, dado que este implicado ha tenido la oportunidad efectiva y plena de ejercer su derecho de defensa respecto de los hechos y su comportamiento, sumado a que frente a un eventual fallo que declare su responsabilidad fiscal proceden los recursos establecidos por la ley para que continúe haciendo efectivos sus derechos.

Por tanto, no se avizora omisión que afecte el debido proceso del apelante, ya que a partir de la notificación del auto de apertura ha ejercido adecuadamente su derecho de defensa, como se le ha garantizado.

Así las cosas, es clara la determinación del hecho generador, bajo el entendido de que se trata de falencias en la supervisión que se le endilga en ejecución del proyecto y su deber de vigilancia, que no permitió alcanzar los fines perseguidos con la contratación.

Por ende, se tiene que su vinculación se dio bajo los alcances del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, del cual se deduce que quienes actúan como sujetos de la acción fiscal son los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, cuando al realizar la gestión fiscal o con ocasión de la misma, a través de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas no han dado una adecuada adquisición, planeación, conservación, administración, gasto, inversión y disposición de los mismos, causando con ello detrimento patrimonial al Estado, lo cual debe ser controvertido por el implicado si le asiste o no razón.

Visto el auto de Imputación, el mismo contiene descritas las falencias, irregularidades o deficiencias en la supervisión que le asistía para la correcta ejecución del objeto, debida interventoría y supervisión al mismo, que compromete la responsabilidad de los aquí vinculados, dentro del cual discurre el peticionario de nulidad, dada su calidad de **supervisor** de la interventoría.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD – 801119 - 082 -2024
FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 21 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

Es decir, a partir de lo endilgado como hecho generador del daño y su relación próxima y necesaria con el mismo, es que ha sido llamado, sobre lo cual, incluso ha ejercido su derecho a la defensa conforme a los alcances del auto de Imputación, donde si bien en su escrito de solicitud de nulidad y recurso de apelación manifiesta inconformidades con el valor del daño determinado y ausencia de conformar litisconsorcio necesario con los alcaldes que fungieron como gestores fiscales para responsabilizarlos solidariamente, tales reproches se convierten en argumentos de defensa, que por sí mismo no encuadran dentro de aquellos que soporten una nulidad de lo actuado por este ente de control.

Así, muy a pesar de ser uno de sus argumentos no haber participado de la autorización de pagos y, menos en las cuantías que se le enrostra, mantiene esta Sala la postura de tratarse de argumentos de defensa que no conllevan vicio que obligue a decretar nulidad frente a la responsabilidad que se le imputa, en la medida que se observa que dicha imputación ha respetado al recurrente el derecho al debido proceso y no se le ha sorprendido con elementos diferentes a los hechos investigados y que ha conocido de atrás, pues indudablemente la imputación se hace de manera provisional y supeditada a la verificación y valoración de las pruebas y argumentos de defensa que pretende hacer valer frente a la responsabilidad que se le reprocha por su indebida supervisión correlativa.

En consecuencia, esta Sala considera que no se le ha violado el derecho de defensa ni el debido proceso, pues se motivó debidamente el auto, ya que bajo el principio de congruencia, será en la decisión de fondo donde el *a quo*, a fin de establecer la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, precise las circunstancias de modo que rodearon el hecho generador del daño imputado, luego de practicadas las pruebas a que se refiere el artículo 51 de la Ley 610 y tenidos en consideración sus argumentos de defensa, que lo lleve a determinar si los recursos públicos se limitaban a aquellos en que tuvo directa participación en correspondencia con su deber de supervisión que le asistía frente a las obligaciones de los interventores y, la gestión que debió efectuar bajo alcances del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y demás disposiciones legales, reglamentarias o funcionales, propias de su cargo y delegación.

Oportunidad que tendrá el *a quo*, incluso para variar el valor de la cuantía, según las razones que le asistan para ello, siendo en el Fallo con Responsabilidad Fiscal cuando el Ente de Control, con fundamento en las pruebas allegadas, alcance la certeza y precisión acerca de la cuantía del daño, estructurando los elementos para responsabilizar, sobre lo cual a este implicado se le ha garantizado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, con el objeto de controvertir los argumentos de la imputación.

42

“Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019”

4.4.2. Litisconsorcio necesario y solidaridad.

Ahora, frente a su reproche de no haberse tenido en cuenta otros presuntos responsables fiscales (alcaldes) para declararlos responsables solidarios en el auto de imputación, téngase en cuenta que el Consejo de Estado,²⁰ al estudiar el asunto de si existe o no litis consorcio necesario cuando la pluralidad de sujetos pasivos los une una responsabilidad solidaria en los procesos de responsabilidad civil, ha señalado:

*“Cabe recordar que dentro de la clasificación de las obligaciones complejas en atención a la pluralidad de sujetos en cualquiera de los extremos del vínculo jurídico (activo: acreedores, o pasivo: deudores), **existen las denominadas obligaciones solidarias**, cuya noción y características, importa resaltar para efectos de determinar si presentándose en el caso concreto una obligación de esa naturaleza es forzosa la integración del contradictorio, porque no sea posible fallar de mérito sin la comparecencia al proceso de los sujetos activos o pasivos de ese tipo de relación jurídica, o en cambio, si es viables adelantar el proceso y dictar sentencia respecto del inicialmente demandado.*

*Ha señalado esta Sección que las obligaciones solidarias, son aquellas en que existiendo pluralidad de acreedores (solidaridad activa) o de deudores (solidaridad pasiva), según el extremo del vínculo de que se trate, cada uno de éstos debe de manera íntegra y total la obligación a cada uno de aquéllos de forma que cualquiera de los acreedores puede exigir el total de la deuda a cada uno de los deudores y **el pago realizado por uno de ellos a uno cualquiera de los acreedores, extingue la obligación de todos y para con todos(...)**”. (Resaltado fuera del texto).*

Con respecto a la figura del litisconsorcio necesario, es preciso señalar que el legislador ha asumido en tres oportunidades el procedimiento al cual se deben ajustar los organismos de Control Fiscal para la decisión de la responsabilidad fiscal. Inicialmente se ocupó del tema en la Ley 42 de 1993, artículos 72 a 89, luego en la Ley 610 de 2000 y, finalmente en la Ley 1474 de 2011, artículos 97 y siguientes.

En estas leyes con fundamento en las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional, en cuanto a que el proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa y patrimonial, y tiene como finalidad el resarcimiento del daño causado al Estado, nada se ha previsto en relación con la figura del litisconsorcio necesario, pero de lo que si existe norma expresa, es sobre la responsabilidad solidaria, que permite el cobro de los perjuicios causados al Estado a cualquiera de las personas que se hayan encontrado responsables fiscales. Responsabilidad,

²⁰ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente 22.342 del 15 de octubre de 2008



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD – 801119 - 082 -2024
FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 23 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

que se declara, tratándose del proceso ordinario, en el fallo definitivo, en el cual, si es procedente, se proferirá fallo con responsabilidad fiscal conforme a los requisitos establecidos en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que por remisión normativa su solidaridad la establece el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011.

Posición jurisprudencial, para precisarle al apelante, que la no constitución de litis consorcio en esta causa, por sí mismo no comporta irregularidad y mucho menos con alcances de nulidad. Aunado a lo anterior, es importante aclarar que la vinculación o no de otras personas al proceso, no puede traducirse en la nulidad del acto acusado, pues lo que le corresponde a la defensa, no es acreditar que otros sujetos fiscales son responsables y que por tanto, deben ser llamados a responder, sino que debe encaminarse a demostrar que, contrario a lo considerado por la Contraloría General en el auto acusado, no existió responsabilidad fiscal suya y que debe exonerarse de esta. Postura que ha sido sostenida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, en la sentencia del 19 de mayo de 2016, expediente 68001-23-33-000-2013-01024-01.

4.4.3. Diferencia entre informe técnico y prueba documental.

Ahora bien, concuerda esta Sala con la calidad que el *a quo* le ha dado a los dictámenes y demás informes que obran en el proceso, bajo el entendido de tenerse como pruebas documentales, sin que comporte tratarlos con el rigor de dictámenes o informes por no haber sido decretados dentro del proceso que conlleve traslado y contradicción formal, lo cual no se traduce en irregularidad sustancial, sumado a que obran otros informes técnicos debidamente decretados y practicados, bajo la libertad probatoria, que conforme al artículo 165 del Código General del Proceso, al momento de aplicar la libertad de los medios de prueba en nuestro sistema jurídico, es claro en señalar que el operador fiscal podrá hacer uso de todos aquellos que le sean útiles para efectos de la formación del convencimiento.

Bajo dicho contexto encuentra la Sala que no resulta procedente acceder a lo solicitado en el recurso de apelación, sobre la premisa que el informe técnico practicado por el *a quo*, medio de prueba válido, si bien no coincide con el dictamen pericial y demás informes, para este órgano de Control aplica libertad de prueba; informe sobre el cual se garantizó la oportunidad de controvertir todo lo que se consignó por parte del servidor público autor del mismo frente a los hechos investigados, previo traslado a los implicados en debida forma.

Así, muy a pesar de sus argumentos, se observa que el auto de imputación sí esboza los fundamentos fácticos que motivan su respectiva e individualizada responsabilidad fiscal, ajeno

pe

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

a la calidad de los demás vinculados, sus cargos y/o funciones en la ejecución del proyecto urbanístico, del cual se predica el presunto detrimento fiscal.

Por tanto, de lo señalado, junto a las consideraciones tenidas para resolver su apelación en este proveído, no se vislumbra violación del derecho a su defensa, ya que la providencia atacada precisa los hechos que se le endilgan y sobre los cuales, se reitera, ejerce la defensa, siendo de suyo aportar o solicitar las pruebas que considere necesarias para desestimar las afirmaciones señaladas por el funcionario de conocimiento, sin que ello signifique que se le haya trasladado la carga de probar su ausencia de responsabilidad, pues aquí solamente se está haciendo una imputación que activa todos sus derechos procesales, los cuales ejercerá como considere adecuado a sus intereses y para instancias finales, esto es, la etapa de fallo, será la entidad la que deberá determinar si logró o no probar las circunstancias de hecho y de derecho endilgadas.

Ahora bien, dadas sus funciones, no necesariamente debe ostentar la calidad de gestor fiscal directo para ser vinculado a una causa fiscal, ya que también puede resultar responsable fiscal con ocasión de la gestión fiscal o por contribución al daño patrimonial, lo cual debe ser materia de debate y no ser atacado por la vía de nulidad.

Lo anterior con sustento en marco jurídico y jurisprudencial el artículo 1º de la Ley 610 de 2000 y la sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, la cual declaró exequible condicionalmente el aparte subrayado del citado artículo, que es del siguiente tenor: *"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 ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta (sic), causen por acción y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado."*

Esta Sala, visto el contenido de su escrito le reitera que en esencia son argumentos de defensa frente a la imputación, en particular los relacionados con la responsabilidad atribuida por los pagos realizados, su inconformidad por la atribución doble de valores y, el alegato de que se encuentran viviendo personas en las torres, siendo esta oportunidad para reiterarle la necesidad de clausurar la discusión que pretende con su solicitud de nulidad, resolviendo así el objeto de la controversia.

Se afianza esta Sala en los alcances de la sentencia C-491 de 1995, dentro de la cual la Alta Corporación Constitucional señaló que no toda irregularidad en el proceso debe conducir a nulidad, mismas que no existen dentro de lo actuado en esta causa, resultando taxativas para la responsabilidad fiscal las causales contenidas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, a la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD – 801119 - 082 -2024
FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 25 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

postre restrictivas para garantizar un debido proceso sin dilaciones injustificadas, evitando la proliferación de incidentes de nulidad, sin fundamento alguno, que contribuye a la tramitación regular y a la celeridad de las actuaciones, bajo el postulado del debido proceso, sin dilaciones injustificadas.

Por último, frente a su perfil profesional que lo aleja de la calidad de abogado, sobre lo cual precisa que limita la comprensión del auto de imputación, si bien puede resultar importante a sus intereses para una adecuada defensa, como un derecho a comprender los alcances de la imputación, encuentra esta Sala que no obstante el lenguaje técnico usado por el operador administrativo de primera instancia, el mismo no lleva a incomprensión del contenido dada su profesión, funciones ejercidas y experticia, al no ser eminentemente jurídico, que lo prive de entender lo que se le comunicó y, en consecuencia, de ejercer su derecho de contradicción sobre la misma, como efectivamente lo ha venido ejerciendo, ya que de lo visto en el auto de imputación, bajo el derecho fundamental a recibir decisiones judiciales se usó un lenguaje claro y comprensible que le garantiza actuar por sí mismo, sin necesidad de ser representado por un apoderado si lo quiere, donde si bien ese fue su motivo de reproche, no enunció en su solicitud de nulidad los acápites para él considerados incomprensibles.

Por lo anterior, no están llamados a prosperar ninguno de los argumentos del apelante en estos acápites, al no observarse i) vulneración al mandato del artículo 48 de la ley 610 de 2000 por carencia de certeza e incorrecta cuantificación del daño; ii) lesión al debido proceso por falta de garantías en la práctica y constitución de pruebas, ni, iii) inexistencia de reproche de responsabilidad por los pagos efectuados por ECOVIVIENDA para obtener dictamen e informes de UPTC E INGENIEROS BOYACÁ, estudiados sus argumentos.

Conforme al análisis anteriormente realizado y con fundamento en las motivaciones expuestas por la Sala en el presente proveído, se encuentra procedente confirmar la decisión que aquí se revisa en sede de apelación, frente a solicitud de nulidad rechazada por el *a quo* a que refiere el auto atacado.

V. OTRAS DETERMINACIONES

Finalmente debe advertirse que revisado el infolio, particularmente el Auto No. 2020 del 29 de diciembre de 2023, por el cual se imputó responsabilidad fiscal, debe advertirse que a folios 13012 se sostuvo la vinculación ALLIANZ SEGUROS S.A. en coaseguro con la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, respecto de la póliza No. 21715582 y no en la resolutive, pese a que esta Sala en el artículo tercero del Auto No. ORD-801119-126-2023 del

Ye

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

20 de septiembre de 2023, por el cual se revisó en grado de consulta el Auto No. 1296 del 11 de agosto de 2023, confirmó su desvinculación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el Auto No. 0432 del 8 de marzo de 2024, que resuelve una solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC - PRF-013-2019, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión por ESTADO, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones especiales contra la Corrupción de la CGR.

ARTÍCULO TERCERO: DEVOLVER el expediente a la dependencia de origen para lo de su competencia y trámites subsiguientes.

ARTÍCULO CUARTO: DISPONER que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA FERNANDA GUEVARA VARGAS
Contralora Delegada Intersectorial No. 2
Sala Fiscal y Sancionatoria
Ponente

13482



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 - **082** -2024

FECHA: 24 DE ABRIL DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 27 de 27

"Por el cual se un desata recurso de apelación contra el Auto No. 0432 del 08 de marzo de 2024, que resolvió solicitud de nulidad dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. UCC -PRF- 013-2019"

NELSON NEVITO GÓMEZ
Contralor Delegado Intersectorial No. 3
Sala Fiscal y Sancionatoria

BEATRIZ ELENA ESTRADA GARCÍA
Contralora Delegada Intersectorial No. 4
Sala Fiscal y Sancionatoria

Proyectó: RFG.