



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 1 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

REFERENCIA:

Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No.
UCC-PRF-013-2019.

ENTIDAD AFECTADA

MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.
NIT. 800.103.935-6.

GOBERNACIÓN 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 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 alcalde de Tunja, para el periodo constitucional comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015.

PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.331.049, en calidad de alcalde de Tunja, para el periodo constitucional comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.

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

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.177.731, en calidad de Gerente de **ECOVIVIENDA**, para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 5 de abril de 2015.

GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.493.642, en calidad de Gerente de **ECOVIVIENDA**, para el periodo comprendido entre el 6 de abril de 2015 y el 31 de diciembre de 2015.

VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.369.099, en calidad de Gerente de **ECOVIVIENDA**, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018.

NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 33.369.099, en calidad de Director Técnico de **ECOVIVIENDA**, para el periodo comprendido entre el 21 de febrero de 2008 y el 02 de febrero de 2015.

HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.117.039, en calidad de Director Técnico de **ECOVIVIENDA** y supervisor del contrato de interventoría No. 030 de 2009, para el periodo comprendido entre el 24 de junio de 2011 y el 1 de septiembre de 2011.

MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.049.603.574, en calidad de Director Técnico de **ECOVIVIENDA** y supervisor del contrato de interventoría No. 030 de 2009, para el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 2015 y el 30 de abril de 2017.

WILLIAN DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 74.323.413, en calidad de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 3 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Interventor contrato 030 de 2009.

IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.486.984, en calidad de integrante del Consorcio —La Mejor Vivienda para Tunja— Ejecutor.

BERNARDO GIL ZAPATA, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.302.369, en calidad de integrante del Consorcio —La Mejor Vivienda para Tunja— Ejecutor.

**TERCEROS CIVILMENTE
RESPONSABLES:**

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 Manejo del Sector Oficial No. 1006626, 3000504, 3000718, 3000783 y 3001111; y la póliza de seguro de responsabilidad civil servidores públicos No. 1005558.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, identificada con NIT. 860.524.654-6, con ocasión de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 600-87-994000000017, 600-87-994000000029, 600-87-994000002920 y 600-87-994000000023.

ALLIANZ SEGUROS S.A., identificada con NIT. 860.026.182-5, en coaseguro con **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA de COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, identificada con NIT. 860.524.654-6, con ocasión de la póliza de Manejo No. 21715582 y 021960729.

**CUANTÍA DEL
DAÑO:**

DIEZ MIL DOSCIENTOS TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTISÉIS (\$10.203.349.126). indexada a octubre 2024.

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

PROVIDENCIA:

Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC -PRF- 013-2019."* (Sic).

PRIMERA INSTANCIA:

Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 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 ejercicio de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, procede a revisar, en grado de consulta, el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, mediante el cual se profirió el *"Por medio del cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC -PRF- 013-2019."* (Sic), así como resolver los recursos de apelación interpuestos contra la decisión mencionada, emitida por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, conforme a los siguientes.

I. ANTECEDENTES

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

El presente proceso administrativo de responsabilidad fiscal tiene su origen en la denuncia ciudadana radicada bajo el No. 2017-118264-80154-D, que dio lugar al hallazgo fiscal ANT 2018-008, identificado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y la Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá.¹ Los hechos están directamente relacionados con el proyecto de vivienda urbana *"Torres del Parque"*, desarrollado en el predio ubicado en la calle 31 No. 16-69, identificado con matrícula inmobiliaria No. 070-140607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja (Boyacá) y matrícula catastral No. 010303210005000.² Este predio se encuentra en el sector conocido como *E/ Nogal (Sic)*, en el costado occidental del municipio de Tunja, capital del Departamento de Boyacá.

¹ Folio 1 al 9.
² Folio 4005, archivo CUT-004.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 5 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

La iniciativa fue aprobada por la Nación a través de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), obteniendo el certificado de elegibilidad No. ETN-2010-0001. Se expidió la licencia de urbanismo y construcción No. LU-LC-CU1-0018 en julio de 2010, otorgada por la Curaduría Urbana No. 1 de Tunja, con una vigencia de treinta y seis (36) meses. Posteriormente, se concedió una nueva licencia No. C1LR 131-14 REV-001-14, el 13 de agosto de 2014, expedida por la misma Curaduría.³

En este sentido, se estableció que para la ejecución de la obra y la interventoría del proyecto de urbanización "Torres del Parque" en Tunja, Boyacá, concurrieron recursos del orden nacional, los cuales fueron declarados de impacto nacional por el Contralor General de la República mediante el Auto No. 0014 del 2 de abril de 2019.⁴

En efecto, mediante el que aperturó el proceso se determinó que el daño fiscal asciende a CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CINCO PESOS CON QUINCE CENTAVOS (\$4.869.168.505,15). Además, se consideró que los recursos dispuestos por el municipio de Tunja para contratos de consultoría, gastos en la evacuación de personas de sus unidades de vivienda, y el subsidio de arriendo y servicios domiciliarios reconocidos y pagados a los damnificados, serían de conocimiento de la Contraloría Municipal de Tunja.⁵

Por su parte, en el auto de que adicionó la apertura y en que se imputó responsabilidad fiscal a los implicados, los hechos que dieron origen a la presente actuación fiscal se derivan 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) deficiencias y mala calidad en el proyecto de vivienda prioritaria; y iv) la no terminación del proyecto de vivienda "Torres del Parque". Todo cual ha generado un daño estimado al patrimonio del Estado por un valor de SIETE MIL NOVECIENTOS CUARENTA MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$7.940.461.325), cuantía inicial sin indexar.⁶

1.2. Principales actuaciones:

Visto el expediente consultado, se destacan las siguientes actuaciones surtidas por la

³ Folio 4005, archivo CUT-014 al 029.
⁴ Folio 3997.
⁵ Folios 1 al 25.
⁶ Folio 7427.

fe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

instancia de origen:

- Auto No. 0014 del 2 de abril de 2019, mediante el cual se declararon unos hechos de impacto nacional.⁷
- Auto No. 268 del 17 de febrero de 2021, por medio del cual se adicionó el auto de apertura y se vincularon unos presuntos responsables fiscales.⁸
- Auto ORD-801119-126-2023 del 20 de septiembre de 2023, por medio del cual se revisó en grado de consulta la decisión de archivo parcial del proceso.⁹
- Auto No. ORD-801119-141-2023 del 12 de octubre de 2023, por medio del cual decidió una solicitud de complementación.¹⁰
- Auto No. 1868 del 24 de noviembre de 2023, por medio del cual se desvinculó a un tercero civilmente responsable.
- Auto ORD-801119-203 del 27 de diciembre de 2023, por el cual se revisó el grado de consulta en Auto No. 1868 del 24 de noviembre de 2023.¹¹
- Auto No. 2020 del 29 de diciembre de 2023, por el cual se imputó responsabilidad fiscal.¹²
- Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC - PRF- 013-2019."¹³
- Auto No. 0019 del 13 de enero de 2025, por medio del cual se decidieron los recursos de reposición contra el fallo con responsabilidad fiscal.¹⁴

⁷ Folio 3997.
⁸ Folio 7627 al 7674.
⁹ Folio 11103 al 11130.
¹⁰ Folio 11331 al 11337.
¹¹ Folio 11843 al 11855.
¹² Folio 12428 al 13030.
¹³ Folio 15525 al 15296.
¹⁴ Folio 15528 al 15704.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 7 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

- Oficio del 15 de enero de 2025, con radicado SIGEDOC No. 2025IE0002900, mediante el cual se remitió el proceso a la Sala Fiscal y Sancionatoria para que se surta el Grado de Consulta y se resuelvan apelaciones frente al fallo de responsabilidad fiscal.

II. DECISIÓN CONSULTADA Y RECURRIDA

Se trata del Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, mediante el cual profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019.

El fallo estableció la existencia de un daño patrimonial en el municipio de Tunja, departamento de Boyacá, en el contexto del proyecto de vivienda "Torres del Parque", por un valor de DIEZ MIL DOSCIENTOS TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTISÉIS PESOS (\$10.203.349.126), indexada. Esta suma corresponde a las pérdidas generadas por pagos irregulares, deficiencias en la construcción y costos adicionales incurridos para mitigar los problemas detectados, considerando las recuperaciones parciales de fondos.

La pérdida de recursos públicos y la no culminación del proyecto "Torres del Parque" fueron atribuidas a una serie de factores interrelacionados: deficiencias en la ejecución de la obra, uso de materiales de baja calidad e incumplimiento de normas sismo resistentes; modificaciones al diseño original que generaron sobrecostos y retrasos; incumplimientos contractuales del constructor, incluyendo el manejo irregular de anticipos y la falta de flujo de recursos; omisiones en la supervisión técnica y administrativa, ausencia de alertas oportunas y de reportes sobre el estado real del proyecto; deficiencias en la gestión fiscal con anomalías en el manejo de recursos públicos y subsidios de vivienda; y mayores inversiones para mitigar el daño mediante estudios adicionales, que no lograron revertir el detrimento patrimonial. La falta de terminación del proyecto también afectó el objetivo de proporcionar viviendas dignas a la población de Tunja.

En virtud de lo anterior, se atribuyó responsabilidad fiscal solidaria, a título de culpa grave, a IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ y BERNARDO GIL ZAPATA, integrantes del Consorcio La Mejor Vivienda para Tunja; WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS y GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ, ex gerentes de ECOVIVIENDA; MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ y

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS ex directores técnicos de ECOVIVIENDA; WILLIAN DUVÁN AVENDAÑO SUÁREZ, interventor del proyecto; y, FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA, ex alcalde del municipio de Tunja (2012-2015).

Paralelamente, se profirió fallo sin responsabilidad fiscal a favor de PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, ex alcalde de Tunja (2016-2019); VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES, ex funcionaria de ECOVIVIENDA (2016-2018); HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA; y, ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO ex alcalde del municipio de Tunja (2008-2011).

Respecto a las aseguradoras, se desvinculó a LA PREVISORA S.A. en razón de las pólizas de manejo del sector oficial No. 3001111 y de responsabilidad civil para servidores públicos Nos. 1005558; a SOLIDARIA DE COLOMBIA por las pólizas Nos. 600-87-994000000029, 021960729/0, 600-87-994000000017 y 600-87-994000000023; y a ALLIANZ SEGUROS S.A. por las pólizas de manejo Nos. 21715582 y 021960729.

Finalmente, se declaró terceros civilmente responsables a NACIONAL DE SEGUROS (antes Seguros Cóndor S.A.) por la póliza de cumplimiento entidad estatal No. 400000556; a SOLIDARIA DE COLOMBIA por las pólizas de manejo No. 600-64-994000002920 y No. 021715582/0; y, a LA PREVISORA S.A. en razón de las pólizas de manejo del sector oficial No. 1006626; 3000504; 3000718 y 3000783.

En síntesis, el operador jurídico concluyó que el valor total del daño patrimonial asciende a DIEZ MIL DOSCIENTOS TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTISÉIS PESOS (\$10.203.349.126), siendo una responsabilidad fiscal solidaria. En consecuencia, cada uno de los implicados deberá responder por la totalidad del daño, independientemente de su grado de participación o culpabilidad.

III. DECISIÓN EN SEDE DE REPOSICIÓN FRENTE A LOS RECURSOS

Contra la decisión mencionada anteriormente, fueron interpuestos recursos de reposición y, en subsidio, de apelación. Dichos recursos fueron resueltos mediante el Auto No. 0019 del 13 de enero de 2025¹⁵, emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

¹⁵ Folio 15528 al 15704.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 9 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

En dicha providencia, se decidió no acceder a la reposición solicitada y, en consecuencia, se concedió la apelación interpuesta por los siguientes vinculados:

VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO
AMAURY JAVIER MESA TEHERÁN defensor de oficio del señor BERNARDO GIL ZAPATA.	SIGEDOC No. 2024ER0282365 ¹⁶ de fecha 11 de diciembre de 2024, contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15327).
JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO apoderado especial de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS.	SIGEDOC No. 2024ER0283468 del 12 de diciembre de 2024 ¹⁷ , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.
IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ en nombre propio.	SIGEDOC No. 2024ER0283625 del 12 de diciembre de 2024 ¹⁸ , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.
KEYTHELL JULIEN GÓMEZ GUERRERO defensora de oficio del señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO.	SIGEDOC No. 2024ER0283626 del 12 de diciembre de 2024 ¹⁹ , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). La recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15350).
RODRIGO FLECHAS RAMÍREZ apoderado del señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO.	SIGEDOC No. 2024ER0287211 del 18 de diciembre de 2024 ²⁰ , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 11 de diciembre de 2024 a la dirección Carrera 7 No. 67- 09 y al correo electrónico Wilberthlb@yahoo.com (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.
JULIO CÉSAR ORTIZ GUTIÉRREZ apoderado del señor FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA.	SIGEDOC No. 2024ER0283627 del 12 de diciembre de

¹⁶ Folio 15323 al 15327.
¹⁷ Folio 15331 al 15334.
¹⁸ Folio 15335 al 15343.
¹⁹ Folio 15344 al 15350.
²⁰ Folio 15471 al 15480.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	AUTO																
	SALA FISCAL Y SANCIONATORIA																
	NÚMERO: ORD-801119-048-2025																
	FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025																
	PÁGINA NÚMERO: 10 de 129																
<i>"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"</i>																	
<table><tr><th>VINCULADO</th><th>RADICADO DEL RECURSO</th></tr><tr><td></td><td>2024²¹, contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15377).</td></tr><tr><td>JOSÉ ALEXANDER BOHÓRQUEZ RODRÍGUEZ apoderado de la señora GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ.</td><td>SIGEDOC No. 2024ER0283628 del 12 de diciembre de 2024²², contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15385).</td></tr><tr><td>EDWIN IVÁN ORTIZ QUINTERO apoderado del señor NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS.</td><td>SIGEDOC No. 2024ER0283684 del 12 de diciembre de 2024,²³ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15389).</td></tr><tr><td>GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA en calidad de apoderado de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.</td><td>SIGEDOC No. 2024ER0283686 del 12 de diciembre de 2024,²⁴ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15405).</td></tr><tr><td>MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ en nombre propio.</td><td>SIGEDOC No. 2024ER0283730 del 12 de diciembre de 2024,²⁵ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.</td></tr><tr><td>LIGIA CRISTINA RESTREPO PATIÑO apoderada especial de NACIONAL DE SEGUROS S.A.</td><td>SIGEDOC No. 2024ER0283734 del 12 de diciembre de 2024,²⁶ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.</td></tr><tr><td>WILMER YESID LEGUIZAMÓN ARIAS apoderado de confianza del señor GERMÁN</td><td>SIGEDOC No. 2024ER0290688 del 23 de diciembre de</td></tr></table>		VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO		2024 ²¹ , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15377).	JOSÉ ALEXANDER BOHÓRQUEZ RODRÍGUEZ apoderado de la señora GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ.	SIGEDOC No. 2024ER0283628 del 12 de diciembre de 2024 ²² , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15385).	EDWIN IVÁN ORTIZ QUINTERO apoderado del señor NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS.	SIGEDOC No. 2024ER0283684 del 12 de diciembre de 2024, ²³ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15389).	GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA en calidad de apoderado de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.	SIGEDOC No. 2024ER0283686 del 12 de diciembre de 2024, ²⁴ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15405).	MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ en nombre propio.	SIGEDOC No. 2024ER0283730 del 12 de diciembre de 2024, ²⁵ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.	LIGIA CRISTINA RESTREPO PATIÑO apoderada especial de NACIONAL DE SEGUROS S.A.	SIGEDOC No. 2024ER0283734 del 12 de diciembre de 2024, ²⁶ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.	WILMER YESID LEGUIZAMÓN ARIAS apoderado de confianza del señor GERMÁN	SIGEDOC No. 2024ER0290688 del 23 de diciembre de
VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO																
	2024 ²¹ , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15377).																
JOSÉ ALEXANDER BOHÓRQUEZ RODRÍGUEZ apoderado de la señora GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ.	SIGEDOC No. 2024ER0283628 del 12 de diciembre de 2024 ²² , contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15385).																
EDWIN IVÁN ORTIZ QUINTERO apoderado del señor NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS.	SIGEDOC No. 2024ER0283684 del 12 de diciembre de 2024, ²³ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15389).																
GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA en calidad de apoderado de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.	SIGEDOC No. 2024ER0283686 del 12 de diciembre de 2024, ²⁴ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). El recurrente autorizó notificación electrónica en la misma comunicación del recurso (folio 15405).																
MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ en nombre propio.	SIGEDOC No. 2024ER0283730 del 12 de diciembre de 2024, ²⁵ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.																
LIGIA CRISTINA RESTREPO PATIÑO apoderada especial de NACIONAL DE SEGUROS S.A.	SIGEDOC No. 2024ER0283734 del 12 de diciembre de 2024, ²⁶ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 5 de diciembre de 2024 por correo electrónico (folio 15297 al 15317). No se evidencia que el recurrente haya autorizado notificación electrónica en la comunicación del recurso.																
WILMER YESID LEGUIZAMÓN ARIAS apoderado de confianza del señor GERMÁN	SIGEDOC No. 2024ER0290688 del 23 de diciembre de																
²¹ Folio 15351 al 15378. ²² Folio 15379 al 15385. ²³ Folio 15386 al 15389. ²⁴ Folio 15390 al 15405. ²⁵ Folio 15409 al 15442. ²⁶ Folio 15443 al 15457. Carrera 69 No. 44 – 35, Piso 16 - Teléfono 5187000 - Código Postal 111321 – Bogotá, D.C. – Col. www.contraloria.gov.co																	



AUTO

SALÁ FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 11 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO
RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS	2024, ²⁷ contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024. Notificado el 16 de diciembre de 2024 de forma personal en la gerencia departamental colegida de Boyacá (folio 15297 al 15317). Se evidencia que tanto el apoderado como su poderdante REVOCARON de forma expresa la autorización para notificación por medios electrónicos.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia:

La Sala Plena de la Sala Fiscal y Sancionatoria, atendiendo la importancia jurídica del asunto, es competente para revisar en grado de consulta el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política; las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el artículo 5 del Decreto 405 de 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-0828-2023 del 16 de marzo de 2023.

4.2. Asuntos preliminares:

Para adoptar la decisión que en derecho corresponde, es preciso abordar, en primer lugar, la naturaleza del control fiscal y los elementos que configuran la responsabilidad fiscal, con el fin de contextualizar adecuadamente los hechos que dieron lugar a la presente causa. Este análisis permitirá sustentar el fallo con responsabilidad fiscal emitido en primera instancia.

Concluida esta etapa preliminar, se procederá a realizar un análisis integral del daño, basado en el material probatorio obrante en el plenario. Este examen detallado permitirá identificar la existencia, cuantía y características del perjuicio causado al patrimonio público, así como la relación de causalidad entre las conductas investigadas y el daño patrimonial evidenciado.

²⁷ Folio 15485 al 15503.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

En el marco del ejercicio de fiscalización de cierre, se ha identificado que el fallo en cuestión abarca situaciones diversas que requieren un tratamiento independiente para garantizar una correcta valoración jurídica. Por tanto, el estudio por parte de esta Sala de Decisión se estructurará de la siguiente manera:

- a.

En primera instancia, la Sala procederá a revisar, en grado de consulta, el fallo que atribuyó responsabilidad fiscal respecto a aquellos vinculados representados por defensores de oficio, así como el fallo sin responsabilidad respecto de algunos y la desvinculación de los terceros civilmente responsables respecto de unas pólizas; todo ello, conforme a las previsiones legales aplicables; y,
- b.

Finalmente, analizará y resolverá los recursos de apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal, evaluando los argumentos presentados por las partes interesadas.

El desarrollo de esta metodología permitirá una valoración exhaustiva y diferenciada de los elementos involucrados en el fallo fiscal, garantizando que cada aspecto relevante sea tratado con la profundidad y el rigor necesarios. De esta forma, se podrá adoptar una decisión que no solo respete las garantías procesales, sino que también proteja eficazmente los intereses del patrimonio público afectado. La correcta aplicación de los principios del control fiscal y la adecuada evaluación de los hechos generadores del daño permitirán que la decisión final sea justa, legalmente fundada y ajustada a la realidad económica del perjuicio.

4.2.1. Control fiscal y elementos de la responsabilidad:

El artículo 267 de la Constitución Política 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.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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 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

fe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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 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

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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 administrativa.

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.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

"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" (Negritas fuera de texto).

Sobre la base del daño patrimonial al Estado, debidamente comprobado, esta Sala procederá a analizar la conducta de aquellos que causaron o contribuyeron a su generación, así como el nexo causal que vincula dichas acciones u omisiones con el perjuicio, conforme a lo ya expuesto en detalle. Este estudio se llevará a cabo dentro del marco de las competencias que facultan a esta instancia para revisar y decidir el presente caso.

4.2.2. Del daño patrimonial investigado:

En el marco del proceso de responsabilidad fiscal adelantado mediante el Auto No. 0922 del 25 de octubre de 2019 "(...) Por medio del cual se avoca conocimiento y se abre proceso ordinario de responsabilidad fiscal UCC- PRF-013-2019 (...)" (Sic)., se identificó como hecho generador central del daño patrimonial la "obra inconclusa" (Énfasis añadido) del proyecto "Torres del Parque"; este hecho principal se desglosa en tres factores determinantes: i) falencias de planeación, ii) incumplimiento de especificaciones técnicas, y iii) mala calidad y malas prácticas constructivas; a continuación, se procede a acreditar la existencia del daño patrimonial mediante el análisis de los informes técnicos obrantes en el plenario, incluyendo el informe de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), y aquellos emitidos por los profesionales de la Contraloría General de la República, siguiendo una metodología de investigación jurídica basada en el silogismo lógico deductivo.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 17 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Conforme a la Ley 610 de 2000, existe responsabilidad fiscal cuando se comprueba un detrimento patrimonial al Estado causado por acción u omisión de un gestor fiscal, con dolo o culpa grave, siempre que el daño sea cierto, cuantificable y exista nexo causal directo con la conducta; en el proyecto "Torres del Parque" se evidenciaron: i) falencias de planeación, ii) incumplimiento de especificaciones técnicas, y iii) mala calidad y malas prácticas constructivas, que resultaron en la entrega parcial de las obras, deterioro estructural y riesgo para la seguridad de los habitantes; las irregularidades mencionadas constituyen un detrimento patrimonial cierto y cuantificable para el Estado, atribuible a la gestión fiscal deficiente de los responsables del proyecto, configurando así la existencia de responsabilidad fiscal.

En este contexto, del análisis realizado por esta Sala Fiscal y Sancionatoria respecto a las **falencias de planeación** detectadas en el proyecto de vivienda "Torres del Parque", ubicado en Tunja, Boyacá, se concluye que estas constituyen un hecho generador de daño patrimonial al Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011; las conclusiones presentadas se fundamentan en el Informe de Apoyo Técnico de fecha 27 de agosto de 2021 identificado con SIGEDOC 2021E0070147²⁸ (en adelante "informe técnico de 2021") y en el informe técnico de fecha 25 de julio de 2024 identificado con oficio SIGEDOC 2024IE0080850²⁹, (en adelante "informe técnico de 2024") elaborados por los ingenieros civiles **HERNANDO CÉSAR MOLINA MAESTRE, BERNARD CRIST PARRA MERCADO, DIÓGENES HERNEY HORMIGA RENGIFO** y la contadora pública **ELIANA RAMÍREZ CARDONA** de la Contraloría General de la República.

Del análisis de los informes mencionados, se concluye la existencia de múltiples deficiencias que, en su conjunto, reflejan una falta de planeación integral y rigurosa; la primera de estas falencias se encuentra en las modificaciones contractuales realizadas durante la ejecución del proyecto, según el informe técnico del 27 de agosto de 2021 y el informe del 25 de julio de 2024, se evidencia que fueron llevadas a cabo tres modificaciones contractuales que incrementaron el presupuesto inicial en CUATRO MIL CIENTO DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$4.117.865.650), adicionales al presupuesto original de MIL QUINIENTOS UN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$1.501.772.964); según la información plasmada en los informes técnicos obrantes en el plenario, estas modificaciones se realizaron sin la debida

²⁸ Folio 9110 al 9159.

²⁹ Folio 14065 al 14066 (DVD_Anexos radi IE0080850_FI_14066).

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

justificación técnica, careciendo de memorias de cálculo, diseños, planos o estudios previos que respaldaran la necesidad de dichos cambios,³⁰ esta falta de soporte evidencia una improvisación en la gestión contractual y una ausencia de planeación adecuada.

Además —se indica en los mencionados informes— que las actas de modificación de cantidades de obra suscritas también carecieron de justificaciones técnicas; los documentos revisados muestran que las alteraciones en las cantidades de obra no fueron sustentadas con informes técnicos o conceptuales que argumentaran su necesidad,³¹ esta situación no solo demuestra una falta de previsión en la etapa de diseño del proyecto, sino también una deficiencia en el control y seguimiento durante su ejecución.

Otra manifestación de la falta de planeación se observa en el capítulo “Terrazas y Taludes” del proyecto, en el cual se evidencia que aunque el avance financiero en este capítulo alcanzó el 89,97%, solo se construyeron 22 de las 46 torres previstas, los bloques A, B, C y D nunca iniciaron su construcción, pese a que se realizaron inversiones significativas en estos ítems,³² esta situación indica una falta de alineación entre la planificación financiera y la ejecución física, lo que redundará en un uso ineficiente de los recursos públicos.

Asimismo, el Convenio No. 038 de 2014, que asignó MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL PESOS (\$1.468.146.000) para la construcción de un pontón, fue modificado sin soporte técnico que justificara la eliminación de esta obra; los recursos fueron redistribuidos sin claridad sobre el destino de SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$659.539.870)³³, decisiones arbitrarias que reflejan una gestión deficiente y una falta de planificación adecuada en la asignación de recursos.

Finalmente, el informe técnico del 27 de agosto de 2021 destaca cambios estructurales significativos en el diseño del proyecto, al pasar de un sistema de muros de mampostería reforzada (NSR-98) a uno de concreto reforzado (NSR-10), sin la debida justificación técnica; esta modificación no consideró las implicaciones en la seguridad estructural ni en la integridad del proyecto, lo que generó deficiencias tanto en el diseño como en la ejecución de la obra.³⁴

³⁰ Informe 2024, pág. 5; Informe 2021, pág. 3.
³¹ Informe 2024, pág. 7; Informe 2021, pág. 5
³² Informe 2021, pág. 9.
³³ Informe 2021, pág. 10.
³⁴ Informe 2021, pág. 12.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

De esta manera, conforme a la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal se configura cuando se causa un daño al patrimonio público por gestión fiscal antijurídica, dolosa o gravemente culposa; en este caso, las evidencias recolectadas en los informes técnicos demuestran una clara falta de planeación en las diferentes etapas del proyecto, lo que ha contribuido en la materialización de un detrimento patrimonial significativo. Por tanto, esta Sala Fiscal y Sancionatoria concluye que las falencias de planeación identificadas en el proyecto "Torres del Parque" constituyen un hecho generador de daño patrimonial al Estado, claro, real, cierto y cuantificable.

Ahora bien, en cuanto al **incumplimiento de especificaciones técnicas, mala calidad y malas prácticas constructivas**, al realizar un análisis integral del acervo probatorio se concluyó con grado de certeza a partir de los informes técnicos obrantes en el plenario que existen múltiples deficiencias en el diseño estructural, los procesos constructivos, la calidad de los materiales y la ejecución de las obras de urbanismo, comprometiendo la seguridad, funcionalidad y habitabilidad del proyecto.

Particularmente, en el Informe Técnico de 2021 se revela que el diseño estructural del proyecto, elaborado por el ingeniero **CÉSAR ÁNGEL ISAZA** en agosto de 2011, no cumplió con los requisitos establecidos por la Norma Sismorresistente Colombiana (NSR-10); en su concepto técnico, el análisis sísmico fue insuficiente al no considerar la interacción entre elementos estructurales y no estructurales ante movimientos sísmicos, ni los efectos de segundo orden o el índice de estabilidad P-Delta; se indica en el informe que el programa ETABS 9.7.2, empleado para el análisis estructural, no modeló adecuadamente los efectos no lineales de las deformaciones internas,³⁵ así mismo, se indica que fueron identificados cálculos incorrectos en las derivas y fuerzas sísmicas, ya que no se incluyeron los efectos ortogonales de los sismos ni se verificó el uso adecuado del factor de ductilidad; además, se empleó un factor de disipación de energía $R=5.0$, cuando la norma establecía un valor de $R=4.0$, afectando la correcta estimación de la capacidad de la estructura para disipar energía sísmica; el periodo fundamental de la edificación también fue mal calculado, omitiendo el procedimiento descrito en la sección A.4.2.3 de la NSR-10.

Así mismo, del análisis realizado al acervo probatorio obrante en el plenario, se identificó que el sistema constructivo *CON-TECH (Sic)* utilizado en el proyecto no se adaptó correctamente al diseño estructural; según el Informe Técnico de 2021, las longitudes de

³⁵ Informe Técnico 2021, págs. 9-11.

46

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

los muros superaban los 2.5 metros, lo cual —según el concepto de los profesionales en cuestión— no es adecuado para este sistema, además se evidencia que los muros no cumplían con el espesor necesario para ser considerados como muros de disipación moderada de energía (DMO). Se observó la ausencia de elementos de borde que comprometen la capacidad resistente de los muros;³⁶ en varios muros se requería doble malla de refuerzo, pero el espesor de los mismos no permitía su implementación, las longitudes de desarrollo a compresión del refuerzo también resultaron insuficientes, lo que evidencia un incumplimiento de los requisitos de la NSR-10.³⁷

Por otro lado, se evidenció, a partir de los informes técnicos practicados por el ente de control fiscal, la existencia de serias deficiencias en la fabricación, colocación y curado del concreto, lo que resultó en una calidad inconsistente; los ingenieros de la Contraloría General de la República acreditaron en su informe que los núcleos extraídos de los bloques E2, F8, G6, F1 y J2 mostraron resistencias del concreto inferiores a las especificadas en el diseño, incumpliendo el mínimo de 17 MPa requerido por la NSR-10, además, acreditan que el recubrimiento del acero de refuerzo no fue el adecuado, lo que lo expone a la corrosión y compromete la durabilidad de la estructura;³⁸ se evidenció mala colocación y descimbrado de formaletas, así como una falta de control por parte del constructor y la supervisión técnica, lo que afectó la geometría de los elementos estructurales; estas deficiencias también se reflejaron en patologías estructurales y de habitabilidad, como la carbonatación del concreto, deflexión excesiva de las placas de entepiso, presencia de humedad en muros y placas, fisuras y grietas generalizadas, e irregularidades geométricas en los muros y placas.³⁹

Por otro lado, el documento obrante en el plenario, que corresponde al informe técnico presentado por la UPTC también evidenció incumplimientos generalizados de la NSR-10; se detectaron resistencias del concreto inferiores al mínimo de 17 MPa, deflexiones en las losas que superan los límites permitidos y recubrimientos de concreto insuficientes, lo que incrementa el riesgo de corrosión del acero de refuerzo; se evidencia en el mencionado informe que fueron identificadas deficiencias en los procesos constructivos, como descimbrado prematuro, mala colocación del concreto y regatas inadecuadas en muros y placas; estas deficiencias comprometen la seguridad estructural y requieren intervenciones

³⁶ Informe Técnico 2021, págs. 16-17.

³⁷ Informe Técnico 2021, págs. 24-26.

³⁸ Informe Técnico 2021, págs. 14-15, 20-21, 30-31).

³⁹ Informe Técnico 2021, págs. 24-25, 31, 114, 117-122.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

correctivas significativas.⁴⁰

En igual sentido, el Informe Técnico de 2024, evidenció múltiples incumplimientos en las obras de urbanismo del proyecto; la visita especial al proyecto reveló deterioro y falta de funcionalidad en varias obras de urbanismo, incluyendo fisuras en andenes, sardineles deteriorados, fisuras transversales en vías vehiculares de concreto rígido, desgaste en parqueaderos y corrosión en los elementos metálicos de las canchas deportivas.⁴¹ El informe también destaca la ausencia de información sobre los *"ítems no previstos"* (Sic) y la falta de finalización de las redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y gas, lo que indica un incumplimiento en las especificaciones técnicas requeridas para estas obras.⁴²

En tal virtud, de los informes técnicos, analizados por esta Sala Plena, particularmente los informes técnicos de 2021, 2024 y el análisis de la UPTC, evidencian un patrón sistemático de incumplimiento de las especificaciones técnicas en el proyecto *"Torres del Parque"*; las deficiencias detectadas abarcan desde el diseño estructural hasta la ejecución de las obras y la calidad de los materiales, comprometiendo la seguridad, habitabilidad y durabilidad de las edificaciones; estas irregularidades constituyen un hecho generador de daño patrimonial al Estado, y configuran en si misma un daño patrimonial al Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000.

Así las cosas, como ha quedado plenamente demostrado a lo largo de este análisis, el daño patrimonial en la presente causa se encuentra debidamente acreditado: el proyecto de vivienda *"Torres del Parque"*, concebido para la construcción de cuatrocientas sesenta (460) unidades habitacionales, no fue entregado en su totalidad ni en las condiciones pactadas. De las cuarenta y seis (46) torres presupuestadas, solo veintidós (22) fueron construidas, mientras que los bloques A, B, C y D nunca iniciaron su construcción. En cuanto a las viviendas, se construyeron ciento sesenta (160) de la cuales se entregaron apenas sesenta (60) unidades, quedando un número significativo sin ejecutar.

El estado actual del proyecto, según el Informe Técnico de 2024, evidencia un deterioro generalizado tanto en las viviendas construidas como en las obras de urbanismo: las graderías de las canchas deportivas presentan agrietamientos que comprometen su

⁴⁰ Informe UPTC, págs. 9-11, 24-26, 72-73.
⁴¹ Informe Técnico 2024, pág. 35.
⁴² Informe Técnico 2024, págs. 34, 43,

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

funcionalidad y seguridad, mientras que los andenes y vías vehiculares muestran fisuras y deterioro; la corrosión en los elementos metálicos de las zonas recreativas y la falta de terminación de las redes de servicios públicos agravan la situación, impidiendo el uso adecuado del proyecto y exponiendo a la comunidad a riesgos inminentes.

En lo que respecta a los frentes de obras de urbanismo, ninguno de estos fue ejecutado en su totalidad; las zonas verdes, vías de acceso, muros de contención, taludes, andenes y sardineles se encuentran parcialmente terminados. Esto demuestra que, aunque se entregaron recursos para la construcción, esta no se completó por completo, afectando gravemente la funcionalidad y utilidad del proyecto.

El deterioro de las obras y la entrega parcial del proyecto no solo representan un incumplimiento contractual, sino también un perjuicio directo para la comunidad beneficiaria: aquellas obras culminadas presentan deficiencias estructurales identificadas, como el agrietamiento de graderías, fisuras en andenes y vías, y la corrosión en elementos metálicos, comprometen la seguridad de las personas que habitan estas viviendas; además, la falta de terminación de las redes de servicios públicos impide que las viviendas sean habitadas adecuadamente, exacerbando el riesgo para la comunidad.

El estado actual del proyecto implica riesgos significativos para la salud y seguridad de los residentes: las estructuras agrietadas y corroídas presentan un riesgo de colapso, especialmente en áreas de uso común como canchas deportivas y zonas recreativas; la falta de mantenimiento y la exposición a condiciones climáticas adversas han acelerado el deterioro, aumentando la probabilidad de accidentes. La ausencia de redes de servicios públicos esenciales, como acueducto, alcantarillado y gas, no solo limita la habitabilidad, sino que también genera condiciones insalubres que pueden afectar la salud de los habitantes; adicionalmente, la falta de iluminación y seguridad en las áreas comunes incrementa la vulnerabilidad de los residentes a actos delictivos.

El incumplimiento de las especificaciones técnicas, el uso de materiales de baja calidad y la ejecución deficiente de las obras no solo representan fallas técnicas, sino que también evidencian una falta de idoneidad en la gestión del proyecto: la vivienda digna, consagrada como un derecho fundamental, implica no solo la disponibilidad de una estructura física, sino también la garantía de condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y habitabilidad. El fracaso del proyecto "Torres del Parque" no solo ha privado a numerosas familias de este derecho, sino que también ha generado un impacto negativo en la comunidad, que enfrenta riesgos constantes derivados de la precariedad de las



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 23 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

construcciones inconclusas.

Para esta Sala de decisión, resulta absolutamente claro que, desde su génesis, este proyecto evidenció profundas falencias jurídicas que no solo vulneran principios técnicos y contractuales, sino que también riñen con los principios de moralidad administrativa: la falta de planeación, las modificaciones contractuales sin justificación técnica y la inadecuada supervisión de las obras constituyen actos que atentan contra la transparencia y eficiencia en la gestión pública. Estas irregularidades, lejos de ser simples errores administrativos, configuran una clara desviación de los fines del Estado, afectando la confianza legítima de la ciudadanía en las instituciones públicas.

El daño al patrimonio público es evidente y se manifiesta en la malversación de recursos destinados a un proyecto que no cumplió con los objetivos planteados; la inversión de fondos públicos en obras inadecuadamente ejecutadas no solo representa una pérdida económica, sino también una traición a la confianza depositada por la comunidad en las autoridades encargadas de velar por su bienestar. La evidencia recopilada confirma el daño patrimonial al erario y respalda la necesidad de activar la acción fiscal en aras de lograr el resarcimiento pleno del daño probado.

A pesar de que los informes técnicos examinados no estipulan de manera expresa la demolición de las estructuras, la magnitud y naturaleza de los hallazgos—incluyendo el agrietamiento significativo en las graderías y la corrosión avanzada en componentes metálicos—evidencian la necesidad imperativa de implementar demoliciones parciales o reconstrucciones sustanciales. Estas medidas resultan esenciales para salvaguardar la estabilidad estructural y la seguridad física de los ocupantes, conforme a las normativas técnicas vigentes y a las mejores prácticas en el ámbito de la ingeniería civil.

En este contexto, se desprende de manera inequívoca que, en la presente causa fiscal, la totalidad de las erogaciones efectuadas en relación y con ocasión del proyecto "Torres del Parque" configuran la cuantía del detrimento patrimonial. Resulta insostenible argumentar que los segmentos de la obra entregados aporten alguna utilidad efectiva a la comunidad, dado que, tal como se ha documentado extensamente, dichas estructuras inconclusas y sin calidad no solo carecen de funcionalidad práctica, sino que también representan un riesgo inherente para la integridad de los residentes. La comunidad, que invirtió su patrimonio y confianza en la promesa de acceder a una vivienda digna, se ve ahora forzada a habitar infraestructuras defectuosas que comprometen su bienestar y seguridad. Las deficiencias constructivas, debidamente corroboradas mediante informes técnicos especializados,

ve

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

ratifican que las viviendas entregadas no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad ni con los requisitos técnicos exigidos.

Asimismo, aunque en la parte motiva del fallo objeto de consulta se haya individualizado la cuantía del daño en función de la contribución conductual de los distintos implicados, ello no obsta para la aplicación del principio de solidaridad pasiva que regula el proceso de responsabilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011:

"(...) ARTÍCULO 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se acredite la existencia de daño patrimonial al Estado derivado de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, **responderán solidariamente el ordenador del gasto del organismo o entidad contratante, el contratista y las demás personas que hayan concurrido al hecho, hasta la recuperación total del detrimento patrimonial.** (...) " (Subrayado y negrillas fuera de texto)

En virtud de lo anterior, todos los agentes que intervinieron en la ejecución y supervisión del proyecto "Torres del Parque", hoy declarados responsables fiscales, comparten la responsabilidad de forma solidaria por la generación del daño patrimonial identificado. La naturaleza solidaria de dicha responsabilidad implica que cada uno de los sujetos involucrados podrá ser requerido para asumir la totalidad del detrimento patrimonial.

En síntesis, el proyecto "Torres del Parque" no solo fue entregado de manera incompleta y en condiciones estructurales inadecuadas, sino que además representa un riesgo considerable para la seguridad de sus ocupantes. La falta de idoneidad en la ejecución del proyecto, las evidentes falencias jurídicas y administrativas, y el incumplimiento de las normativas técnicas pertinentes han generado un perjuicio tangible al patrimonio público, erosionando de manera significativa la confianza ciudadana en la gestión estatal.

4.3. 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.**



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 25 de 129

“Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019”

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 2013¹, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

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

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

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

Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que 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 (...).”

Upe



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 26 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

En virtud de lo anterior, corresponde a esta Sala de Decisión analizar el fallo con responsabilidad fiscal proferido contra los presuntos responsables, quienes estuvieron representados por defensores de oficio. Asimismo, se examinará el fallo sin responsabilidad fiscal emitido en relación con otros vinculados, así como la desvinculación de las aseguradoras implicadas en el proceso. Este análisis, objeto de la presente consulta, tiene como finalidad determinar si las decisiones adoptadas se ajustan a los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes, considerando la finalidad del Grado de Consulta establecido en la Ley 610 de 2000. En caso contrario, se evaluará la procedencia de modificar la decisión objeto de estudio.

En este contexto, se procederá a resolver el Grado de Consulta respecto de los vinculados **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO** y **BERNARDO GIL ZAPATA**, quienes fueron declarados responsables fiscales y estuvieron representados por defensores de oficio. De igual manera, se revisará la situación de **ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO**, **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES** y **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**, a quienes se les falló sin responsabilidad fiscal en la presente causa. Así mismo, se considerará la desvinculación de **LA PREVISORA S.A.**, **LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.** y **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, respecto a las pólizas relacionadas conforme al auto objeto de consulta.

4.3.1. Fallo con responsabilidad fiscal:

i. **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO.**

Concluido el minucioso análisis de la trazabilidad del proceso administrativo *sub examine*, esta Sala Fiscal y Sancionatoria constató que el señor **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO** fue vinculado al presente proceso de responsabilidad fiscal mediante el Auto No. 0922 del 25 de octubre de 2019.

La notificación de dicho auto se realizó conforme a la constancia secretarial identificada con el SIGEDOC No. 2019IE0111634 del 13 de diciembre de 2019,⁴³ en la cual se evidenció que la citación para notificación personal fue remitida mediante el SIGEDOC No. 2019EE0138458 del 30 de octubre de 2019, dirigida a la Carrera 7 No. 67 Bis -09, Tunja, Boyacá. Sin embargo, ante la no asistencia del implicado, esta notificación se llevó a cabo

⁴³ Cuaderno 23, folios 4407 al 4519.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 27 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

mediante aviso No. 135 el 18 de noviembre de 2019, conforme al certificado del servicio 4-72.⁴⁴

Mediante Oficio SIGEDOC No. 2020ER0008701 del 29 de enero de 2020, el señor **RODRIGO FLECHAS RAMÍREZ** allegó escrito manifestando su comparecencia al proceso en calidad de apoderado de confianza del ingeniero **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**. En la misma comunicación, indicó que las citaciones propias del proceso fueran remitidas a la Calle 123 No. 71-50, Niza Antigua, así como al correo electrónico **roflechas@yahoo.com**.⁴⁵

El 12 de febrero de 2020, mediante SIGEDOC No. 2020EE0016797, se envió la citación a diligencia de versión libre para el señor **LÓPEZ BLANCO**, programada para el 4 de marzo de 2020, a la dirección Carrera 7 No. 67 Bis -09, Tunja, Boyacá.⁴⁶ No obstante, a folio 4607 del expediente, obra constancia de su no comparecencia del sujeto en cuestión a la referida diligencia.

Posteriormente, se evidencia que, mediante Oficio SIGEDOC No. 2020EE0100013 del 4 de septiembre de 2020, el despacho de conocimiento citó por segunda vez al señor **LÓPEZ BLANCO** a diligencia de versión libre, programada para el 2 de octubre de 2020;⁴⁷ sin embargo, esta Sala comprobó que, a folio 4886, reposa constancia de su inasistencia a dicha diligencia, por segunda vez consecutiva.

A folio 7150 del expediente se encontró la constancia de la diligencia de exposición libre y espontánea realizada por el señor **LÓPEZ BLANCO** el 28 de enero de 2021. Si bien el implicado compareció a rendir su versión libre —de la cual obra soporte filmico en el expediente⁴⁸—, esta Instancia de Decisión constató que, con posterioridad a dicha diligencia, fue citado en tres oportunidades adicionales sin que volviera a comparecer.

Mas adelante, mediante el Auto No. 2020 del 25 de diciembre de 2023, el *a quo* imputó responsabilidad fiscal al mencionado implicado.⁴⁹ Conforme a la constancia secretarial identificada con el SIGEDOC No. 20241E0012077 del 2 de febrero de 2024,⁵⁰ dicho auto le

⁴⁴ Folios 4407 al 4519.
⁴⁵ Folio 4527.
⁴⁶ Folio 4544.
⁴⁷ Folio 4733.
⁴⁸ Folio 7151.
⁴⁹ Folios 12429 al 13029.
⁵⁰ Folios 13031 al 13038.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 28 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

fue notificado el 12 de enero de 2024, de forma personal, por medios electrónicos, a través de su apoderado de confianza en la dirección electrónica roflechas@yahoo.com.

A pesar de la notificación, no se evidenció intervención adicional en acto procesal alguno ni por parte del vinculado directo ni de su apoderado. Con posterioridad a la imputación, esta Sala constató la solicitud de designación de defensor de oficio por parte del *a quo* a la Universidad Externado de Colombia⁵¹, institución que designó a la estudiante **KEYTHELL JULIEN GÓMEZ GUERRERO**.⁵²

Mediante el Auto No. 1482 del 26 de agosto de 2024,⁵³ "(...) Por medio del cual se designa apoderada de oficio a un investigado y se toman otras determinaciones para actuar dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal UCC-PRF-013-2019 (...)" (Sic), el despacho de conocimiento reconoció la personería jurídica a la estudiante **GÓMEZ GUERRERO** para ejercer la defensa técnica del señor **LÓPEZ BLANCO**. Seguidamente, mediante oficio SIGEDOC No. 2024EE0160659 del 26 de agosto de 2024, la estudiante en cuestión fue citada para tomar posesión como defensora de oficio.⁵⁴ Frente a tal diligencia, a folio 14274 reposa el acta de posesión de la defensora, oportunidad en la cual se le garantizó el acceso integral al expediente.

Una vez posesionada, la defensora, mediante SIGEDOC No. 2024ER0205119 del 13 de septiembre de 2024, presentó argumentos de defensa frente al auto de imputación.⁵⁵ Asimismo, mediante SIGEDOC No. 2024ER0211256 del 20 de septiembre de 2024, la defensora en cuestión presentó un memorial solicitando la aclaración del informe técnico trasladado mediante Auto No. 1098 del 21 de junio de 2024.⁵⁶

Finalmente, proferido el fallo con responsabilidad fiscal en contra del señor **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, este fallo fue notificado personalmente por medios electrónicos el 5 de diciembre de 2024, a través de su defensora de oficio, al correo electrónico conjurpublico@uexternado.edu.co, quien impugnó este. Asimismo, fue notificado personalmente el 11 de diciembre de 2024, directamente a su dirección física en la Carrera 7 No. 67-09, Tunja, Boyacá, y al correo electrónico wilberthlb@yahoo.com, conforme se evidenció en la constancia secretarial identificada con el SIGEDOC No.

⁵¹ Folio 14060.
⁵² Folios 14134 al 14136.
⁵³ Folios 14183 al 14190.
⁵⁴ Folio 14176.
⁵⁵ Folios 14333 al 14341.
⁵⁶ Folios 14348 al 14353.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 29 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

2024IE0143956 del 24 de diciembre de 2024.⁵⁷

Así las cosas, con fundamento en los antecedentes expuestos, esta Sala concluye que se cumplieron cabalmente las formalidades procedimentales estipuladas en los artículos 42 y 43 de la Ley 610 de 2000, asegurándose en todo momento la observancia del debido proceso y la salvaguarda del derecho de defensa de la señora **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO**, a lo largo de la totalidad de la actuación fiscal.

Ahora bien, en lo que atañe al estudio sobre el fundamento del daño patrimonial al Estado y el análisis de la conducta del implicado para su generación, esta Sala Fiscal y Sancionatoria constató que dicho análisis fue abordado por la instancia de origen al adoptar el fallo. Tales elementos serán nuevamente revisados por este Cuerpo Colegiado, en el marco de sus competencias, al resolver los recursos de apelación interpuestos tanto por la defensora de oficio como por el directamente implicado.

ii. **BERNARDO GIL ZAPATA.**

Concluido el minucioso análisis de la trazabilidad del proceso administrativo sub examine, esta Sala Fiscal y Sancionatoria constató que el señor **BERNARDO GIL ZAPATA** fue vinculado al presente proceso de responsabilidad fiscal mediante el Auto No. 0922 del 25 de octubre de 2019.

La notificación de dicho auto se realizó conforme a la constancia identificada con el SIGEDOC No. 2019EE0150536 del 29 de noviembre de 2019⁵⁸. Se evidenció que la citación para notificación personal fue remitida mediante el SIGEDOC No. 2019EE0142988 del 12 de noviembre de 2019, dirigida al correo electrónico bernardogilz@gmail.com⁵⁹. Esta notificación se llevó a cabo mediante correo certificado, enviado por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA desde la dirección cgr-uiec_sec.comun@contraloria.gov.co, con fecha de acceso al contenido el 2 de diciembre de 2019⁶⁰.

Posteriormente, mediante los SIGEDOC No. 2020EE0016971 y No. 2020EE0016997, se envió la citación a diligencia de versión libre para el señor GIL ZAPATA, las cuales fueron remitidas a las direcciones Carrera 4 No. 35-66, Torre 3, Apto. 402, Tunja, Boyacá, y Calle

⁵⁷ Folios 15297 al 15317.

⁵⁸ Folio 4407

⁵⁹ Folio 4510.

⁶⁰ Folio 4513 al 4514.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

25 No. 69D-51, Apto. 801, Bogotá, D.C., respectivamente⁶¹. Adicionalmente, se envió comunicación al correo electrónico bernardogilz@gmail.com mediante el SIGEDOC No. 2020EE0100168, con confirmación de entrega y acceso el 6 de septiembre de 2020⁶².

En garantía del derecho de defensa, ante la renuencia de rendir versión libre el Despacho le designó defensor de oficio, a quien se le notificó la imputación de responsabilidad fiscal personalmente según constancia de la Secretaría Común.

El 6 de febrero de 2024, el apoderado de oficio presentó alegatos de defensa frente al auto de imputación⁶³. Una vez proferido y notificado el fallo con responsabilidad fiscal en contra del señor BERNARDO GIL ZAPATA, este fue impugnado por el defensor de oficio mediante recurso de reposición y apelación, presentado el 11 de diciembre de 2024, bajo el radicado SIGEDOC No. 2024ER0282365.

Del análisis anterior, esta Sala encuentra debidamente garantizado el derecho de defensa y contradicción que le asistía al declarado responsable fiscal, señor BERNARDO GIL ZAPATA. Si bien el implicado no actuó en causa propia ni mediante apoderado de confianza, se le garantizaron todas las prerrogativas procesales propias del trámite de responsabilidad fiscal. Entre estas, destacan la designación de un apoderado de oficio, la notificación oportuna de cada actuación procesal y la posibilidad de presentar alegatos y recursos. No se avizora quebrantamiento normativo alguno que vulnere sus derechos fundamentales, razón por la cual el fallo en su contra permanece incólume y se confirma en sede de apelación y grado de consulta.

En lo que atañe al estudio sobre el fundamento del daño patrimonial al Estado y al análisis de la conducta del implicado en la generación del mismo, esta Sala Fiscal y Sancionatoria constató que dichos aspectos fueron abordados exhaustivamente por la instancia de origen al adoptar el fallo. Tales elementos serán nuevamente revisados por este Cuerpo Colegiado, en el marco de sus competencias, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de oficio.

4.3.2. Fallo sin responsabilidad fiscal:

⁶¹ Folio 4556 al 4557.
⁶² Folio 4737 al 4755.
⁶³ Folio 13118 al 13120.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 31 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

i. ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO.

En el caso particular del señor **ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO**, identificado con la cédula No. 6.764.528, quien se desempeñó como alcalde del municipio de Tunja durante el período 2008-2011, se le imputó responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE. Esta imputación se fundamentó en la omisión de sus deberes de control, vigilancia y seguimiento al proyecto de vivienda, lo que impidió prevenir o corregir las irregularidades presentadas en el contrato de obra. Contrario a sus deberes, y a pesar de conocer dichas irregularidades, permitió el cambio de diseño, factor que resultó determinante y directo en la configuración de la causa fiscal.

Esta instancia precisa que, mediante el Auto No. ORD-801119-126-2023, se conoció la decisión de archivo adoptada por el operador de primera instancia a través del Auto No. 1296 del 11 de agosto de 2023. En dicho acto administrativo, esta Sala Fiscal y Sancionatoria revocó la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal a favor del alcalde **MONTEJO NIÑO** y ordenó recabar pruebas adicionales para determinar si, en relación con el proyecto Torres del Parque, el mencionado alcalde cumplió cabalmente sus atribuciones constitucionales y si dirigió de manera adecuada la acción administrativa del municipio para la concreción del proyecto, entre otras consideraciones.

En virtud de lo anterior, esta instancia procede a revisar y valorar el acervo probatorio relacionado con la conducta u omisiones desplegadas por el señor **MONTEJO NIÑO**. Asimismo, determinará si el *a quo*, conforme a lo indicado previamente por esta Sala Fiscal y Sancionatoria, estableció: (i) si, como integrante de la Unión Temporal, le asistía responsabilidad solidaria; y (ii) si, como representante del ente territorial, dadas las funciones legales que ostentó, se encontraba dentro de la esfera de la responsabilidad fiscal, ya sea a título de gestor fiscal directo, de contribuyente o en conexión con la gestión fiscal misma. De ser así, le correspondía la responsabilidad de vigilar la correcta ejecución de la obra y ejercer control sobre las actividades contractuales.

Esta Sala Fiscal y Sancionatoria, al revisar los argumentos expuestos por la instancia de origen de cara al expediente, constató que practicaron nuevas pruebas posteriores a la imputación se analizaron y valoraron, con el propósito de desvirtuar las observaciones formuladas.

Respecto a la figura de la delegación, el *a quo* estableció que nunca existió una delegación formal del alcalde al gerente de la Empresa Constructora de Vivienda **ECOVIVIENDA**. En

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

su lugar, se configuró un acto de descentralización por servicio entre el ente territorial y el establecimiento administrativo, conforme al Acuerdo Municipal No. 0034 del 3 de diciembre de 2009, acto que determinó el control de tutela por parte del alcalde sobre **ECOVIVIENDA**.

Del análisis de las actas de la Junta Directiva de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja —**ECOVIVIENDA**—, presidida por el alcalde municipal de la época, se observa que dicha junta se reunió en siete (7) oportunidades. De estas, solo dos (2) sesiones tuvieron como objeto la asignación de recursos públicos y la autorización al gerente de **ECOVIVIENDA** para formar uniones temporales y constituir encargos fiduciarios frente al proyecto de urbanización. Sin embargo, no se abordó en dichas sesiones el cambio del diseño del proyecto de vivienda, ni se reportaron a este ente directivo las malas prácticas constructivas o la utilización de materiales de baja calidad en la obra, aun cuando el proyecto presentaba un porcentaje de avance general del 9.34%. Cabe destacar que las unidades de vivienda del proyecto de urbanización comenzaron a entregarse a partir de 2013, cuando el investigado ya no ejercía el cargo de alcalde de Tunja, puesto que su período culminó el 31 de diciembre de 2011.

En cuanto a las causas que generaron el daño en el presente proceso de responsabilidad fiscal, se probó que fue el interventor del proyecto, **WILLIAN DUVÁN AVENDAÑO**, quien consideró viable el cambio del sistema estructural de la obra (Folio No. 8474). En relación con las malas prácticas constructivas y el uso de materiales de baja calidad, no es posible sostener un reproche en contra del entonces alcalde, dado que este tipo de situaciones solo pudieron advertirse al momento de la entrega de las unidades de vivienda de interés prioritario, entrega que comenzó en 2013, cuando el señor **MONTEJO NIÑO** ya no ostentaba el cargo de alcalde.

Respecto a las obligaciones solidarias en el marco de la Unión Temporal Torres del Parque, se determinó que en el documento de creación de dicha Unión se pactaron en la cláusula décima unas obligaciones precisas para el municipio, entre las cuales se encuentran:

"(...) "DECIMA PRIMERA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES - En virtud de lo anterior las partes unidas temporalmente tendrán las siguientes obligaciones: A) MUNICIPIO 1) Entregar el lote de terreno o inmueble donde se construirá el proyecto de vivienda de interés prioritario, libre de todo gravamen que afecte la propiedad. 2) Autorizar al constructor para que suscriba las promesas de compraventa respectiva de las unidades de vivienda con cada uno de los beneficiarios o a signatarios dentro del proyecto. 3) otorgar subsidios complementarios de recursos propios o adquiridos mediante cualquier



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 33 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

acuerdo de voluntades a los beneficiarios del proyecto329"

Sobre estas obligaciones, se procedió a citar cada una de las acciones adelantadas por el investigado con el propósito de desvirtuar una responsabilidad solidaria, en virtud de la Unión Temporal.

Está probado en el expediente que el señor **MONTEJO NIÑO** cumplió cabalmente las obligaciones adquiridas por la administración municipal de Tunja. Como integrante de la Unión Temporal, de una parte, fue quien adquirió el lote de terreno;⁶⁴ y de otra, quien estructuró el proyecto constructivo bajo los lineamientos legales y reglamentarios exigidos por las distintas autoridades, en cumplimiento de las normas urbanísticas de la localidad, garantizando así su aprobación.

Asimismo, se observa que el citado alcalde cumplió con sus obligaciones asignando aportes complementarios para cofinanciar proyectos de vivienda de interés social, como consta en el convenio interinstitucional No. 1863 de 2011.⁶⁵ Resulta claro para esta Sala Plena que su actuación, al cumplir dichos deberes, no configura una conducta negligente ni contraria a las obligaciones contractuales vinculadas con el hecho generador del daño en esta causa fiscal.

Las circunstancias fácticas evidencian que la conducta activa desplegada por el señor **MONTEJO NIÑO** no determinó la producción del daño aquí investigado. Se reitera que este daño está acreditado en la pérdida de recursos públicos pagados al consorcio constructor "La Mejor Vivienda para Tunja", por la ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario "Torres del Parque", objeto de la Unión Temporal Torres del Parque. Esta instancia considera que no se encuentra en el actuar del investigado un nexo de causalidad con el daño fiscal patrimonial al Estado, determinado y cuantificado en el presente fallo, al no existir una relación eficiente y determinante entre la conducta del investigado y las causas del daño.

Dado lo anterior, y valoradas las pruebas en las que el *a quo* sustentó la decisión de fallo sin responsabilidad a favor del citado alcalde, se desvirtúa plenamente su responsabilidad. Se puede constatar que sus acciones cumplieron con las obligaciones contractuales adquiridas en virtud de la Unión Temporal, así como con sus deberes constitucionales,

⁶⁴ Resolución No. 0075 del 1 de julio de 2010, que otorga por concepto de aporte complementario en especie. Folio 7481.
⁶⁵ "Z:11- 5CP-CR- F-013-20191EXPEDIENTE DIGITAL\CUADERNOS PRINCIPALES/40/CD/ANEXOS radicado ER0027614F1_748111. 2021EE0023882 RESPUESTA CONTRALORIA parte2132. Convenios \CONVENIO 1863 DE 2011 .PDF"



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 34 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

legales y funcionales como representante legal del municipio de Tunja. En este rol, tuvo a su cargo la disposición y manejo de recursos para la ejecución del proyecto, desplegando acciones que garantizaron la defensa de los recursos invertidos en la vivienda de interés prioritario, cuyo fin era satisfacer necesidades sociales en favor de la comunidad.

De acuerdo con las consideraciones expuestas y ante la inexistencia de un nexo causal, debe confirmarse el fallo sin responsabilidad fiscal consultado. El daño patrimonial que se investiga deriva de la ejecución física del proyecto, lo cual no es imputable al actor. Además, no tuvo injerencia en las autorizaciones de los giros ni en los actos de gestión fiscal investigados.

ii. **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA.**

En el caso del señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.331.049, quien se desempeñó como alcalde durante el período comprendido entre 2016 y 2019, se le imputó responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE. Esta imputación se fundamentó en la omisión de su deber de controlar, vigilar y hacer seguimiento al proyecto de vivienda, con el fin de evitar o corregir las irregularidades presentadas en relación con el contrato de obra. Contrario a sus deberes, y a pesar de conocer dichas irregularidades, permitió el cambio de diseño, lo que constituyó un factor determinante y directo para la configuración de la causa fiscal.

Al igual que, en el caso del alcalde MONTEJO NIÑO, a través del Auto No. ORD-801119-126-2023 esta Sala revocó la decisión de archivar la actuación a favor del alcalde **CEPEDA NOVOA** y señaló que debía recabarse mayor acervo probatorio para determinar si, frente al proyecto Torres del Parque, el mencionado alcalde desempeñó cabalmente sus atribuciones constitucionales y si dirigió de manera adecuada la acción administrativa del municipio para la concreción del proyecto, entre otras consideraciones.

Teniendo presente ello y la imputación elevada, esta instancia procede a revisar y valorar el acervo probatorio relacionado con la conducta u omisiones desplegadas por el señor **CEPEDA NOVOA**, así como a determinar si el a quo, conforme a lo indicado previamente por esta Sala Fiscal y Sancionatoria, estableció: (i) si, como integrante de la Unión Temporal, le asistía responsabilidad solidaria; y (ii) si, como representante del ente territorial y dadas las funciones legales que ostentó, se encontraba dentro de la esfera de la responsabilidad fiscal, ya sea a título de gestor fiscal directo, de contribuyente o en conexión con la gestión fiscal misma. En este contexto, sobre él recaía la responsabilidad de vigilar



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 35 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

la correcta ejecución de la obra y ejercer control sobre las actividades contractuales.

Esta Sala Fiscal y Sancionatoria, al revisar los argumentos esgrimidos por la instancia de origen, constató que se analizaron y valoraron nuevas pruebas posteriores a la imputación, con el propósito de superar las observaciones formuladas.

Respecto a la figura de la delegación, el *a quo* estableció que nunca existió una delegación formal del alcalde al gerente de la Empresa Constructora de Vivienda —**ECOVIVIENDA**—. En su lugar, se configuró un acto de descentralización por servicio entre el ente territorial y el establecimiento administrativo, conforme al Acuerdo Municipal No. 0034 del 3 de diciembre de 2009, acto que determinó el control de tutela por parte del alcalde sobre **ECOVIVIENDA**.

En cuanto a las causas que generaron el daño en el presente proceso de responsabilidad fiscal, se probó que fue el interventor del proyecto, **WILLIAN DUVÁN AVENDAÑO**, quien consideró viable el cambio del sistema estructural de la obra. Esta situación fáctica no tuvo injerencia alguna por parte del investigado, dado que su mandato como representante legal del municipio de Tunja se desarrolló entre 2016 y 2019.

En relación con sus obligaciones como representante legal del ente territorial, esta Sala observa que el investigado desplegó y direccionó acciones para obtener estudios técnicos que evidenciaron fallas en el control de la calidad y supervisión técnica, conforme al Título I de la NSR 2010. Además, recomendó la realización de un estudio de calidad o vulnerabilidad sísmica del proyecto constructivo. Sumado a lo anterior, adelantó un proceso administrativo sancionatorio como resultado del incumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría durante la ejecución del proyecto y declaró el siniestro sobre las obligaciones derivadas del contrato de obra, ordenando hacer efectiva la póliza de cumplimiento, logrando así la recuperación de NOVECIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS UN MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$940.201.685).

Asimismo, bajo su administración, dio por terminado el contrato de consultoría No. 30, relacionado con labores de interventoría al proyecto de urbanismo, procurando recuperar los recursos públicos e impedir desembolsos injustificados al constructor. En cuanto a las adiciones y modificaciones de la Unión Temporal "Torres del Parque", estas no fueron celebradas por el investigado **CEPEDA NOVOA**.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Durante su mandato, se profirió la Resolución No. 092 del 29 de julio de 2016, que suspendió unilateralmente el negocio jurídico de la Unión Temporal "Torres del Parque". Esta resolución estaba condicionada a que el constructor solucionara los problemas técnicos, administrativos, financieros y jurídicos que presentaba el proyecto, lo cual no ocurrió, llevando a que **CEPEDA NOVOA** emitiera la Resolución No. 108 del 13 de septiembre de 2016, ordenando la terminación del negocio en el estado en que se encontraba, junto con su liquidación.

Estas circunstancias fácticas evidencian que la conducta activa desplegada por el señor **CEPEDA NOVOA** no determinó la producción del daño aquí investigado. Se reitera que dicho daño está acreditado en la pérdida de recursos públicos pagados al consorcio constructor "La Mejor Vivienda para Tunja", por la ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario "Torres del Parque", objeto de la Unión Temporal Torres del Parque. Esta instancia considera que no se encuentra en el actuar del investigado un nexo de causalidad con el daño fiscal patrimonial al Estado, determinado y cuantificado en el presente fallo, al no existir una relación eficiente y determinante entre la conducta del investigado y las causas del daño.

Dado lo anterior, esta instancia concluye que las pruebas en las que el *a quo* sustentó la decisión de archivo a favor del citado alcalde desvirtúan plenamente su responsabilidad. Se puede constatar que sus acciones cumplieron con las obligaciones contractuales adquiridas en virtud de sus deberes constitucionales, legales y funcionales como representante legal del municipio de Tunja. En este rol, tuvo a su cargo la disposición y manejo de recursos para la ejecución del proyecto, desplegando acciones que garantizaron la defensa de los recursos invertidos en la vivienda de interés prioritario, cuyo fin era satisfacer necesidades sociales en favor de la comunidad.

De acuerdo con las consideraciones expuestas y ante la inexistencia de un nexo causal, debe confirmarse el fallo sin responsabilidad fiscal consultado. El daño patrimonial que se investiga deriva de la ejecución física del proyecto, lo cual no es imputable al actor. Además, no tuvo injerencia en las autorizaciones de los giros ni en los actos de gestión fiscal investigados.

iii. **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES.**

Este cuerpo colegiado se adentra en el examen de la potencial culpabilidad y la configuración del nexo causal atribuibles a la señora **CAMARGO REYES**, en su calidad de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 37 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Gerente de **ECOVIVIENDA** durante el 01 de mayo de 2016 al 31 de diciembre de 2018, en relación con el detrimento patrimonial identificado en el proyecto de vivienda "Torres del Parque". La evaluación exhaustiva de las obligaciones legales y contractuales inherentes a su posición, junto con un análisis detallado del acervo probatorio, constituye el fundamento de este dictamen.

A la luz de la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1437 de 2011, y particularmente el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, este Cuerpo Colegiado reafirma que la delegación de funciones de control y vigilancia no exime a los representantes legales de las entidades estatales de su responsabilidad. Sin embargo, tras una revisión minuciosa del acervo probatorio obrante en el plenario, se concluye que la responsabilidad inicialmente imputada a la señora CAMARGO REYES fue desvirtuada mediante la presentación de argumentos de defensa robustamente sustentados, que evidencian su gestión diligente frente a las circunstancias adversas del proyecto.

Esta Sala observa que la señora **CAMARGO REYES** desplegó una actuación caracterizada por la diligencia y la pertinencia en la toma de decisiones. A pesar de las fallas estructurales y contractuales que aquejaron al proyecto, se constató que las acciones emprendidas por la gerente estuvieron alineadas con los principios de legalidad y eficiencia administrativa, sin que mediara negligencia, imprudencia o impericia. La respuesta oportuna a los desafíos del proyecto, plasmada en la adopción de medidas correctivas, constituye un elemento determinante para excluir cualquier imputación de responsabilidad fiscal.

En lo que respecta al nexo causal, este Cuerpo Colegiado establece que no se configura una relación directa, eficiente y determinante entre las actuaciones de la señora CAMARGO REYES y el daño patrimonial ocasionado al erario. Si bien se reconocen irregularidades en la ejecución del proyecto, estas no pueden ser atribuidas de manera inequívoca a las decisiones o a la omisión de la entonces gerente. La existencia de factores concurrentes y la intervención de terceros en la cadena de responsabilidades refuerzan la inexistencia del nexo causal necesario para sustentar una eventual atribución de responsabilidad fiscal.

Además, la gestión desplegada por la señora CAMARGO REYES refleja esfuerzos tangibles para mitigar el impacto del incumplimiento contractual. Esta Sala pudo identificar que, en ejercicio de sus funciones, convocó reuniones informativas sobre las anomalías detectadas, suspendió el proyecto de urbanismo para frenar el desembolso injustificado de recursos públicos y lideró procesos sancionatorios contra el contratista responsable, logrando recuperaciones económicas significativas. De igual forma, su intervención facilitó



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 38 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

la recuperación de recursos públicos y la constitución de una póliza a favor de **FONVIVIENDA**, garantizando la protección de los subsidios de vivienda asignados.

Sobre la base de estos hallazgos, esta sala de decisión concluye que la falta de un nexo causal directo entre las actuaciones de la señora **VIVIANA ANDREA CAMARGO REYES** y el daño patrimonial, sumada a la evidencia de su gestión diligente y proactiva, justifica plenamente el fallo sin responsabilidad fiscal a su favor.

En consecuencia, esta Instancia confirmará la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal puesto se encuentra plenamente alineada con lo dispuesto en la Ley 610 de 2000.

iv. HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA.

Respecto al señor **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**, se tiene que su vinculación ocurrió en calidad de director técnico de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja — **ECOVIVIENDA**—, durante el período comprendido entre el 24 de junio de 2011 y el 1 de septiembre de 2011, así como supervisor del contrato de interventoría No. 30 de 2009.

De conformidad con lo establecido en el Auto No. 2020 del 29 de diciembre, al considerarse determinante para la causa del daño, materializado en la omisión del control administrativo y técnico respecto a la Unión Temporal Torres del Parque y al contrato de consultoría No. 30, frente a los hechos ampliamente descritos que constituyeron el daño fiscal.

El investigado, en su defensa, argumentó que su vinculación como Director Técnico de **ECOVIVIENDA** fue únicamente entre junio y septiembre de 2011, y que no podía ser responsable por hechos ocurridos después de su desvinculación. Alegó que no tuvo injerencia en la continuidad del proyecto tras su salida y, por tanto, no era responsable de las anomalías señaladas en los contratos.

En la decisión de fallo, el *a quo* sostuvo que solo era posible atribuir un resultado dañoso a quien había ejecutado una acción u omisión que se erige como causa idónea y eficiente para la producción del daño. Concluyó la ausencia de responsabilidad al no existir prueba que condujera a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal de este implicado, imponiendo como resultado un fallo SIN responsabilidad fiscal a su favor.

El *a quo* se sustentó en las actuaciones realizadas por este funcionario, quien fungía como



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 39 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

supervisor, destacando:

ACTUACIÓN	FOLIO
Oficio No. 140-25-25.1-412 del 24 de agosto de 2011, trasladando solicitud del contratista al interventor relacionada con el cambio de sistema de construcción para su pronunciamiento.	8474
Oficio No. 140-25-25.1-426 del 31 de agosto de 2011 del gerente de ECOVIVIENDA, con Vo. Bo. de este supervisor, dirigido al interventor para el seguimiento de la calidad del proceso constructivo.	-
Oficio No. 140-25-25.1-437 del 6 de septiembre de 2011, enviando al interventor el plano suministrado por la oficina de planeación relacionado con predios colindantes.	7479
Oficio No. 643 del 29 de agosto de 2011, que evidencia que no fue el señor MOJICA MOJICA, sino la interventoría en cabeza de WILLIAN DUVÁN AVENDAÑO, quien consideró viable el cambio del sistema estructural, toda vez que, bajo su experticia en la materia, consideró que dicho cambio agilizaría los tiempos de ejecución.	8474

Concluyó la instancia de origen que no era procedente señalar que el entonces Director Técnico **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA** incurriera en una obligación de supervisión técnica frente al diseño del proyecto, cuando para ese momento ya se estaban ejecutando las actividades de interventoría frente a la obra. Dichos diseños, relacionados con la modificación de la licencia y el *"reformamiento estructural"*, mediante la Resolución No. 320 del 18 de noviembre de 2011, fueron presentados y firmados por el arquitecto **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, el ingeniero civil **CÉSAR ALFREDO ÁNGEL ISAZA** y el constructor responsable **IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ**. La vigencia de la licencia continuó hasta el 1 de julio de 2013.

Añade esta instancia que tampoco resulta procedente endilgar responsabilidad fiscal al investigado **HÉCTOR MOJICA MOJICA** por las «malas prácticas constructivas y la utilización de materiales de mala calidad en la obra», dado que durante su período como Director Técnico el proyecto contaba con un avance del 44.22 % en obras de urbanismo, representadas en dos ítems que fueron entregados a satisfacción, y un 5.60 % de avance en las unidades habitacionales. Esto se encuentra conforme a lo reportado en el informe de interventoría No. 10, obrante en el expediente de 2010 al 2016, consolidado y analizado por el apoyo técnico adscrito al despacho.

Por otra parte, se argumentó que, dentro del período del 5 de agosto al 5 de septiembre de

140

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

2011, la interventoría, en su informe No. 6, reflejó inactividad en la obra por disminución de personal y materiales. Además, se establece que durante su permanencia no se entregaron viviendas, ya que estas comenzaron a ser entregadas a partir del año 2013.

Asimismo, respecto al control financiero que le correspondía, se precisa que las órdenes de pago No. 2, de agosto 1 de 2011, correspondieron a anticipos para ser invertidos posteriormente en el proyecto. Estas se destinaron a la preparación del terreno de construcción, sin que a ese momento se evidenciaran irregularidades en el proceso constructivo. La misma situación se observa con la orden de pago No. 3, de septiembre de 2011. Por lo tanto, no resulta responsable por erogaciones causadas después de la dejación del cargo como supervisor.

El sustento probatorio anterior llevó *al a quo* a fallar sin responsabilidad fiscal, decisión que esta Sala comparte al evidenciar, por una parte, que dentro del corto período en que fungió como supervisor aún no se avizoraban los hechos generadores del daño aquí cuestionado, y por otra, que sus actuaciones no conllevaron futuramente a su causación.

Lo anterior, ya que, si bien le correspondía realizar gestión fiscal, las actividades que desplegó no reflejan una supervisión inadecuada que lo haga responsable fiscal.

En consecuencia, no se le deduce responsabilidad fiscal por la afectación del patrimonio público, al no existir causa eficiente en el desarrollo de sus actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella. Por lo tanto, su conducta no guarda relación alguna con los hechos dañinos probados, no procediendo la derivación de responsabilidad fiscal, dado que los hechos no tienen relación directa con el ejercicio de sus actos propios de supervisión, existiendo ausencia de conducta dolosa o culposa, sumado al corto lapso de tiempo que fungió como supervisor, período dentro del cual no se avizoraban aún ninguno de los hechos investigados. En consecuencia, este cuerpo colegiado confirmará la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal a favor del señor **HÉCTOR MIGUEL MOJICA MOJICA**.

4.3.3. Desvinculación de los terceros civiles:

i. LA PREVISORA S.A.

En lo referente a LA PREVISORA S.A. y sus respectivas pólizas, quedando dicha decisión condicionada a lo resuelto por esta instancia respecto de cada implicado en el presente grado de consulta y considerando el fallo con o sin responsabilidad fiscal que se analiza,



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 41 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

esta instancia aclara que el pronunciamiento se centrará en la desvinculación de la aseguradora respecto de las pólizas donde el MUNICIPIO DE TUNJA fue el afianzado.

Así, dado el fallo sin responsabilidad fiscal aquí analizado en relación con el alcalde PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, en el artículo décimo cuarto de dicho acto administrativo se estipuló la desvinculación del proceso de responsabilidad fiscal de las siguientes pólizas, cuyos objeto, vigencia, amparos y coberturas son:

PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO	
Nombre de la Compañía Aseguradora	LA PREVISORA S.A.
Número de Póliza	30001111
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	17/04/2015 al 21/02/2016
Riesgos Amparados	Fallos con responsabilidad fiscal
Suma Asegurada	\$600.000.000

PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA SERVIDORES PÚBLICOS	
Nombre de la Compañía Aseguradora	LA PREVISORA S.A.
Número de Póliza	1005558
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	20/09/2016 al 16/10/2016 16/10/2016 al 20/08/2017
Riesgos Amparados	Fallos con responsabilidad fiscal
Suma Asegurada	\$600.000.000

Al respecto, y con ocasión de la decisión adoptada por el operador fiscal de primera instancia sobre la procedencia de la desvinculación de la póliza señalada, es pertinente precisar lo siguiente:

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 servidores públicos. Conforme a lo anterior, y en concordancia con lo establecido en los artículos 1057 y 1073 del Código de Comercio, así como lo consignado en la carátula de la póliza de manejo global, se amparan las pérdidas patrimoniales de dinero, valores y bienes públicos causadas 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 ocurra dentro de la vigencia de las presentes pólizas.

Ufe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Ahora bien, en relación con las pólizas referidas, uno de los riesgos amparados recaía en la responsabilidad por detrimento patrimonial en los cargos de funcionarios del municipio de Tunja, tales como el alcalde, el secretario de contratación, la secretaria administrativa, el secretario de hacienda, el tesorero y el almacenista. La cobertura del manejo global del sector oficial y del seguro de responsabilidad civil para servidores públicos incluía como amparo los fallos con responsabilidad fiscal para las vigencias 2016 y 2017, de acuerdo con las condiciones generales de cada póliza.

Considerando que en la presente providencia se confirmará el fallo sin responsabilidad a favor del señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, en su calidad de alcalde para el período comprendido entre 2016 y 2019, por haberse probado la inexistencia del nexo causal entre la conducta por él desplegada y el daño investigado en esta causa fiscal, se procederá a confirmar la desvinculación de la póliza de manejo del sector oficial No. 3001111, cuya vigencia comprendía del 17 de abril de 2015 al 21 de febrero de 2016, y la póliza de seguro de responsabilidad civil de servidores públicos No. 1005558, que tuvo vigencias comprendidas entre el 20 de septiembre de 2016 y el 16 de octubre de 2016, y entre el 16 de octubre de 2016 y el 20 de agosto de 2017, lo anterior teniendo presente que en el presente proceso fiscal no se encuentran vinculados otros funcionarios del municipio de Tunja con cargos públicos cubiertos por estas pólizas.

Por lo anteriormente expuesto, se confirmará la desvinculación decretada a **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, respecto de la póliza de manejo del sector oficial No. 3001111, y la póliza de seguro de responsabilidad civil de servidores públicos No. 1005558, con vigencias entre el 20 de septiembre de 2016 y el 16 de octubre de 2016, y entre el 16 de octubre de 2016 y el 20 de agosto de 2017.

ii. **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**

Al igual que el anterior tercero vinculado, se analizará la desvinculación de la ASEGURADORA SOLIDARIA respecto de las pólizas de seguro de responsabilidad civil servidores públicos, cuyos objeto, vigencia, amparos y coberturas son:

PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
Número de Póliza	600-87-994000000017
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	28/02/2015 al 05/04/2016



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 43 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS	
Riesgos Amparados	Actos incorrectos de los servidores públicos, entre otros cargos, el del alcalde
Suma Asegurada	\$700.000.000, sublímite de \$60.000.000

PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
Número de Póliza	600-87-994000000029
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	05/08/2016 al 19/09/2016
Riesgos Amparados	Actos incorrectos de los servidores públicos, entre otros cargos, el del alcalde
Suma Asegurada	\$700.000.000, sublímite de \$60.000.000

PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
Número de Póliza	600-87-994000000023
Tomador y Beneficiario	ECOVIVIENDA
Vigencia de Póliza	18/03/2016 al 19/03/2017
Riesgos Amparados	Actos incorrectos de los servidores públicos, entre otros cargos, el de gerente
Suma Asegurada	\$100.000.000

La desvinculación de la mencionada aseguradora respecto de las Pólizas No. 600-87-994000000017, 600-87-994000000029 y No. 600-87-994000000023, se dio en razón a la modalidad de reclamación conocida como *Claims Made*.

Sobre el particular, esta Sala Fiscal procedió a realizar un análisis exhaustivo de las pólizas No. 600-87-994000000017, 600-87-994000000029 y No. 600-87-994000000023 comparten un aspecto en común: fueron expedidas bajo la modalidad de vigencia "*Claims Made*" habida cuenta que en estas se especificó "*El sistema bajo el cual opera la presente póliza, es por notificación de investigaciones y/o procesos durante la vigencia comunicados en tal periodo a la aseguradora y derivados de hechos ocurridos desde el periodo de retroactividad*" e indicándose que el seguro sería amparable bajo la modalidad *claims made*. Esta modalidad implica, no solamente los hechos objeto de reproche y por los cuales se falló con responsabilidad debía acaecer durante su vigencia, sino que también la reclamación ante la aseguradora debió efectuarse dentro el mismo término, sin embargo la presente causa se aperturó el 25 de octubre de 2021.

Ufe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 44 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Ahora bien, en lo que corresponde a la póliza No. 600-87-994000000029, también debe anotarse que esta amparaba el cargo de Alcalde, el cual durante su vigencia ocupó el señor PABLO EMILIO CEPEDA, a quien se le falló sin responsabilidad fiscal, decisión que será confirmada por esta Instancia tal como se dijo líneas arriba; en consecuencia, no es posible hacerla efectiva, dado que, según las condiciones pactadas, el servidor público debía ser notificado dentro del periodo de vigencia de la misma.

En ese orden de ideas esta Sala estima que de cara a la vigencia de cada una de estas pólizas y el alcance de las cláusulas pactadas frente a la oportunidad de reclamación dentro de la vigencia de cada una, resulta procedente confirmar su desvinculación.

iii. **ALLIANZ SEGUROS S.A. en coaseguro con ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.**

Ahora, en lo que corresponde a la póliza de manejo No. 021960729, se tienen estas condiciones:

PÓLIZA DE SEGURO GLOBAL DE MANEJO PARA ENTIDADES	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ALLIANZ S.A., con un 60% en coaseguro con ASEGURADORA SOLIDARIA, con un 40%
Número de Póliza	021960729
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	06/08/2016 al 20/09/2019
Riesgos Amparados	Alcances fiscales, juicios con responsabilidad fiscal, entre otros cargos, el del alcalde
Suma Asegurada	\$600.000.000

En virtud de lo estipulado en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, y considerando la confirmación del fallo sin responsabilidad a favor del señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, por sustracción de materia según lo expuesto en el apartado donde se analizó su conducta, resulta procedente la desvinculación de esta póliza Global de Manejo No. 021960729 respecto de ambas aseguradoras.

Por otro lado, también la compañía **ALLIANZ SEGUROS S.A.** fue vinculada con ocasión de la póliza No. 21715582 expedida en coaseguro con la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** cuyos objeto, vigencia, amparos y coberturas son:



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 45 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

PÓLIZA DE SEGURO GLOBAL DE MANEJO PARA ENTIDADES	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ALLIANZ SEGUROS participación del 60% y ASEGURADORA SOLIDARIA participación del 40%
Número de Póliza	21715582
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	01/03/2015 al 05/04/2016
Riesgos Amparados	Alcances fiscales, juicios con responsabilidad fiscal, entre otros cargos, el del alcalde
Suma Asegurada	\$600.000.000

Ahora bien, este Cuerpo Colegiado en este momento únicamente se detendrá a analizar la desvinculación de la compañía ALLIANZ SEGUROS S.A., teniendo presente que el sustento de la instancia de origen para tal decisión, se centró en los argumentos de defensa de la apoderada, quien sostuvo que el valor asegurado de la póliza de manejo No. 21715582 se encuentra agotado, así como el pago por la compañía realizado con ocasión del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2017-0289, adelantado por este miso órgano de Control, adjuntando el certificado de agotamiento del valor asegurado.

Conforme lo anterior, Se observa, respecto de esta póliza, que en efecto se allegó certificado de agotamiento del valor asegurado,⁶⁶ junto a certificación del 24 de abril de 2023 conforme a la cual la misma no cuenta con disponibilidad para atender reclamaciones en virtud de su afectación dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2017-00289, acompañando comprobante de pago No. 229248 a favor del Tesoro Nacional por valor de TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS DOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS (\$379.202.765), con referencia de pago No. 20170289.⁶⁷

Evidenciado el pago de dicha suma y teniendo en cuenta que el valor del amparo de la Póliza No. 21715582 fue de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$600.000.000), aplicando el 60 % de participación correspondiente a la aseguradora ALLIANZ SEGUROS S.A., equivalente a TRESCIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$360.000.000).

De lo expuesto, resultó claro para este Cuerpo Colegiado que la Póliza No. 21715582 fue afectada en el proceso de responsabilidad fiscal mencionado, en la proporción

⁶⁶ Folio No. 11931

⁶⁷ Folio 11933

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

correspondiente al coaseguro, y que, a su vez, se efectuó el pago al Tesoro Nacional, se coincide con la decisión del *a quo* y por lo tanto de confirmará la desvinculación exclusivamente de esta compañía del proceso.

4.4. Recursos de apelación:

Ante los recursos de apelación interpuestos, esta Sala de Decisión procederá a realizar un análisis exhaustivo de los argumentos expuestos por los recurrentes, los cuales se califican como manifestaciones de inconformidad o censura frente a la situación jurídica generada por el acto administrativo objeto de impugnación. En el marco de la competencia que nos asiste para conocer y resolver el recurso de apelación, asumimos la obligación de examinar, con racionalidad y coherencia, los elementos que inciden en la decisión, actuando bajo el principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas.

Cabe recordar que el recurso de apelación tiene como propósito la modificación, aclaración, adición o revocatoria de la decisión cuestionada por parte de esta instancia, garantizando así el derecho a la doble instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución Política. Dicho recurso puede ser interpuesto de manera subsidiaria al recurso de reposición o de forma directa y exclusiva contra la providencia respectiva.

El objetivo que persigue el recurrente al interponer la apelación es que, como órgano de segunda instancia, realicemos una revisión integral de la decisión adoptada en primera instancia, evaluando los elementos que considera lesivos o contrarios a sus derechos. Para ello, el apelante debe observar ciertos requisitos mínimos de sustentación, los cuales incluyen la identificación de los aspectos específicos de la decisión que se estiman erróneos, así como la fundamentación de los motivos que justifican su oposición. En esta línea, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-365 de 1994, ha precisado que el recurrente tiene la posibilidad de *"hacer conocer al fallador de segundo grado los elementos de juicio en que se apoya su inconformidad"* (sic), de modo que la sustentación del recurso debe guardar una conexión directa y sustancial con la decisión controvertida.

Con base en las anteriores precisiones, esta Sala Plena procederá a resolver los argumentos expuestos por los recurrentes, efectuando una valoración integral de los aspectos procedimentales y de fondo que se relacionen con los elementos propios de la responsabilidad fiscal, con el propósito de establecer la procedencia o improcedencia de sus pretensiones.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

A continuación, se procederá a examinar los reparos formulados contra la decisión impugnada, tanto por los declarados responsables fiscalmente como por los terceros civilmente responsables, en atención a los parámetros previamente señalados, aclarando que no se pronunciará frente a las solicitudes de nulidad elevadas en dichos recursos habida cuenta que las mismas fueron rechazadas por extemporáneas.

4.4.1. Respeto de los fiscalmente responsables:

i. BERNARDO GIL ZAPATA.

El apoderado de oficio, fundamentó su recurso argumentando que su representado, **BERNARDO GIL ZAPATA**, no solo actuó de buena fe, sino que también adoptó medidas correctivas frente a las deficiencias identificadas en el proyecto, demostrando su compromiso con el cumplimiento del contrato y la exitosa ejecución del proyecto de vivienda. Sostuvo que, frente a los hechos imputados, al tomar las decisiones cuestionadas, lo hizo con base en la información y las instrucciones recibidas de sus superiores jerárquicos, sin que existiera prueba alguna que acredite su culpabilidad o que demuestre el desvío o mal uso de los recursos. Afirmó, además, que adoptó medidas correctivas ante las deficiencias constructivas identificadas.

Señaló que el acta de constitución de la unión temporal estableció con claridad las obligaciones y responsabilidades del consorcio, incluyendo las de **BERNARDO GIL ZAPATA**, lo que fortalece la posición de que su actuar se circunscribió a los límites contractuales y legales.

Refirió que la Resolución No. 863 de 2016, emitida por el ministerio de vivienda, levantó la declaratoria de incumplimiento del proyecto, lo que respalda la eficacia de las medidas correctivas implementadas por **BERNARDO GIL ZAPATA**. Precisó que esta evidencia refuerza su argumentación de que las acciones adoptadas fueron suficientes para rectificar las deficiencias y asegurar la adecuada finalización del proyecto.

Sostuvo que no basta con demostrar la existencia de un resultado dañoso, sino que también debe acreditarse que el acusado actuó con intención dolosa de cometer la falta grave por la cual se le encuentra responsable, sin que el fallo pueda sustentarse en una subjetividad o en una imprudencia no probada.

Finalmente, alegó la prescripción de la acción fiscal, argumentando que han transcurrido





AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 48 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

más de cinco años desde la emisión del auto de apertura, superándose así el límite temporal establecido por la ley, sin que se evidencien hechos que hayan interrumpido el curso de la prescripción. Con base en estos argumentos, solicita la revocatoria del fallo dictado en su contra.

Sobre el particular se tiene que dentro de esta causa fiscal, el señor **GIL ZAPATA**, ha sido vinculado dada su calidad de integrante del Consorcio "La Mejor Vivienda para Tunja" ejecutores del proyecto, al saberse que el 22 de noviembre de 2010, entre el municipio de Tunja, representado por el Alcalde de la época, señor **ARTURO JOSÉ FRUCTUOSO MONTEJO NIÑO**, la empresa constructora de vivienda de Tunja **ECOVIVIENDA**, representada por el señor **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO** y el constructor consorcio, denominado "La mejor vivienda para Tunja", integrado por los señores **IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ** y **BERNARDO GIL ZAPATA**, se creó la "**UNIÓN TEMPORAL TORRES DEL PARQUE**", cuyo objeto era: "La ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Parque del municipio de Tunja (Boyacá).

Así las cosas, probado el daño fiscal, como lo ha sostenido esta Sala dentro del acápite respectivo en este proveído, dentro del fallo con responsabilidad en su contra se le ha endilgado culpa grave, dada su conducta omisiva determinante, causa eficiente, en el proceso constructivo que se apartó del cumplimiento de las normas sismo resistentes y sin llevar a cabo los procesos constructivos que afectaron la integridad estructural de la edificación construida, sumado a una conducta activa grave dado que suscribió adiciones y/o modificaciones de la Unión Temporal a pesar de las inconsistencias e incumplimientos sistemáticos de dicho consorcio constructor, autorizando y firmando órdenes de pago sin reunirse las condiciones estipuladas en el encargo financiero. Conducta que guarda congruencia con la endilgada en el Auto de Imputación en su oportunidad.

Así, siendo un hecho cierto el fracaso del proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Parque, que comportó daño patrimonial, en términos de la Corte Constitucional,⁶⁸ este particular es gestor fiscal, por haber tenido habilitación contractual, con capacidad decisoria frente a los recursos del proyecto que constituyeron el patrimonio público, puestos bajo su administración, y destinación y bajo el entendido de que al asumir tal responsabilidad, como integrante del consorcio constructor debía contribuir en la realización de los fines del Estado.

⁶⁸ Sentencia C-438 de 2022.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 49 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

A voces de la misma Corte también los particulares, cuando actúen como gestores fiscales, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven, sin perjuicio de su régimen de derecho privado y normas especiales que los rijan.

De ahí, que la responsabilidad fiscal que se le endilga, frente al daño patrimonial es porque de forma directa, como particular contratista, en virtud de la gestión fiscal misma, contribuyó de manera eficiente en la producción del daño; relación de conexidad próxima y necesaria dada su conducta activa y omisiva en esta causa.

Por tanto, este contratista, con ocasión de la actividad contractual, al percibir el pago por obras que nunca ejecutó o que ejecutó indebidamente, tiene conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal a cargo de los servidores de la entidad estatal contratante y, por ende, contribuyó a la generación del daño fiscal, sencillamente, porque sin su intervención, junto a la de los demás integrantes del consorcio constructor, no se hubiera consolidado.

Adicional la responsabilidad que se le endilga también deriva de la solidaridad, prevista en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, según la cual, ante la existencia de un daño patrimonial al Estado, ya probado en este proceso, se convierte en responsable fiscal solidariamente, junto a los demás declarados responsables fiscales que con culpa han concurrido en la generación del daño aquí investigado.

Así conocidos los alcances del fallo en su contra y probado el daño se le endilga una mala práctica en la contratación, al no tener en consideración la propuesta presentada ante la administración para conformar la Unión Temporal, como integrante del consorcio constructor y menos cumplir con el objeto del proyecto, puesto que las modificaciones de los diseños no cumplieron con las normas sismo resistentes, conllevando a una edificación insegura y con deficiencias técnico-constructivas como está probado; hechos que comportan falta de planeación, inconsistencias en la elaboración de los diseños, frente a una obra que demanda de mayores inversiones para su cabal puesta en funcionamiento, lo que comportó daño patrimonial; obligaciones técnico constructivas que le asistía al consorcio constructor del cual hizo parte activa.

En el presente caso, este declarado responsable fiscal, como contratista particular e integrante del consorcio participó en la ejecución del contrato de construcción; en tal

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

sentido, está incluido en la definición legal prevista en el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 y dado el incumplimiento de sus obligaciones, sin duda le genera consecuencias desde el ámbito de la responsabilidad fiscal como está probado y su conducta, cae en la esfera de la gestión fiscal y guarda relación de conexidad con el daño, donde su conducta, tanto activa como omisiva, está dada a título de culpa grave que lo hacen responsable solidario conforme los alcances del artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, ya referida en este proveído, quedando obligado al resarcimiento los perjuicios causados al erario.

Para esta Sala, ya probado el daño fiscal en esta causa, sobre lo cual se le enrostra a este declarado responsable su omisión de garantizar la adecuada ejecución y calidad del proyecto, apartado de las normas técnicas, desde sus requisitos mínimos, mala calidad de materiales utilizados en cuanto a su no superar los estándares de resistencia, junto a malas prácticas constructivas, que consolidan la causación del daño, junto a otros factores. Por ende, de lo considerado por esta Sala, descendiendo a los argumentos del apelante, no encuentra suficiencia en ellos para desvirtuar el fallo en su contra.

De ahí, que bien precisa buena fe de su prohijado no se vislumbra la misma en su actuar tanto activo como omisivo, menos que se tengan pruebas que acrediten que haya adoptó medidas correctivas frente a las deficiencias identificadas en el proyecto, apartándose del cumplimiento del contrato y su consecución exitosa del proyecto de vivienda, ya que lo comprobado deja ver una obra colapsada, sin cumplir el fin perseguido de vivienda digna para los beneficiarios del proyecto.

Mal puede esta Sala disculpar que sus decisiones se basaron en la información e instrucciones que recibió de sus superiores jerárquicos, ya que su obligación contractual, como miembro del consorcio constructor le constreñía a cumplir a cabalidad con el objeto del proyecto de vivienda, muy a pesar que otros integrantes conformaran la Unión Temporal persiguiendo ese mismo fin, que para nada eran jerárquicamente superiores. No se tiene evidencia qué medidas correctivas adoptó este implicado ante las deficiencias constructivas, siendo responsable solidario fiscalmente. Es de advertir que este argumento de buena fe fue planteado por el apoderado en los argumentos de defensa a la imputación, el cual la instancia de origen desecho y que se comparte en sede de apelación.

Adicional, como lo advirtió el *a quo* la Resolución No. 863 de 2016, del Ministerio de Vivienda, que levantó el incumplimiento del proyecto, no se tiene probado que haya sido por el respaldo de las medidas correctivas implementadas por **BERNARDO GIL ZAPATA**, mismas que no se observan, sino por acciones de terceros, entre ellos de tutela de una



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 51 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

beneficiaria y por las acciones de entes públicos que buscaban la continuidad del proyecto para alcanzar su ejecución, no estando soportado probatoriamente este argumento de apelación.

Si bien, los alcances del Acta de Constitución de la Unión Temporal, establecieron las obligaciones y responsabilidades claras del consorcio, que incluyó a **BERNARDO GIL ZAPATA**, no es para esta Sala un argumento que desvirtué la conducta que se le reprocha en lo atinente al proceso constructivo de las viviendas a que se forzaba el consorcio constructor del cual era integrante, ya que una cosa es el cumplimiento de requisitos formales para hacer parte del consorcio o de la unión temporal, a la luz de la Ley 80 de 1993, lo cual no es materia de reproche fiscal, muy a pesar de la inconveniencia de dicha figura adoptada por las partes y, otra muy distinta, las obligaciones propias, derivadas del acuerdo de voluntades para la ejecución del objeto del proyecto sobre lo cual recae la responsabilidad fiscal en su contra, al saberse que era integrante del consorcio constructor y la obra no supero el proceso constructivo técnicamente.

Conforme el daño probado, para esta Sala su conducta omisiva y activa frente a su deber contractual, conllevó a un proyecto urbanístico fallido, comportando su actuar falta grave, ya que su deber no lo encausó a orientar los recursos dispuestos al proyecto para la realización de las finalidades que le incumben al Estado; incumplimiento de ese deber que lo hace responsable fiscalmente, por ende, este argumento de apelación no prospera.

Bajo tal entendido se confirmará la decisión de fallo en su contra al evidenciarse una conducta ACTIVA y OMISIVA a título de CULPA GRAVE, al estar probada que conllevó la causa del daño, materializada en suscribir adiciones y modificaciones, autorizar y firmar órdenes de pago, incumplir las normas sismo resistentes y no llevar a cabo en debida forma los procesos constructivos que afectaron la integridad estructural de la edificación construida; cohonestar para que la inversión de recursos públicos no cumpliera con el objetivo para el cual estaban propuestos, dado el proyecto de vivienda dirigido a personas vulnerables y desplazadas del municipio de Tunja, viviendas que por no estar construidas bajo los estándares de seguridad los privó de un espacio digno habitacional para mejorar su calidad de vida, como derecho fundamental y conducta activa al permitir que la inversión de los recursos públicos no cumpliera en cuanto a la calidad de las construcciones, toda vez, que el fin de estas, era asegurar la vida e integridad de las personas beneficiadas con la vivienda.

Como se observa, le aplica responsabilidad fiscal por las actividades conexas a la gestión

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

fiscal, ya que no solo se responde fiscalmente por la realización de manera directa de actividades que impliquen gestión fiscal sino también por aquellas que se realizan en virtud o en conexidad de ellas, límite de dicha conexidad que aplica a los contratistas, como en el caso que nos ocupa.

En relación con la interpretación de las normas sobre gestión fiscal y, respecto de la calidad de destinatario del proceso fiscal, en este caso del particular contratista con el Estado, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado, ha sido enfática en sostener no solo que los contratistas con el Estado son sujetos de vigilancia fiscal, sino también que el control sobre la gestión adelantada por las autoridades públicas y los particulares en la contratación pública se justifica por la naturaleza misma del control fiscal que fue diseñado para defender el erario y garantizar la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, lo cual acontece en esta causa al establecerse daño fiscal y haberse determinado la conducta de los responsables, que incluye a este contratista.

Ahora, si bien alega prescripción de la acción fiscal, precisando que han transcurrido más de cinco años desde que se emitió el auto de apertura, superándose así el límite temporal establecido por la ley, sin avizorarse hechos que hayan interrumpido el término, esta Sala debe apartarse de su argumento ya que, dado el cómputo de términos, sumados los de suspensión de los mismos, aún no ha superado los 5 años de que trata el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Al respecto este Cuerpo Colegiado observa la fecha cierta que dio origen a este proceso (octubre 24 de 2019), ante lo cual, se tendría el 24 de octubre de 2024, como fecha para que la decisión definitiva hubiese sido proferida y se encontrara ejecutoriada so pena de que operara la prescripción de la acción fiscal. No obstante lo anterior, se observan términos de suspensión y reanudación dentro del proceso, derivados de la declaratoria de pandemia COVID 19, dados entre el 16 de marzo y el 15 de julio de 2020,⁶⁹ dichas suspensiones interrumpieron por un lapso de cuatro (4) meses los términos de prescripción en las diferentes actuaciones procesales adelantadas por la Contraloría General de la República, entre las que se incluye el presente proceso, es decir que hacen que se extendían los términos de prescripción hasta el 24 de febrero de 2025.

Así las cosas, probado el daño como quedó confirmado en acápite de este proveído, establecida su conducta y el nexo causal con el daño, que lo hacen responsable fiscal no

⁶⁹ Resolución Ejecutiva No. 0070 de 2020.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

encuentra la Sala que los argumentos en apelación conlleven a revocar lo decidido debiéndose confirmar el fallo con responsabilidad fiscal en su contra dictado dentro del auto atacado.

ii. IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ.

El investigado **IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ** indicó que el Municipio de Tunja acudió a la figura de la Unión Temporal basándose en fundamentos legales establecidos en la Constitución Política y desarrollados en las políticas públicas para la promoción de vivienda digna, aplicados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Citó igualmente, normatividad y jurisprudencia que faculta a los entes territoriales diferentes formas asociativas para ejecutar dichos programas; exposición jurídica que sirvió al ente territorial para revocar el acto administrativo por medio del cual terminó la Unión Temporal.

Señaló que la terminación unilateral por parte del municipio de Tunja de la Unión Temporal, utilizando una cláusula excepcional que no estaba pactada en el documento y que tampoco puede ser pactada por expresa disposición de la ley, hace que la expedición de dicho acto se hiciera bajo abuso del derecho y con ausencia de competencia.

Manifestó que la Ley 80 de 1993 que rige la contratación pública y el desarrollo jurisprudencial de esta norma, establecen que en aquellos contratos en donde la administración no está facultada para incluir cláusulas exorbitantes, para poder darlo por terminado, debe acudir obligatoriamente al juez del contrato, así como, la imposición de sanciones contractuales por parte de la administración por ser de naturaleza correctiva, está sustentada en imposición de multas, las cláusulas penales pecuniarias y la caducidad.

Lo anterior para concluir que, fueron las actuaciones del alcalde del Municipio de Tunja para la vigencia 2016 – 2019, Pablo Emilio Cepeda Ulloa, que al final fueron las dieron al traste con el proyecto, pues:

- No convocó el Tribunal de Arbitramento.
- Si hubo incumplimiento por parte del constructor del proyecto, debió declararlo.
- No continuar con el proyecto.

Reprochó la celebración del contrato interadministrativo No. 02 del 17 de junio de 2017 suscrito ente la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja – **ECOVIVIENDA**- y la

[Handwritten signature]

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	AUTO
	SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
	NÚMERO: ORD-801119-048-2025
	FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
	PÁGINA NÚMERO: 54 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, cuyo objeto fue la realización de un estudio de geotecnia, estructural e hidráulica y diseño de intervenciones requeridas para corregir las deficiencias en los proyectos de vivienda Torres del Parque y Estancia del Roble, primero reprochando irregularidades en la celebración de dicho contrato pues no debió celebrarse de manera directa, por ser un contrato de consultoría, situación que además, permitió que **ECOVIVIENDA** omitiera la obligación de efectuar un análisis de mercado y estudios de precios, como lo señala la norma.

Igualmente, señaló que la Universidad contratada no contaba con la experiencia e idoneidad para esta clase de contratos pues no cuenta con la acreditación de la ONAC, así como, reprochó la metodología utilizada, específicamente en cuanto a que no manejó los criterios establecidos en la norma NSR10, aseveraciones que soportó anexando unos estudios adelantados por la firma **INGESTRUCTURAS LTDA.** a las estructuras de los edificios del proyecto, para que fueran analizados como prueba dentro del proceso, estudio que difiere del realizado por la **UPTC** en cuanto a la resistencia del concreto y su comportamiento.

Señaló que el manejo de los dineros para la ejecución del proyecto Torres del Parque, se hizo a través de fiducias mercantiles reguladas por el Código de Comercio, nunca fiducias públicas.

Agregó que a la fecha, después de diez años el proyecto de vivienda está habitado por más de doscientas familias, prueba suficiente que indica que no se debe adelantar proceso de responsabilidad fiscal, pues no existe pérdida de recursos públicos.

Por otro lado, indicó que el verdadero responsable de la no terminación de las unidades de vivienda fue el alcalde PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, quien nunca procedió a liquidar la Unión Temporal.

Este Cuerpo Colegiado, procede a dar respuesta a estos argumentos 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 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; y que trajo consigo, la necesidad de otras

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



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 55 de 129

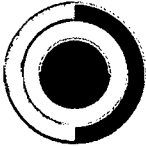
"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

administraciones de invertir en el convenio suscrito con la Universidad Pedagógica para determinar los daños estructurales y el incumplimiento con las normas técnicas.

Es necesario aclarar al apelante que los contratos estatales, como los contratos y convenios interadministrativos, son formas que utiliza la administración para desarrollar actividades relacionadas con alguna política pública, es así como la reconoce el Consejo de Estado:

"B. Los contratos y convenios interadministrativos: una distinción conceptual necesaria. La entidades públicas, para el cumplimiento de los fines del Estado, la satisfacción de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas e incluso industriales y comerciales, requieren el aprovisionamiento de bienes y servicios y la realización de obras, lo cual consiguen con la colaboración de los particulares o de otras entidades que integran la administración pública, mediante la celebración de contratos por los que, regularmente, deben pagar un precio o remuneración. Es decir, por un lado el Estado en orden a alcanzar su misión y objetivos recurre a la figura del contrato³, acto jurídico de colaboración mutua e intersubjetiva, en el que se entablan relaciones obligatorias con carácter patrimonial con particulares o con otras entidades estatales -cuando están en un mercado de forma similar a como lo hace el particular-, de las que emanan prestaciones recíprocas entre los sujetos partes del mismo, quienes son titulares de intereses disímiles o contrapuestos. Por otro lado, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general. Así, en la actividad contractual del Estado surgen dos tipos de negocios jurídicos: los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos, que pueden celebrarse entre entidades o administraciones públicas. En otros términos, dentro de las modalidades que pueden identificarse en la actividad negocial de la Administración se encuentran los contratos y convenios interadministrativos, figuras que son de común y frecuente utilización, al punto que a través de los mismos se compromete un gran porcentaje del presupuesto de las entidades estatales, tal y como se reconoce expresamente en la consulta formulada.

[Handwritten signature]

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	AUTO
	SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
	NÚMERO: ORD-801119-048-2025
	FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
	PÁGINA NÚMERO: 56 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Empero, debe advertirse que, en contraste con legislaciones extranjeras (verbigracia en el derecho español), nuestro ordenamiento jurídico no hace una distinción expresa de los contratos y convenios interadministrativos y los regula dentro del régimen jurídico general en materia de celebración y ejecución de los contratos estatales⁴, no obstante lo cual es posible que la aplicación y la interpretación de las normas de dicho régimen puedan resultar disímiles debido a la particular naturaleza de tales acuerdos de voluntades."⁷⁰

Ahora bien, como colaborador de la Administración, el contratista, determina buena parte de la gestión fiscal a cargo de los servidores públicos de la entidad contratante, porque sus acciones u omisiones, materializadas en la ejecución o no ejecución de las prestaciones contractuales a su cargo, traducidas en la entrega o no entrega, de los bienes, obras o servicios por los cuales percibe el pago, se convierten en factores esenciales del resultado de dicha gestión fiscal. Es alrededor de tales acciones u omisiones del contratista, como se llevan a cabo, entre otras, las decisiones de quienes tienen la competencia de la entidad para celebrar el contrato; vigilar y supervigilar su ejecución; conminar a su cumplimiento; tomar las decisiones directivas o correctivas para el cumplimiento del objeto contractual; recibir y pagar los bienes, obras o servicios que integran el objeto contractual; adoptar las decisiones de ponderación del cumplimiento o incumplimiento definitivo; liquidar el contrato; acudir a la jurisdicción, entre otras.

En efecto, el contratista fue seleccionado y el contrato celebrado, en la convicción de que, con su acción de experto agente del mercado, se daría satisfacción a la necesidad estatal que el contrato pretende solucionar. Así las cosas, no ejecutar las prestaciones en las condiciones anotadas y, además, cobrar y percibir el pago por lo no ejecutado o lo no cumplido, constituye una acción del contratista que afecta negativa y determinadamente el resultado de la gestión fiscal a cargo de la entidad pública en relación con la ejecución del contrato.

En tal sentido, el contratista, con ocasión de la actividad contractual, al percibir el pago de obras nunca ejecutó; o que ejecutó indebidamente, actúa en una relación funcional u obligacional que en su naturaleza es tiene conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal a cargo de los servidores de la entidad estatal contratante y, por consiguiente, en estas hipótesis que se traen a título de ejemplo, contribuye a la generación del daño fiscal,

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación Interna: 2257. Número Único. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

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



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 57 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

sencillamente, porque sin su intervención, no se hubiera consolidado.

Esta Sala se permite aclarar que la Autonomía de la Voluntad frente a los negocios jurídicos celebrados por la administración no es absoluta, es así como, ésta, 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 con la autonomía privada.

Aunado a ello, es importante reiterar que este ente de control no es juez del contrato, 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.

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 acusación del daño fiscal, puesto que este corresponde a diferentes causas determinadas en estudios de carácter técnico incorporados a esta actuación.

En cuanto a la afirmación que nunca manejo o tuvo a disposición los recursos invertidos de la obra, dado que, los recibía 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 mismos, 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

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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)*

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.

Adicionalmente indicó que, si bien si hay una lesión al patrimonio público, está 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 apelante, el daño en esta causa no es de ejecución instantánea, sino que corresponde a una concatenación de hechos, en los cuales participó en el periodo en el que ejerció gestión fiscal. 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 previo la construcción del proyecto Torres del Parque, y por terminación del plazo de la misma.

En cuanto al cuestionamiento que el daño causado en la presente causa fiscal, fue causado por las actuaciones del señor **PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA**, alcalde durante la vigencia 2016 - 2019 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 se concretó en 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

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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.

En el caso en particular, se demostraron los elementos de la responsabilidad fiscal del señor **IADER WILHEM BARRIOS HERNÁNDEZ** entendiendo como (i) Conducta - la omisión en el cumplimiento de las obligaciones pactadas en razón a la constitución de la Unión Temporal, pues la obra pactada nunca se terminó, (ii) daño – los recursos a él desembolsados para la construcción de 460 unidades de vivienda de interés prioritario, que en la actualidad no prestan ninguna utilidad a los beneficiarios del proyecto Torres del Parque, y (iii) nexo causal, el cual existe, dadas las omisiones en la ejecución en oportunidad del proyecto, situación que tuvo como consecuencia la pérdida de recursos públicos, pues el objeto del contrato nunca se alcanzó.

Así, dada la individualización que se tiene como gestor fiscal y que las conductas tanto activas como omisivas 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.

Por lo anterior expuesto, encuentra esta Sala que acompaña la decisión del operador de instancia de origen, en cuanto a la conducta desplegada por el señor **IADER WILHELM BARRIOS HERNÁNDEZ** en calidad de ejecutor de la obra objeto de la Unión Temporal y en cuya calidad manejó recursos públicos y que nunca ejecutó y término la obra a él encomendada, cayendo en la esfera de la responsabilidad fiscal, por la gestión que su actuar comportó, por tanto, debe responder fiscalmente de manera solidaria, resarciendo los perjuicios causados al erario.

iii. **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO.**

El apoderado de confianza de **WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO** y la defensora de oficio coinciden en argüir que la acción fiscal ha caducado y prescrito conforme a la Ley 610 de 2000, sosteniendo el apoderado que la última función de **LÓPEZ BLANCO** como

[Handwritten signature]



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 60 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

servidor público fue el 30 de junio de 2014, mientras que el auto de apertura del proceso se expidió el 25 de octubre de 2019, lo que supera el plazo de cinco años establecido por la norma, además de argumentar que la acción fiscal prescribió al no dictarse una decisión en firme dentro del término legal desde la apertura del proceso.

Los recursos enfatizaron que no se ha demostrado dolo o culpa grave en la conducta de su defendido, señalando la defensora de oficio que este cumplió con sus deberes como gerente de **ECOVIVIENDA** y miembro de la Unión Temporal Torres del Parque, delegando funciones al Director Técnico y Financiero y alertando sobre inconsistencias en la obra, presentando pruebas de solicitudes de calidad de materiales al constructor y de la exigencia en el cumplimiento de los cronogramas, mientras que el apoderado complementó este argumento destacando que **LÓPEZ BLANCO** tomó todas las previsiones necesarias para evitar inconvenientes en la ejecución del proyecto mediante la designación de un auditor interno, la contratación de una interventoría técnica externa, la supervisión por parte de la Gobernación de Boyacá y la constitución de un encargo fiduciario para la administración de los recursos, entregando antes de dejar el cargo un documento de empalme con recomendaciones sobre posibles incumplimientos del constructor.

Ambos recurrentes sostuvieron que no existe un nexo causal entre la conducta de **LÓPEZ BLANCO** y el daño patrimonial al Estado, argumentando la defensora que los recursos fueron invertidos en la construcción del proyecto de vivienda y que las unidades entregadas cumplían con los requisitos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10, añadiendo que el deterioro de las viviendas podría haber sido causado por factores posteriores a la gestión de **LÓPEZ BLANCO**, mientras que el apoderado reforzó esta postura destacando la diligencia en la estructuración del proyecto "*Torres del Parque*", que benefició a 460 familias de bajos recursos, alegando que cualquier daño posterior no puede atribuírsele directamente y cuestionando además la validez del informe técnico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), señalando deficiencias en la experiencia, metodología y equipos utilizados, así como la falta de consideración de planos finales y las modificaciones de la licencia de construcción.

El apoderado resaltó la gestión diligente de **LÓPEZ BLANCO** en la estructuración y ejecución del proyecto, destacando la obtención de la elegibilidad ante **FINDETER**, la selección del constructor mediante convocatoria pública y la implementación de mecanismos de control como la interventoría externa y el encargo fiduciario, subrayando que el cierre financiero del proyecto fue exitoso, permitiendo a las familias beneficiarias pagar menos del 20% del valor real de las viviendas.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 61 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Analizados los argumentos presentados, esta Sala de Decisión frente al argumento relativo a la operancia del fenómeno jurídico de la prescripción y caducidad en la presente causa fiscal, concluye que no le asiste razón al solicitar la declaratoria de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal en su contra. Sobre el particular, resulta necesario precisar que a la luz del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, tratándose de hechos o actos complejos, de tracto sucesivo, permanente o continuado, el término de caducidad de cinco (5) años debe contarse a partir del último hecho o acto que **haya generado el presunto daño al patrimonio público**.

En la presente causa fiscal, el hecho irregular que originó el daño al patrimonio estatal reviste la naturaleza de tracto sucesivo. Dicho daño se encuentra relacionado a la constitución de la "Unión Temporal Torres del Parque", creada para la ejecución de un programa de vivienda sin la observancia de un proceso de selección adecuado. La ejecución del programa concluyó por el vencimiento del plazo contractual e incumplimiento del constructor. Por tanto, el último acto relevante para el cómputo de la caducidad corresponde a la Resolución No. 108 del 13 de septiembre de 2016, expedida por la Alcaldía Mayor de Tunja, mediante la cual se declaró terminada la unión temporal.

De manera que la presente causa no se refiere a un acto instantáneo ni cerrado; por el contrario, involucra un proceso que se extendió en el tiempo mediante la ejecución de obligaciones contractuales y desembolsos, que consolidaron sus efectos hasta la etapa de terminación con ocasión al probado incumplimiento. En consecuencia, el término de caducidad debe computarse desde el último acto relevante, en este caso, la expedición de la Resolución No. 108 del 13 de septiembre de 2016.

Es pertinente señalar que el término de caducidad no es predicable de las conductas individuales de los sujetos vinculados, sino del proceso de responsabilidad fiscal en su conjunto. El diseño normativo del proceso fiscal busca evaluar de manera integral el daño al patrimonio público, independientemente del momento específico en que cada sujeto pasivo haya intervenido en la gestión de los recursos. Fragmentar la caducidad según las conductas individuales desnaturalizaría la finalidad del proceso y afectaría la protección del interés público.

El principio de solidaridad pasiva, inherente al proceso administrativo de responsabilidad fiscal, refuerza esta interpretación. En virtud de dicho principio, cuando varias personas contribuyen a la causación de un daño al patrimonio público, su responsabilidad es solidaria

fe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

e indivisible. Esto implica que cada sujeto pasivo responde por la totalidad del daño, sin que sea necesario individualizar su cuota de participación o el período exacto de su intervención. La responsabilidad solidaria garantiza la reparación integral del daño y orienta el análisis de los hechos desde una perspectiva global.

En este contexto, el proceso de responsabilidad fiscal se caracteriza por ser "in solidum"; es decir, evalúa de manera integral los hechos y las responsabilidades, sin limitarse a un análisis fragmentado de las conductas de cada gestor. Para el caso de la "Unión Temporal Torres del Parque", resulta evidente que la consolidación del daño patrimonial se produjo de forma progresiva, culminando con la terminación formal de la unión temporal mediante la Resolución No. 108 del 13 de septiembre de 2016. Este último acto relevante marca el inicio del cómputo del término de caducidad, conforme al artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

En tal sentido, considerando que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal fue expedido el 25 de octubre de 2019, resulta claro que la acción fiscal se inició dentro del término de cinco (5) años establecido por la ley, contados a partir del último acto relevante que consolidó el presunto daño patrimonial. Por tanto, no hay lugar a declarar la caducidad de la acción fiscal.

En cuanto a la prescripción de la acción fiscal, el apelante sostiene que esta operó al no dictarse una decisión en firme dentro del término legal desde la apertura del proceso, precisando que han transcurrido más de cinco (5) años desde que se emitió el auto de apertura, superándose así el límite temporal establecido por la ley, sin avizorarse hechos que hayan interrumpido el término. Sin embargo, esta Sala debe apartarse de tal argumento, ya que, dado el cómputo de términos y los períodos de suspensión, aún no se ha superado el plazo de cinco (5) años contemplado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Al respecto, este Cuerpo Colegiado observa que la fecha cierta que dio origen a este proceso es el 24 de octubre de 2019. En consecuencia, el término de prescripción ordinario se cumpliría el 24 de octubre de 2024, fecha para la cual la decisión definitiva debería haber sido proferida y encontrarse ejecutoriada, so pena de que operara la prescripción de la acción fiscal. No obstante, se identifican períodos de suspensión y reanudación de términos dentro del proceso, derivados de la declaratoria de pandemia por COVID-19, comprendidos entre el 16 de marzo y el 15 de julio de 2020, lo que extiende el término de prescripción hasta el 24 de febrero de 2025.

Cabe señalar que el Señor Contralor General de la República expidió la Resolución



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 63 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0070 del 1º de julio de 2020, mediante la cual se reanudaron los términos en las Indagaciones Preliminares Fiscales, Procesos de Responsabilidad Fiscal, de Jurisdicción Coactiva, Disciplinarios y Sancionatorios tramitados al interior de la entidad, a partir del 15 de julio de 2020, bajo los efectos de la pandemia por COVID-19. Dichas suspensiones interrumpieron por un lapso de cuatro (4) meses los términos de prescripción en las diferentes actuaciones procesales adelantadas por la Contraloría General de la República, incluyendo el presente proceso.

En conclusión, los argumentos del apelante carecen de fundamento, toda vez que, tanto la caducidad como la prescripción de la acción fiscal, deben analizarse conforme a los criterios normativos y jurisprudenciales vigentes, los cuales no permiten afirmar que la acción fiscal haya caducado o prescrito en el presente caso.

En consideración a los argumentos esgrimidos se procede a refutar, con rigor y fundamento, las alegaciones planteadas, evidenciando la existencia de culpa grave en su actuar y estableciendo con claridad el nexo causal entre su conducta y el detrimento patrimonial ocasionado.

El recurrente afirma haber cumplido con sus obligaciones mediante la delegación de funciones específicas en el Director Técnico y Financiero, complementando dicha delegación con la implementación de mecanismos de control, como la auditoría interna, la interventoría técnica externa, la supervisión de la Gobernación de Boyacá y la constitución de un encargo fiduciario para la administración de los recursos del proyecto; sin embargo, resulta imprescindible recordar que, conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 y la Ley 80 de 1993, la delegación de funciones no exime al servidor público de la responsabilidad directa e intransferible en la vigilancia y control de los recursos públicos, máxime cuando se advierten irregularidades en la ejecución contractual.

El artículo 12 de la Ley 80 de 1993 establece de manera inequívoca que los jefes de las entidades estatales no quedan eximidos de sus deberes de control y vigilancia sobre la actividad precontractual y contractual, incluso en caso de delegación; de igual modo, el numeral 5 del artículo 26 reafirma que la dirección y manejo de la actividad contractual son responsabilidades inherentes al ordenador del gasto, las cuales no pueden ser trasladadas a terceros, incluyendo comités asesores, interventores o personal de apoyo. Este marco normativo es reforzado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que ha señalado que el principio de confianza legítima no constituye un eximente de responsabilidad para los representantes legales, quienes tienen la obligación de verificar el

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

cumplimiento de los requisitos legales esenciales en todas las etapas del proceso contractual; en efecto, la administración pública, por su complejidad y la intervención de múltiples funcionarios, no puede utilizar como defensa la buena fe o la confianza en terceros para eludir la responsabilidad, pues el deber del funcionario no se agota en la revisión formal de la documentación o la firma de contratos, sino que incluye la verificación sustantiva del cumplimiento de los requisitos legales esenciales en todas las etapas del proceso contractual (CSJ SP, 6 de mayo de 2009, Rad. 25495).

En la misma línea, el Consejo de Estado, en su decisión del 29 de octubre de 2020, reforzó este principio al destacar que la delegación de funciones no elimina la responsabilidad inherente al delegado en la vigilancia de la ejecución de los contratos; el hecho de contratar personal para la supervisión no releva a los jefes y representantes legales de su deber de garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación ni de vigilar la adecuada ejecución del contrato. Tan es así, que la no participación directa en la celebración de un contrato no puede, por tanto, ser utilizada como causal de exclusión de responsabilidad, ya que esta se deriva de las funciones inherentes al cargo y de las obligaciones legales asignadas.

En el caso que nos ocupa, los argumentos del recurrente, basados en la delegación de funciones, no logran desvirtuar su responsabilidad fiscal; la Contraloría General de la República ha establecido, mediante pruebas documentales, técnicas y testimoniales irrefutables, que LÓPEZ BLANCO autorizó y suscribió órdenes de pago a favor del constructor, contraviniendo las condiciones estipuladas en el encargo fiduciario. Dichos pagos fueron efectuados pese a la existencia de múltiples informes de la interventoría y del Fondo Nacional de Vivienda (FONADE) que advertían sobre deficiencias técnicas, retrasos significativos en el cronograma de ejecución y el incumplimiento de las especificaciones contractuales, configurándose así una conducta activa caracterizada por una manifiesta falta de diligencia en la verificación del cumplimiento contractual, que se enmarca en los supuestos de culpa grave conforme a lo establecido en la Ley 1474 de 2011.

Adicionalmente, se ha demostrado que LÓPEZ BLANCO tenía pleno conocimiento de las fallas estructurales y constructivas que aquejaban el proyecto "Torres del Parque"; no obstante, y a pesar de haber recibido informes técnicos que detallaban las deficiencias constructivas y el uso de materiales de calidad inferior, no adoptó las medidas correctivas necesarias para salvaguardar los recursos públicos, evidenciando una negligencia inexcusable en el cumplimiento de sus funciones.

El recurrente argumentó que los recursos asignados al proyecto fueron invertidos



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 65 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

efectivamente en la construcción de las unidades habitacionales y que el deterioro de las viviendas podría haberse producido con posterioridad a su gestión; sin embargo, el acervo probatorio, constituido por documentación contractual, informes técnicos y hallazgos de auditoría, incluyendo los realizados por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), demuestra que las deficiencias constructivas y los problemas estructurales se originaron durante la administración de LÓPEZ BLANCO. La autorización de pagos en medio de estas fallas evidentes, así como su omisión en la adopción de medidas correctivas, establece de manera incontrovertible un nexo causal directo entre su gestión y el daño patrimonial sufrido por el Estado.

El apoderado del recurrente cuestionó la validez y la rigurosidad metodológica del informe técnico emitido por la UPTC, alegando deficiencias en los procedimientos y en los equipos utilizados; no obstante, este informe fue contrastado y corroborado mediante otros dictámenes técnicos independientes y visitas de inspección realizadas por la Contraloría, las cuales confirmaron las irregularidades constructivas y las fallas estructurales señaladas. La impugnación de estos informes carece de sustento probatorio suficiente para desvirtuar las conclusiones técnicas que fundamentan el fallo con responsabilidad fiscal.

En su condición de miembro de la Unión Temporal Torres del Parque, López Blanco asumió una responsabilidad solidaria en la ejecución del proyecto; la Ley 610 de 2000 es clara al establecer que la responsabilidad fiscal no se extingue por la participación de otros actores en la producción del daño patrimonial. La conducta tanto omisiva como activa de López Blanco contribuyó de manera directa y eficiente al detrimento de los recursos del Estado, configurando un escenario de responsabilidad ineludible.

La Contraloría concluye que los argumentos presentados por la defensa de LÓPEZ BLANCO no solo son reiterativos, sino que carecen de elementos probatorios novedosos que permitan reconsiderar o atenuar su responsabilidad fiscal. La negligencia manifiesta en el ejercicio del control y vigilancia del proyecto, la autorización irregular de pagos y la omisión de acciones correctivas consolidan un nexo causal claro e ineludible entre su gestión y el daño ocasionado al erario.

Ahora, frente a la legitimidad del informe técnico elaborado por la UPTC, aduciendo supuestas carencias en la experticia, la rigurosidad metodológica y la calidad de los equipos empleados, así como la omisión de los planos finales y las modificaciones a la licencia de construcción, esta Sala considera imperioso precisar que dicho informe fue incorporado y analizado como prueba documental.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

En virtud del Concepto No. 158 de 2018 emitido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, los informes técnicos pueden ser solicitados tanto a funcionarios especializados de la propia entidad como a entidades públicas o privadas cuya naturaleza y objeto misional estén intrínsecamente vinculados con la materia objeto de evaluación. En este contexto, la UPTC, como institución de educación superior con acreditada competencia en ingeniería y construcción, satisface plenamente los requisitos legales exigidos para la emisión del informe en cuestión.

Resulta crucial subrayar que, conforme a la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado, el informe técnico objeto de controversia debe ser considerado una prueba documental. Esta categoría implica que no puede ser asimilado a un dictamen pericial en los términos del Artículo 234 del Código General del Proceso (CGP). Por consiguiente, la pretensión de descalificar a los profesionales que participaron en su elaboración, equiparándolos a testigos o peritos, carece de fundamento y resulta improcedente en el contexto del proceso de responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, la normativa procesal vigente reconoce la admisibilidad de medios probatorios innominados, siempre que estos resulten pertinentes, conducentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos. El informe técnico de la UPTC cumple holgadamente con estos criterios, al ofrecer información precisa y detallada sobre las deficiencias estructurales detectadas en el proyecto "Torres del Parque".

La incorporación de dicho documento al expediente procesal se realizó respetando escrupulosamente todos los requisitos legales, incluyendo el debido traslado a los sujetos procesales para su conocimiento y eventual contradicción. No se aprecia, en consecuencia, vulneración alguna al derecho de defensa ni al debido proceso. Los argumentos esgrimidos por los recurrentes carecen de sólido sustento jurídico y probatorio que permita cuestionar la validez del informe técnico.

En síntesis, esta Sala concluye que las objeciones planteadas por los recurrentes no poseen la entidad necesaria para desvirtuar la existencia del nexo causal entre la conducta de **LÓPEZ BLANCO** y el daño patrimonial ocasionado al Estado. En consonancia con lo anterior, se ratifica la validez y pertinencia del informe técnico elaborado por la UPTC, el cual fue incorporado y evaluado conforme a la normativa vigente, sin que se evidencie afectación alguna a los derechos de defensa y contradicción de los sujetos procesales.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 67 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Por ende, esta Sala confirmará la decisión adoptada en primera instancia, manteniendo incólume la responsabilidad fiscal atribuida a **LÓPEZ BLANCO**, toda vez que no se configura vicio procesal ni valoración probatoria indebida que amerite una resolución distinta.

iv. FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA.

La defensa de confianza del señor **FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA** señaló que en el proceso fiscal, no se configuran, ni están probados, ninguno de los elementos necesarios para declarar responsabilidad fiscal, dado que el presunto daño al patrimonio del Estado no está debidamente acreditado, era desproporcionado y desconocía los criterios para su determinación es decir que sea (cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud), y se erraba al señalar que él consistió y toleró la continuación del proyecto Torres del Parque pese a las falencias técnicas del mismo.

También dijo que el operador de instancia realizó una interpretación "*in malam*", pues no consideró de forma adecuada sus funciones como alcalde, así como los sucesos que escaparon a su actuar, y argumentó que nunca tuvo potestad de mando sobre la ejecución de los recursos invertidos en el proyecto Torres del Parque, situación que se verificaba en los Decretos 555 de 2003 y el 1077 de 2015 mediante el cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, y se señalaron sus funciones, los cuerpos creados para su dirección y administración.

Indicó que, el fallo no realizó un análisis jurídico de la naturaleza de los recursos invertidos en el proyecto Torres del Parque, excluyendo así a otros funcionarios que por disposición normativa si tenían a cargo su vigilancia y administración, como lo eran funcionarios de FONVIVIENDA.

Reprochó que, no es un acto de potestad de mando (gestor) el hecho de que su defendido hubiese suscrito extensiones de tiempo del proyecto, así como accediera a que se siguiera ejecutando el mismo, aun cuando desde el año 2012, la interventoría venía informando el incumplimiento del contratista.

Y concluyó que, no se podía afirmar que hubo consentimiento o una voluntad validada, como quiera que nunca conoció de los problemas técnicos y constructivo del proyecto lo cual, (representa un vicio a la expresión del consentimiento de mi defendido por error de hecho), aunado a que las alertas emitidas por **FONADE** eran dirigidas a **ECOVIVIENDA** no

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

al Municipio.

Por otra parte, señaló que durante el período como alcalde del señor **FLÓREZ** se presentaron dos problemas jurídicos adicionales, los cuales condicionaron su actuación y le obligaron a continuar con el proyecto, prolongándolo en el tiempo.

Explicó que el señor **FLÓREZ** en su calidad de alcalde, no era el ordenador del gasto del proyecto Torres del Parque, sólo debía ejercer control de tutela sobre **ECOVIVIENDA** y procedió a citar, algunos fallos sin responsabilidad fiscal en los cuales este ente de control, bajo argumentos similares fallo sin responsabilidad fiscal a favor de los investigados.

Que sí ejerció el control de tutela del municipio respecto a **ECOVIVIENDA**. Si desplegó diligencia y cuidado en sus actuaciones, desde el punto de vista contractual no hubo incumplimiento de las obligaciones contractuales en el cargo como alcalde.

Afirmó que el fallo confundió el control administrativo propio del control de tutela con el deber de control jerárquico, al reprocharle al señor **FERNANDO FLÓREZ**, responsabilidad fiscal por no verificar y revisar aspectos técnico-constructivos del proyecto, lo cual, es contrario a la Constitución y al desarrollo jurisprudencial.

Señaló que si bien su prohijado en calidad de alcalde del Municipio de Tunja ostentó competencias de ordenador del gasto, no ejecutó acciones bajo esa condición, es decir, no ordenó pago alguno, todo se hizo a través de la fiducia constituida para tal fin, además, no tuvo a cargo la vigilancia y control sobre la ejecución del proyecto, Nunca ejerció funciones como supervisor del contrato de interventoría ni del contrato de obra, ni avaló los pagos al contratista, pagos que además debían contar con la autorización previa de la fiduciaria y de **FONADE**.

Indicó que, en desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal nunca (i) se probó que el señor **FLÓREZ** hubiese firmado autorizaciones de pago al contratista o hubiese intervenido en dicho proceso (ii) no se probó que fuese informado a través de la junta directiva sobre las fallas técnicas y constructivas del proyecto de vivienda y (iii) no se probó su consentimiento avalando dichas fallas; por lo que, no existe relación de causalidad entre la conducta y el daño endilgado a su prohijado. Por el contrario, si se demostró la diligencia de su gestión en el marco de sus competencias dentro de la junta directiva de **ECOVIVIENDA**, dado que, las prórrogas en tiempo de la Unión Temporal, firmadas por el señor **FLÓREZ** se aprobaron por circunstancias de hecho y de derecho diferentes a las



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 69 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

falencias técnicas y constructivas del proyecto.

Finalmente indicó que, no es posible exigir, personal, funcional y contractualmente, una conducta diferente a su defendido, especialmente por (i) su formación profesional como administrador de empresas, (ii) las normas especiales que priman la vigilancia de los recursos de **FONVIVIENDA**, obligación que no recae en los alcaldes municipales, más si sobre los directores de dicha entidad quienes si suscribieron y autorizaron pagos al contratista, (iii) en las obligaciones plasmadas en la creación de la Unión temporal, no existe ninguna que atañe al alcalde en cuanto supervisión técnica, (iv) el control de tutela ejercido por municipio sobre **ECOVIVIENDA** se limitó a adelantar control administrativo en cuanto decisiones con la planta de personal, presupuesto (no autorización de pagos) planes y programas en materia de vivienda para el municipio y (v) como alcalde, no tenía obligaciones constitucionales, legales, reglamentarias o contractuales, para adelantar de forma directa la supervisión, la vigilancia técnica, administrativa o financiera del proyecto Torres del Parque en la ciudad de Tunja.

Resulta importante señalar que la conducta que se endilgó en la presente causa fiscal de cara a los hechos generadores del daño investigados, al señor **FLÓREZ ESPINOSA** fue a título de culpa grave, en calidad de alcalde del municipio de Tunja, vinculado al proceso por i) omisión en desplegar las acciones administrativas, técnicas y financieras tendientes a verificar el estado real de las obras y evitar de esta manera que se continuara construyendo con deficiencias constructivas y falta de calidad. Así mismo, por ii) desconocimiento de las condiciones para desembolsar los recursos públicos del nivel municipal representados en subsidios de vivienda tanto en el encargo fiduciario como al constructor y iii) por desplegar una conducta ACTIVA al suscribir adiciones y/o modificaciones de la Unión Temporal pese a las inconsistencias e incumplimientos sistemáticos del consorcio constructor.

Igualmente, es claro que, en desarrollo del presente proceso de responsabilidad fiscal, que el operador de instancia si estableció, basado en el material probatorio recopilado y valorado en oportunidad, el daño patrimonial al Estado, tal como se dijo líneas arriba.

Sobre los argumentos en relación con la cuantía del daño, cabe señalar que, tanto el auto por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal como el fallo con y sin responsabilidad emitidos por el operador de primera instancia en desarrollo del presente proceso fiscal, analizaron de forma pormenorizada el daño y su cuantía, así como la procedencia de los recursos que se invirtieron en razón a la ejecución del proyecto Torres del Parque en la ciudad de Tunja, en relación con la participación ya fuese activa y/o omisiva de cada uno

fe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

de los investigados, aspecto que igualmente, analizó esta instancia fiscal en el acápite de daño, análisis que desagrega cada uno de los conceptos de la cuantificación del daño, enmarcados en los recursos públicos pagados al consorcio constructor durante el período de su gestión y la inversión adicional que asumió la administración a la terminación de la Unión Temporal.

En cuanto los argumentos expuestos en relación el desembolso de los recursos; contrario a lo manifestado por el apoderado de confianza del investigado, NO ERA DE RESORTE DE LOS MIEMBROS DEL FONDO, el desembolso de los recursos que se encontraban en el encargo fiduciario al consorcio constructor, pues dicha labor estaba en cabeza del Gerente de **ECOVIVIENDA**, del interventor y del control de tutela administrativa de la alcaldía municipal de Tunja.

Sobre el tema, esta instancia pone de presente que, el Decreto No. 555 de 2003, el cual creó el Fondo Nacional de Vivienda —**FONVIVIENDA**— adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es el encargado de administrar los recursos en inversión para vivienda de interés social urbana y asignar los subsidios de vivienda de interés social conforme a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.

Entiéndase que, el artículo 5 del mencionado decreto, señala que los recursos destinados por parte del Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social serian canalizados a través del Fondo Nacional de Vivienda —**FONVIVIENDA**—. En efecto, el artículo 2 estableció los objetivos del fondo, el alcalde en calidad de dueño de la obra y contratista de esta debía velar por la ejecución de la misma en desarrollo de sus funciones.

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**.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 71 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Así las cosas, las normas jurídicas señaladas por el apelante no exoneran de responsabilidad a los declarados fiscalmente responsables, 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.

En relación con las circunstancias de fuerza mayor alegadas, es importante precisar, que un imprevisto es aquel que no es posible resistir, el cual se circunscribe a un acontecimiento ajeno a la persona y a la voluntad de quien la invoca, de manera tal que esa relevante circunstancia representa una traba insalvable para el cumplimiento de una obligación. En la fuerza mayor el acontecimiento impositivo tiene origen en la propia naturaleza, y aún en los actos del hombre cuando sean obra de un tercero.

De acuerdo con lo dispuesto por la jurisprudencia para que esta figura se tipifique como fenómeno exculpatorio de responsabilidad, debe darse la ocurrencia de un hecho imprevisto al que no es posible resistir, hasta el punto de que el obligado no pueda evitar su acaecimiento, ni superar sus consecuencias. La fuerza mayor o caso fortuito indica que el hecho debe ser insuperable, por lo tanto, hace imposible el cumplimiento de la obligación objetivamente considerada, lo cual para el caso de estudio no ocurrió.

Con base en las anteriores consideraciones, no aparece probado que su defendido, hubiera actuado bajo una causal eximente de responsabilidad, como es la fuerza mayor o caso fortuito, pues no se ha comprobado en relación con su conducta, la ocurrencia de un hecho imprevisto al que no es posible resistir, o no puede evitar o frente al cual le fuese imposible superar sus consecuencias. Así las cosas, tales circunstancias deben estar plenamente acreditadas dentro del proceso, y es al implicado a quien corresponde demostrarlas, para que puedan prosperar como eximentes de responsabilidad.

Además, si bien las tutelas impetradas por los beneficiarios del proyecto ordenaban a la administración la entrega de las unidades de vivienda de interés prioritario, estas debían cumplir con los requisitos mínimos de seguridad y de habitabilidad, no de otra forma se entiende realizada la política pública de vivienda de interés social desarrollada por el Estado, finalidad de la Unión Temporal.

Frente al argumento que, en desarrollo del presente proceso de responsabilidad fiscal, no se vincularon todos los gestores fiscales que intervinieron en el proyecto, es de advertir que, el proceso de responsabilidad fiscal es proceso de naturaleza administrativa donde no

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

opera la figura de litis consorcio necesario para determinar la responsabilidad de los vinculados, por tanto, esta circunstancia no determina o incide en la responsabilidad del aquí investigado.

Lo anterior se suma al reproche sobre la ausencia de motivación del acta, 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, que el señor **FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA** en calidad de alcalde, fue gestor fiscal, 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.

Por otro lado, esta instancia insiste que la presente causa fiscal, por un lado, se encuentran los compromisos y obligaciones adquiridas por cada uno de los integrantes de la Unión Temporal y por otro, las responsabilidades que surgen de la ejecución de los recursos públicos para los gestores fiscales directos o con ocasión de ésta y para aquellos gestores indirectos o que contribuyen con el daño al patrimonio del Estado.

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 de **ECOVIVIENDA**, ni evitar las graves deficiencias en el proceso constructivo del proyecto de vivienda a cargo de **ECOVIVENDA**, 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 Torres del Parque.

Finalmente, en cuanto a la discutida ausencia de los elementos de la responsabilidad fiscal,



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 73 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

esta instancia observa que el señor **FLÓREZ ESPINOSA** debía enmarcar sus acciones en relación con los dos roles que cumplía, por una parte, como alcalde Municipal de Tunja y Representante Legal del Municipio de Tunja e integrante de la Unión Temporal constituida para llevar a cabo la construcción de las soluciones de vivienda de interés prioritario, y en esa medida procede esta instancia a analizarlos, así:

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 en riesgo el patrimonio público. Como alcalde del municipio de Tunja, estaba sometido al cumplimiento de la Constitución y de la Ley al momento de decidir y ejecutar el presupuesto del Departamento, debiendo circunscribir sus actuaciones y/o omisiones, al servicio de los fines estatales y a la protección del interés general sobre el particular, adelantando actividades de control y seguimiento al proyecto y así lograr los objetivos establecidos en el convenio.

En el mismo sentido, observa esta instancia que, el señor **FLÓREZ ESPINOSA** aun siendo conocedor de los informes emitidos por parte del interventor, en los cuales se exponían los incumplimientos por parte del contratista de la obra, se apartó de estos postulados, pues, aun así, firmó las prórrogas en tiempo de la Unión Temporal, situación que denota en sí misma, ausencia en la falta de control durante la etapa de ejecución del proyecto, conducta que ocasionó un detrimento de orden fiscal. De igual manera, en calidad de representante legal del municipio por mandato Constitucional, era el responsable de la ejecución de los planes y programas que permitieran llevar a cabo los objetivos del convenio, por lo que, 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, 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.

Aunado a que, no se aprecia en el material probatorio obrante en el plenario que el señor **FLÓREZ ESPINOSA** haya ejercido una posición diligente frente a las circunstancias que

Ue

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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.

Reitera este operador fiscal que, en lo que corresponde a la responsabilidad del señor **FLÓREZ ESPINOSA**, obra prueba que durante el período en el cual se desempeñó como alcalde, se aprobaron varios pagos al inversionista-constructor pese al evidente incumplimiento de su parte, giros de recursos públicos que han representado el criterio para definir el detrimento del Estado en toda la etapa de investigación, de lo que resulta claro el nexo causal entre sus conductas y el daño de la presente causa fiscal.

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, siendo parte de la Unión Temporal, era una pieza fundamental para a través del seguimiento y control de obra, propender por la finalización en tiempo y dentro de los estándares de la obra acordados, por lo que su omisión durante el tiempo de su gestión como alcalde del ente territorial, al no manifestar la negativa en cuanto continuar con una obra que y su actuar en cuanto permitió más pagos al contratista, aun cuando era conocedor de los cumplimientos y fallas en las estructuras del proyecto de vivienda de interés social.

Por otro lado, en cuanto a la relación de causalidad, es notorio que con la conducta omisiva en la que incurrió el señor **FLÓREZ ESPINOSA**, 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.

Así, dada la individualización que se tiene como gestor fiscal directo y que la conducta reprochada 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.

Por lo anterior expuesto, encuentra esta Sala que acompaña la decisión del operador de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 75 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

instancia de origen, en cuanto a la conducta desplegada por el señor **FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA** y así la confirmará.

v. GLORIA LUZ MARIETHA ÁVILA FERNÁNDEZ.

El apodero de confianza en su escrito relacionó los hechos que llevaron al fallo en contra de su prohijada, manifestó su inconformidad ante la renuencia de la instancia primera al no darle el tratamiento debido al peritazgo efectuado por la SOCIEDAD BOYACENSE DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS "SBIA" ni a los informes técnicos practicados por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia —UPTC—, que fueron incorporados al expediente como pruebas documentales, para lo cual se apoyó en concepto jurídico de este ente de control, los alcances de la Ley 1474 de 2011 y jurisprudencia relacionada sobre la finalidad y alcances de los informes técnicos. Arguyó sobre lo anterior, el reproche de la CGR al imputar responsabilidad fiscal a su representada por los valores cancelados de los peritazgos e informes técnicos ya que aunque los mismos fueron aportados al proceso como prueba y que si bien generaron un gasto, consideró que estas erogaciones únicamente podían ser cobrados a los funcionarios que los contrataron, es decir a la gerente de **ECOVIVIENDA** del año 2016, la ingeniera **VIVIANA CAMARGO** y al alcalde **PABLO EMILIO CEPEDA**, los cuales no fueron objeto de fallo de responsabilidad fiscal, siendo ellos quienes suscribieron los contratos con la SBIA y con la UPTC para la práctica de los informes técnicos, los cuales no pueden ser atribuidos a las demás partes del proceso, como se señaló por este ente de investigación fiscal en el año 2016.

Reprochó falencias técnicas de las pruebas identificadas como informes técnicos y que sirvieron de insumo para proferir el fallo con responsabilidad fiscal, para lo cual señaló que el estudio realizado por la UPTC es un estudio de vulnerabilidad, el cual no tiene nada que ver para estructuras donde supuestamente estaba comprometida la resistencia estructural. Indicó que lo correcto era un estudio estructural de patología, ausente en el proceso, por lo cual no se podía concluir que las edificaciones no cumplen con la normatividad sismorresistente NSR10.

Adicionó, que los laboratorios de los estudios tenidos en cuenta para la imputación y el proceso que dio origen al auto no están certificados, ni realizadas por personal idóneo, ni profesionales especializados.

Argumentó que se realizó un estudio nuevo de suelos en el cual modificaron un parámetro para diseño - dando como resultado que se modificara la estructura a calcular-, por eso no

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

se podía comparar con la estructura calculada inicialmente para el proyecto. Refirió que el estudio realizado tanto por la Sociedad de Ingenieros y la UPTC no tuvo en cuenta los planos finales aprobados por la curaduría con los que se desarrolló el proyecto y por supuesto no iban a coincidir con los iniciales del proyecto.

Añadió que los estudios de la UPTC y la Sociedad de Ingenieros asumen que el interventor fue quien aprobó los diseños, cuando fue la curaduría municipal de Tunja y FINDETER, que hace incurrir en error a la contraloría al señalar que el interventor no actuó o no dio su aprobación a los diseños o la dio sin el personal idóneo, cuando estos fueron aprobados por las entidades expuestas anteriormente y con profesionales idóneos para tal actuación y en tal sentido el ente investigador señaló como argumentos para el fallo que los diseños no estaban conforme a las normas de sismo resistencia.

Agregó que contrario a lo señalado en el fallo, la curaduría no aprobó el cambio de diseño de manera errada, toda vez que la Resolución No. 320 del 18 de noviembre de 2011, la cual goza de total legalidad, no fue objeto de control judicial y menos que la construcción del proyecto torres del parque tenía problemas desde sus estudios y diseños y mucho menos atribuir tal responsabilidad a su poderdante pues solo hasta el año 2015 fungió como gerente de **ECOVIVIENDA**, por lo tanto no participó en la aprobación de la modificación de los diseños iniciales, con lo cual no es posible atribuirle dicha responsabilidad.

Arguyó violación al debido proceso por inexistencia de la relación de causalidad entre la conducta y el daño patrimonial al tenerse que las pruebas presentadas por la SBIA y los convenios celebrados con la UPTC, no pueden ser tenidos en cuenta para imputar una responsabilidad fiscal en el presente asunto y mucho menos para cuantificar los presunta disminución de patrimonio público, por irregularidades probatorias que no llevan a la certeza del daño y mucho menos se puede probar la culpa grave para responsabilizar. Concluyó solicitando sea revocado el fallo en contra de su prohijada y se le archive el proceso en su favor.

Sobre el particular, y respecto a los argumentos de apelación, si bien comienza señalando su inconformidad al no dársele procesalmente el tratamiento debido al peritazgo efectuado por la SBIA ni a los informes técnicos practicados por la UPTC, que fueron incorporados al expediente como pruebas documentales, esta Sala debe acoger los fundamentos del *a quo*, ya que si bien fueron incorporados como prueba documental, de una parte no fue desvirtuado su contenido ni los únicos medios de prueba en que se fundó la decisión del fallo, sino también en pruebas documentales, elaboradas por expertos, contentivos del



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 77 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

reconocimiento in situ de los hechos, resultando probatoriamente demostrado, junto a otras pruebas, las irregularidades constructivas para la existencia del daño. Experticias estas, a las que se les dio el carácter de prueba documental y, por ende, se le consideró auténticas, ya que habían sido emitidas por profesionales idóneos, previa verificación del proceso constructivo.

Por ello, en opinión de esta Sala si bien no fueron materia de traslado para ser controvertidas, pues no tienen el carácter de peritazgo o informe técnico a la luz de las disposiciones en materia de responsabilidad fiscal, su incorporación directa, como prueba documental en nada invalida su contenido, resultando otros informes técnicos y pruebas practicadas confirmatorias del hecho dañino probado, no habiendo incurrido la instancia de origen en falso juicio para demostrar el daño.

Se reitera que, incorporados como documentales, se presumen auténticos, hasta tanto no se demuestre lo contrario o no se les tache de falsedad, lo cual no aconteció y cuyo contenido fue conocido por los implicados y validado en conjunto con el demás acervo probatorio.

Nótese que las documentales a que hacen referencia éstas no son los mismos dictámenes periciales regulados en los artículos 233 a 242 del Código de Procedimiento Civil, ni los informes técnicos de entidades y dependencias oficiales que reglamenta el artículo 243 del mismo estatuto procesal, por cuanto no se practicaron por mandato del operador administrativo, ni en el curso de la actuación fiscal. Por el contrario, estas pruebas se originaron por encargo de las entidades afectas y sin la intervención de la Contraloría que delimite su práctica y su contenido, pues ello correspondió a una solicitud previa al proceso.

De ahí que dichas pruebas se efectúan válidamente de la misma manera que se aportan al proceso las demás pruebas documentales, cuya contradicción no se ejerce mediante el traslado, como ocurre en la prueba pericial, sino en las oportunidades previstas en el procedimiento para que la contraparte manifieste su oposición y sus razones para restar credibilidad a estas. Por esa misma razón, la validez de su incorporación al proceso se valora dentro de la sana crítica, como las demás pruebas y se aprecian en conjunto, pues al igual que el dictamen pericial, el operador es autónomo para valorar las pruebas técnicas y verificar la veracidad de sus fundamentos y conclusiones, como así aconteció, apoyado en el demás material probatorio. Documentos estos, que dada su especialidad de los conocimientos que se expresaron allí, sí constituye un importante instrumento de apoyo para su convencimiento.

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Es decir, las experticias así aportadas al proceso no pueden considerarse pruebas periciales, entre otras razones, porque no fueron ordenados ni practicados a instancia del operador administrativo competente. Aun así, al tratarse de conceptos técnicos tienen eficacia probatoria, sometidas a las reglas del debido proceso previstas en la ley.

Sobre su otro argumento al precisar que los valores cancelados por los peritazgos e informes técnicos que generaron un gasto que debía ser cobrados a los funcionarios que los contrataron y no atribuidos a las demás partes del proceso, esta Sala debe precisar que resultan valores asociados a los hechos generadores de daño, por cuanto su solicitud en oportunidad obedeció a la necesidad de establecer las condiciones técnico constructivas del proyecto urbanístico dadas las falencias detectadas en su oportunidad que hizo necesario dichos peritajes e informes para la posterior toma de decisiones frente a la suerte del proyecto.

Estudios que los consideraron necesarios las entidades afectadas frente a las irregularidades observadas en ejecución del proyecto, bien para retomar el proyecto o exigir la adecuación a la normatividad; proyecto que de haberse ejecutado técnicamente, no los hubiera hecho exigibles.

Por ende, resultan valores asociados al daño que solidariamente conlleva imputárselos a los declarados responsables fiscales al advertir las omisiones en que incurrieron para precaver el daño.

Ahora, frente a su reproche de falencias técnicas de las pruebas identificadas como informes técnicos y que sirvieron de insumo para proferir el fallo con responsabilidad fiscal, esta Sala insiste que dicha documental no fue la única que se tuvo en cuenta para declarar la responsabilidad fiscal. Como lo sostuvo el *a quo* el estudio realizado por la UPTC recayó sobre: i) Geotecnia ii) hidráulica iii) estructural, que contiene exploración del subsuelo, estabilidad de muros de contención, sistema de drenaje, factores de seguridad, estabilidad de taludes, componente estructural, sistemas de resistencia gravitacional y sísmica, memorias de cálculo, observancia de normatividad antisísmica, entre otros aspectos técnicos.

Es decir, el daño no se sustenta solo en esta prueba técnica pues existen, como lo advierte el *a quo* y está probado, informes de interventoría, informes de FONADE, actas de visitas y las declaratorias de incumplimiento por parte del Fondo Nacional de Vivienda —



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 79 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

FONVIVIENDA—, que demuestran las irregularidades e inconsistencias en la construcción del proyecto de vivienda finalmente, en la lesión al patrimonio del Estado; daño que corrobora esta Sala de conformidad con lo ya plasmado en el acápite respectivo de este proveído.

De otra parte, si bien reprocha el apelante que los laboratorios de los estudios tenidos en cuenta para la imputación y el proceso que dio origen al auto no están certificados, ni realizados por personal idóneo, ni profesionales especializados, advierte este Cuerpo Colegiado que dentro del auto que resolvió el recurso de reposición contra el fallo el *a quo* efectuó un ejercicio juicioso para desvirtuar esta afirmación, señalando que la información de los laboratorios externos que practicaron los ensayos se encuentran en los anexos del informe de la UPTC, que han estado a disposición de los sujetos.⁷¹

No debe dejar de lado esta Sala, como hecho cierto probado, que el reproche fiscal recae sobre cambio del diseño del proyecto, malas prácticas constructivas y utilización de materiales de mala calidad; hechos comprobados dada la valorización integral de pruebas, resultando inconsistencias evidentes a la vista de cualquier desprevenido sin experticia en temas constructivos, sobre un proyecto que amenaza ruina y escapa a los fines sociales perseguidos de vivienda digna, bajo complicidad de los obligados al buen uso de los recursos públicos.

De ahí, mal puede reprocharse la idoneidad de los profesionales y entidades que elaboraron los estudios, como estrategia argumentativa para pretender dejar sin efecto un hecho probado por distintos medios, con la oportunidad garantizada para haber controvertido esta prueba; la misma que no ha sido tachada de falsa, al verificarse que existe certeza sobre la persona que ha elaborado el informe y demás estudios y ensayos por las entidades con competencia para su emisión.

Para esta Sala, el argumento del apelante, no desvirtúa la existencia del daño, ya que no solo la decisión se fundó en esta prueba, como documento con carácter decisivo, sino fundado en otras que obran en el expediente, que contienen la entidad suficiente y que, valoradas en conjunto, el sentido de la decisión, frente al daño evidenciado, no hubiera sido diferente.

En lo que respecta a su argumento que se realizó un estudio nuevo de suelos en el cual modificaron un parámetro para diseño - dando como resultado que se modificara la

⁷¹ Folio 15604

pe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

estructura a calcular-, por eso no se puede comparar con la estructura calculada inicialmente para el proyecto, esta Sala debe reiterar que, si bien busca con ello justificar cambios estructurales del proyecto, se debe advertir como hecho cierto la existencia de daño fiscal, probada por el *a quo* en el numeral "3.1" del acápite del daño fiscal denominado "De las fallas en la modificación del diseño de proyecto "Torres del Parque" y la aplicación del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente durante la fase de ejecución." a partir del análisis de los dos (02) diseños del proyecto de vivienda, sobre el cual el apoyo técnico logró determinar que las memorias de cálculo señalan contrastes en el sistema estructural, en la norma sismorresistente aplicable concluyendo que el diseño estructural cuestionado por esta entidad fiscal, no tuvo en cuenta los requisitos básicos para su formulación, parámetros de diseño para una zona de amenaza sísmica intermedia, lo que traduce a una edificación insegura al no poder resistir las fuerzas que le pueda imponer la naturaleza o su uso vertical, apartándose del principal propósito u objeto de norma sismorresistente.

Bajo tal concepción técnica, ajeno a cambios o no de diseños lo que se tiene es una obra inconclusa que fue prevista para la construcción de las viviendas dignas de interés prioritario, nunca terminada, donde lo construido presenta fallas y mala calidad de los materiales, que continua sin prestar ningún servicio a la comunidad, bien por no ajustarse a los diseños iniciales ni a aquellos que buscaban adecuarlo técnicamente para alcanzar su propósito, que como se ha advertido conllevó a las deficiencias estructurales del proyecto con Inversión de recursos cancelados al inversionista constructor y a terceros, que llevan a daño.

De ahí, que a pesar de los argumentos del recurso, se tiene la existencia de pruebas debidamente recaudadas, solicitadas y practicadas que demuestran objetivamente el daño del Estado que justifica mantener incólume el fallo con responsabilidad fiscal, dictado en su oportunidad al saberse que obran pruebas que conducen a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de la actuación, con culpa grave de esta implicada con relación de causalidad entre su comportamiento omisivo y el daño ocasionado, encontrando una adecuada motivación. Bajo tal contexto esta Sala Fiscal confirmará el fallo recurrido.

vi. **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS.**

El apoderado de confianza, frente al reproche fiscal de haber aceptado la modificación del diseño del proyecto Torres del Parque sin el cumplimiento de la norma técnica de sismo resistencia —NSR—, refirió que a su poderdante por su condición de Director Técnico de



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 81 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

la Empresa de Vivienda, le asistía firmar el referido estudio de diseños, (en cumplimiento de sus funciones del cargo), pero es conocido por el despacho, que el perfil profesional del señor **PÉREZ BURGOS** NO era de ingeniero civil y menos especialista en estructuras, razón por la cual, el ente de control fiscal no puede o debe endilgarle esta responsabilidad de la falencia de los estudios estructurales al profesional encargado de la dirección.

Delibera que el arquitecto **PÉREZ BURGOS**, certificó que cumplían las especificaciones técnicas de acuerdo con lo soportado por la Interventoría, quien tenía la obligación de verificar el cumplimiento del constructor.

Acredita que su prohijado desempeño a cabalidad lo relativo a las normas técnicas, evidenciado por el despacho en la documentación del contrato de interventoría donde reposan los diferentes requerimientos que en condición de supervisor Pérez Burgos realizó a la interventoría y a la entidad constructora, no siendo cierto que el cumplimiento de las funciones de su poderdante respecto a este ítem, no hayan sido diligentes y pertinentes. Frente al hecho endilgado de haber proyectado las adiciones y modificaciones de la Unión Temporal Torres del Parque, pese a los problemas presentados con el consorcio constructor, apela que la valoración emitida por el despacho, no concuerda con las funciones que cumplió su poderdante, quien simplemente las proyectaba en cumplimiento de sus funciones, donde las adiciones y modificaciones tenían su origen en la interventoría, (quien revisaba y justificaba las adiciones y modificaciones), el constructor (quien solicitaba las mismas) y las decisiones tomadas por el Gerente de la época, quien era el ordenador del gasto y tomaba las decisiones de todo el proyecto.

Así, precisa que las adiciones de tiempo y valor se efectuaron por solicitud del inversionista constructor, a su vez avaladas por el interventor; donde el contrato de interventoría es un contrato accesorio al de obra pública, que sigue la suerte del contrato principal. Es decir que, si adicionaban el contrato de obra en tiempo y/o valor, el contrato de obra no podía seguir siendo ejecutado sin interventoría, razón por la cual se debía acceder a las solicitudes de interventor para adicionar el contrato de interventoría las veces que adicionaran el contrato de construcción.

Sobre el reproche fiscal de avalar el correcto ejercicio de la interventoría cuando la misma no cumplió a cabalidad sus obligaciones de cara al contrato de consultoría No. 30, arguye que es posición subjetiva y no objetiva del *a quo*, lo cual no comparte.

Al respecto refiere que si bien el arquitecto **PÉREZ BURGOS**, certificó el cumplimiento de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 82 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

los productos que le entregó la interventoría, que avalaban las obras realizadas por el constructor, conllevaban pruebas documentales, contables, técnicas, ensayos, planos y demás insumos que reposan en el expediente. Así, el actuar de su prohijado fue de buena fe, pues su profesión no le permitía controvertir muchos de los insumos entregados por la interventoría, quien era la encargada de ejercer el control administrativo, técnico y financiero del contrato de obra.

Argumenta que, si bien se le imputa a su poderdante las modificaciones realizadas a la Unión Temporal Torres del Parque, sobre las cuales suscribió las actas, las mismas no se realizaron por la voluntad o capricho de su prohijado, pues era el funcionario encargado de redactar y transcribir lo que sus jefes decidieran. Precisa que él, en su condición de supervisor, no tenía la competencia ni injerencia en ese tipo de decisiones, pues estas las tomaban, el alcalde del momento, el Gerente de la empresa de construcción y el inversionista constructor, quienes definían el porcentaje de participación de cada integrante de la UT y el valor que correspondía en la UT.

En cuanto a la apreciación de responsabilidad fiscal por el no cumplimiento de las especificaciones técnicas por parte del inversionista constructor, tales como que los ensayos de las estructuras no cumplían a la resistencia a la compresión de diseño, arguye que no es pertinente imputar esta responsabilidad a su poderdante, como quiera que él certificaba cumplimiento, de acuerdo a los ensayos que le presentaba el interventor, quien demostraba que sí cumplían, donde su representado actuó de buena fe, bajo la premisa que quien llevaba los resultados de ensayos verificaba, bajo su experticio y conocimiento profesional, que los mismos fueran aptos.

Sobre el reproche fiscal en contra al endilgársele que omitió controlar los pagos al constructor que no concuerdan con lo ejecutado en el proyecto, por pagos efectuados por anticipo y demás pagos que debían ser supervisados por su prohijado, tacha tal argumento de falso por cuanto arguye que la forma de efectuar los pagos estaban taxativamente señalados en la cláusula de forma de pago y en nada debían ser autorizados por **PÉREZ BURGOS**, ya que eran del resorte del gerente de la entidad en su condición de ordenador del gasto, el interventor, quien era el profesional encargado de verificar las especificaciones técnicas de cada uno de los ítems de la obra a través de su equipo de profesionales especializados en los diferentes frentes de la construcción y el inversionista constructor y ejecutor del proyecto.

Ahora, frente al hecho endilgado por la omisión de velar por que se mantuviera el equilibrio



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 83 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

contractual, el apelante señala que esta función la desempeñó a cabalidad y responsable, lo cual se evidencia de la documentación del contrato de interventoría donde reposan los diferentes requerimientos que por su condición de supervisor realizó a la interventoría y a la entidad constructora, además de la proyección de las actas para garantizar el equilibrio.

Sobre el hecho de haber omitido verificar de manera eficiente que el constructor cumpliera con las especificaciones técnicas y de calidad con el objeto y omisión de velar porque se mantuviera el equilibrio contractual, señala el apelante que su prohijado avalaba los informes entregados por la interventoría de acuerdo a los formatos establecidos para cada uno de los informes que debía presentar el inversionista constructor, donde dado su perfil profesional de arquitecto no era la persona idónea para verificar y/o cuestionar ítems como los ensayos de compresión de estructuras, y más cuando esos ensayos provenían de un laboratorio y estaban avalados por el interventor, quien sí tiene a su cargo profesionales de ingeniería y especialistas en suelos o estructuras. Reitera que el arquitecto Pérez Burgos actuó de buena fe y bajo el principio de confianza que le generaba la interventoría.

De otra parte, el apelante cuestiona inconsistencias en la prueba decretada y practicada por el despacho; esto es el informe o peritaje presentado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, **UPTC**, al advertir que este no tuvo en cuenta los planos finales aprobados por la curaduría con los que se desarrolló el proyecto, que por supuesto no van a coincidir con los iniciales, además omitió que a las cubiertas se les instaló un impermeabilizante manto asfáltico para evitar filtraciones, lo cual conlleva a errores de interpretación, donde la Contraloría hoy está indicando que existieron falencias.

Enfatiza que los estudios de la **UPTC** y la Sociedad de Ingenieros entran a realizar un análisis de los estudios del proyecto, tanto estructurales, suelos arquitectónicos etc., sin tener en cuenta: i) los protocolos que llevaron a la aprobación de la licencia de urbanismo y construcción del proyecto, siendo **FINDETER** entidad evaluadora de los aspectos técnicos, jurídicos y administrativos que dieron origen a la viabilidad del proyecto, dala la aprobación por profesionales idóneos para su posterior asignación de recursos y ejecución del mismo; ii) asumen que el interventor fue quien aprobó diseños, siendo las entidades curaduría municipal de Tunja y **FINDETER** quienes aprobaron, que hace incurrir en error a la contraloría pensando que el interventor no actuó o no dio su aprobación a los diseños o la dio sin el personal idóneo, cuando estos fueron aprobados por las entidades expuestas anteriormente y con profesionales idóneos para tal actuación; iii) no separan los comentarios de las torres de apartamentos terminados y habitados por los beneficiarios, sino que al contrario hacen una mezcla de comentarios y análisis a las estructuras o

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

edificios que se encontraban sin terminar en el momento de la liquidación unilateral realizada por el municipio, llevando a que la contraloría nuevamente incurra en un error al tomar esos concepto como si pertenecieran a torres de apartamentos terminados, que tienen esas falencias.

Lo anterior, a juicio del apelante, resulta relevante que el fallo está basado en los estudios que realizó la **UPTC** y la sociedad de ingenieros de Boyacá, con vicios y sin credibilidad técnica, ya que debió realizarse un estudio de patología para probar que la estructura no cumple con la normatividad sismo resistente.

Argumento anterior del apelante para solicitar sea revocada la decisión de fallo en contra de su prohijado, en el sentido de fallar sin responsabilidad fiscal.

Sobre el particular, se tiene que el implicado **FABIÁN PÉREZ** fue vinculado por su condición de Director Técnico **ECOVIVIENDA**, cargo desempeñado del 21 de febrero de 2008 hasta el 02 de febrero de 2015. Adicional se precisó que por Resolución No. 389 del 21 de diciembre de 2010 el gerente de **ECOVIVIENDA** le asignó funciones de supervisor del contrato de interventoría.⁷²

Inicialmente se le imputó responsabilidad fiscal,⁷³ a título de culpa grave dada la conducta reprochada, determinante del daño fiscal, por su omisión en el control administrativo, financiero y técnico frente a la interventoría, no exigiendo el cumplimiento de plazos de la Unión Temporal, falta de control en pagos efectuados al constructor dadas las inconsistencias en lo ejecutado, ausencia de control sobre especificaciones técnicas y de calidad con el objeto del proyecto y abandono de velar por que se mantuviese el equilibrio contractual. Adicional se le reprochó conducta activa al aceptar modificación de diseños del proyecto alejados de las normas técnicas de sismo resistencia, certificar entrega de apartamentos sin cumplir a cabalidad con las normas, proyectar modificaciones y adiciones al proyecto a pesar de los problemas evidenciados con el constructor y certificar el correcto ejercicio del interventor pese a los incumplimientos a cabalidad de sus obligaciones, permitiendo de esta manera la mala inversión de los recursos sin cumplir el fin propuesto.

Conocidos sus argumentos de defensa frente a los cargos imputados, el *a quo* mantiene la decisión para fallarle con responsabilidad fiscal.

⁷² Folio 7618
⁷³ Auto No. 2020 del 29 de diciembre de 2023



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 85 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Argumentos de defensa presentados en su oportunidad que son invocados nuevamente en los de apelación contra el fallo, que se sustraen a no elaboración de los diseños, autonomía de sus decisiones, no cumplimiento de especificaciones técnicas por parte del inversionista constructor y de la buena fe en su actuar y confianza legítima en otro profesional.

Se tiene que no obstante sus argumentos de defensa el *a quo*, parar fallarle con responsabilidad fiscal, le reitera el cumplimiento de sus funciones asignadas en la cláusula décima tercera del contrato No. 30 de interventoría, entre ellas, el Control Técnico (a. Velar y verificar que la interventoría cumpla con las especificaciones técnicas y de calidad del objeto contractual. (...) b. *Estudiar y conceptuar sobre la viabilidad de aceptar la modificación de especificaciones técnicas del objeto contractual.* (...) c. Velar porque se mantenga el equilibrio contractual. (...) d. Dar recibido a satisfacción del documento elaborado, de conformidad con el objeto contratado); el Control administrativo (a. Realizar seguimiento a la ejecución del contrato. (...) b. Exigir el cumplimiento de los términos y plazos estipulados en el contrato. (...) c. Informar a la gerencia ECOVIVIENDA respecto de incumplimientos y demoras en el cumplimiento de las obligaciones y/o plazos otorgados a la interventoría, así como requerir a este en esos eventos. (...) e. (sic) Proyectar para la firma del gerente de **ECO VIVIENDA** las diferentes actas del contrato. (...) y, el Control financiero (Controlar que los pagos que se deban efectuar por parte de **ECO VIVIENDA**, estén de acuerdo con lo señalado en la respectiva Cláusula(...) b. Velar por la entrega oportuna del anticipo o pago anticipado si a ello hubiera lugar. (...) c. Coordinar con la División de presupuesto el soporte presupuestal necesario para cubrir compromisos que se deriven de contratos adicionales o modificatorios).

Dentro del fallo es materia de reproche a este implicado que, si bien agotó acciones de rastreo indagando sobre avance de obra, requirió informes financieros, insistió en la exigencia del plan de manejo ambiental, reiteró cumplimiento de compromisos, entre otras acciones, las mismas por si solas responden a acciones parciales, como control administrativo, a su deber de supervisión, pero sin efectos reales de prevención al daño fiscal, al riesgo inminente de las edificaciones. Es decir, faltó a verdaderas acciones en salvaguarda del patrimonio dada su directa participación dentro del proyecto.

Le reprocha el *a quo* igualmente, frente a su argumento de no elaboración de diseños, que bajo el control técnico que le asistía debía velar y verificar que el CONSTRUCTOR cumpliera con las especificaciones técnicas y de calidad del objeto de la Unión Temporal, ya que si bien firmó esos documentos no se observa anotación o salvamento en la que

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

expusiera su desconocimiento o impedimento para avalar los estudios y diseños radicados, convalidando con su firma dichos estudios y diseños, que a la postre generaron el daño en los términos de los acápites pertinentes, resultando inadmisble pretender que dicho actuar se reduzca a un visto bueno, con total desconocimiento de sus atribuciones cayendo en omisión a su actuar diligente; decisión de la que dependería todo el desarrollo y ejecución del proyecto, pues al definir si existían falencias estructurales desde el momento anterior a la construcción, se hubiese podido buscar su corrección; circunstancias que obligaban a ir más allá de un simple visto bueno como lo afirma en los descargos.

Se le endilga que presentó y firmó los nuevos diseños del proyecto de urbanismo y estructural, en asocio con **CÉSAR ÁNGEL ISAZA** y el constructor responsable; diseño que no se ajustó al reglamento colombiano sismo resistente NSR-10, con las afectaciones ya evidenciadas que comportaron daño, como quedo documentado en el informe técnico, visto a folios No. 8746 y 9110, que indica irregularidades en elementos estructurales que se tradujo en una edificación insegura no resistente a las fuerza de la naturaleza o su uso vertical, apartándose de su propósito y fin social perseguido.

Inobservancia de las disposiciones de la norma sismo resistente, para estos diseños estructurales que sirvieron de fundamento para que la curaduría otorgara las respectivas licencias de construcción; actuar de este implicado, que refiere el *a quo* se relaciona con una causa del daño que materializo la construcción del proyecto a partir de dichos diseños así aprobados.

De igual manera se tiene que el fallo en su contra se afianza por su rol de Director Técnico de **ECOVIVIENDA** que, en virtud de las obligaciones específicas estipuladas en la CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA. - DE LA SUPERVISIÓN, relacionadas con el control técnico, le concernía el CONTROL TÉCNICO, debiendo velar y verificar que el CONSTRUCTOR cumpliera con las especificaciones técnicas y de calidad, estudiar y conceptuar sobre la viabilidad de aceptar la modificación de las especificaciones técnicas del objeto contractual, siempre y cuando dicha modificación fuera conveniente, así como que no alterara el valor del proyecto y existiera visto bueno de la interventoría, velando porque se mantuviera el equilibrio contractual y con recibido a satisfacción de la ejecución de la obra, de conformidad con el objeto con el objeto acordado, los estudios previos y la propuesta presentada, junto a su papel de supervisor del contrato de interventoría, que comportaba funciones similares, de cuyas omisiones y acciones se derivaron parte de los hechos generadores del daño ya probado, guardando silencio igualmente de informar a **ECOVIVIENDA** de las inconsistencias presentadas en ejecución de objeto, conforme la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 87 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

cláusula décima tercera del contrato de consultoría no. 30 que le asistía supervisar y que no lo exoneran de responsabilidad.

Se aparta igualmente el fallo de primera instancia del principio de buena fe en su actuar y de la confianza legítima en otro profesional que invoca como argumentos de defensa, al precisarle que dada su calidad de supervisor debía efectuar directamente seguimiento sobre el cumplimiento de los contratos, no siendo excusable su actuar omisivo, incluso frente a resultados de ensayos de resistencia a la comprensión que las pruebas arrojaron sobre cilindros de concreto que dejó pasar inadvertido y solo se inicia proceso administrativo sancionatorio posterior a la entrega y conocimiento de los estudios de la **UPTC** que evidenció fallas en el control de la calidad y supervisión técnica según el título I de la NSR 2010; obligaciones derivadas del contrato de interventoría, bajo su supervisión.

Se le endilga en el fallo que, contrario a lo evidenciado en informes posteriores de supervisores que le sucedieron,⁷⁴ que señalan que el interventor incumplió el ciento por ciento de sus actividades, fundamento para que mediante Resolución No. 75 del 26 de octubre de 2018 se le impusiera multas y declaratoria de incumplimiento del contrato, este supervisor **FABIÁN PÉREZ**, en el informe del 17 de diciembre de 2014 afirmó que el interventor cumplió a cabalidad lo establecido en el contrato.⁷⁵ Bajo tal entendido se le desechó su argumento de buena fe y confianza legítima, ya que los hechos irregulares no escapaban a su deber y experticia, durante su periodo de gestión.

Así las cosas el fallo en contra de **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, por su condición de director Técnico de **ECOVIVIENDA** para la época de los hechos, señala que contribuyó de manera eficiente al detrimento de los recursos del Estado, toda vez que con su actuación y omisión de control y vigilancia efectivas se generó un gasto de recursos públicos, dado que la obra prevista para la construcción de las viviendas de interés prioritario no fue terminada, la ejecutada presenta fallas constructivas y de calidad de los materiales y continúa sin prestar ningún servicio a la comunidad, donde la entidad territorial no recibió como contraprestación ningún beneficio generándose con ello un daño a su patrimonio al encontrarse una obra inconclusa a pesar de los cuantiosos recursos que fueron cancelados al inversionista constructor, sin que se evidencien gestiones efectivas, tendientes a controlar, vigilar o gestionar la actividad contractual para cumplir la finalidad del proyecto, por parte de este supervisor.

⁷⁴ Directora Técnica de ECOVIVIENDA de 2018 (Dayana Vargas Barrera)

⁷⁵ Folio 8286

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Bajo tal contexto traído a este escenario, encuentra esta Sala congruencia entre lo endilgado en la imputación y lo llevado al fallo que lo hace responsable fiscal, dada su calidad de supervisor del contrato de obra e interventoría ya reseñados.

Al respecto, debe traerse a recuento que bajo el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado; vigilancia que propende por la protección de la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, que en este escenario se ejerció a través de este supervisor como lo prevé la Ley 1474 de 2011, en su artículo 83.

Si bien, por regla general, las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes en relación con un mismo contrato, en este caso se tiene que la Entidad Estatal determinó que la vigilancia del contrato principal contara con supervisión e interventoría, que por sí mismo no comporta que las actividades a cargo del supervisión, desde lo técnico lo excluyeran de dicha función o que se entendieran en duplicidad con la interventoría, al entenderse que al igual el interventor le debía rendir informes desde lo técnico constructivo.

Es así, que dado su rol de supervisor y el perfil del cargo que ostentaba como director técnico de **ECOVIVIENDA**, al ser arquitecto, se tiene que la Ley 435 de 199876 en su artículo 2 establece cuáles son las actividades que pueden ejercer los arquitectos, entre las cuales se encuentra que pueden intervenir en la construcción, ampliación, restauración, preservación de obras, así como en la interventoría de proyectos.

De ahí, que el ejercicio profesional de la arquitectura es la actividad desarrollada por los arquitectos en materia de diseño y construcción de edificios o de un grupo de edificios; ejercicio profesional que incluye la planificación estratégica y del uso de la tierra, el urbanismo y el diseño urbano, capacitados para realizar estudios preliminares, diseños, especificaciones y documentación técnica y la coordinación, administración y vigilancia del proyecto y de la construcción, como lo prevé esta ley.

Por su parte, el artículo 2o., de esta norma, sobre el concepto de ejercicio de la profesión

⁷⁸ LEY 435 DE 1998 (febrero 10) Diario Oficial No. 43.241 de 19 de febrero de 1998, Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

de arquitectura, entiende por este:

- a) Diseño arquitectónico y urbanístico, estudios preliminares, maquetas, dibujos, documentación técnica y especificación, elaboración de planos de esquemas básicos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos y urbanísticos;
- b) Realización de presupuesto de construcción, control de costos, administración de contratos y gestión de proyectos;
- c) Construcción, ampliación, restauración y preservación de obras de arquitectura y urbanismo, que comprenden entre otras la ejecución de programas y el control de las mismas, cualesquiera sea la modalidad contractual utilizada, siempre y cuando se circunscriban dentro de su campo de acción;
- d) Interventoría de proyectos y construcciones;
- e) Gerencia de obras de arquitectura y urbanismo;
- f) Estudios, asesorías y consultas sobre planes de desarrollo urbano, regional y ordenamiento territorial;
- g) Estudios, trámites y expedición de licencias de urbanismo y construcción;
- h) Elaboración de avalúos y peritajes en materias de arquitectura a edificaciones;

Norma traída para precisar a este declarado responsable fiscal, que su experticia como arquitecto lo hacía conocedor de todos los pormenores técnicos constructivos que enmarcaron este proyecto urbanístico, desde la confección de proyecto, junto a sus estudios y diseños, como lo acaecido en la fase constructiva que le permitía conceptuar o advertir sobre toda falencia que comprometiera el buen curso del proceso, que al igual le hacía competente para una adecuada supervisión a la interventoría, lo cual omitió o convalidó, no siendo del recibo este argumento de apelación en su defensa.

Para esta Sala no escapaba a este supervisor, dado su cargo y profesión, su deber de verificar si la modificación del diseño del proyecto Torres del Parque se ajustaba al cumplimiento de la norma técnica de sismo resistencia -NSR, por tanto no le asistía solo el deber de firmarlos en cumplimiento de sus funciones del cargo, dejando pasar las falencias estructurales o haberlas advertido oportunamente, lo cual se echa de menos en su actuar, ya que lo que se observa es haber refrendado lo certificado por la Interventoría, sin mayores juicios de su parte.

Es decir, contrario a su argumento de apelación, no desempeño a cabalidad lo relativo a verificar las normas técnicas y el debido ejercicio de las actividades del interventor, ni el ajuste de los diseños a la norma.

De ahí, que no sea del recibo de simplemente haber proyectado las adiciones y

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

modificaciones, ya que su profesión de arquitecto si le hacía competente para detectar los problemas constructivos causados por el consorcio constructor, puesto que lo refrendado por este, en cumplimiento de sus funciones, debió obedecer al marco legal y técnico aplicable a este tipo de obras civiles y no escudarse en que las adiciones y modificaciones tenían su origen en la interventoría o constructor, muy a pesar que terceros tomaran decisiones finales dentro del proyecto, frente a estas modificaciones, adiciones o valor.

De lo reseñado, esta Sala precisa que el reproche fiscal de avalar el correcto ejercicio de la interventoría cuando la misma no cumplió a cabalidad sus obligaciones de cara al contrato de consultoría No. 30, no es una conclusión subjetiva ya que cosa distinta señalan los informes de sus sucesores supervisores, los estudios técnicos e informes, que se suman como pruebas que evidencia un proyecto urbanístico fracasado, lo que a su vez desvirtúa su actuar de buena fe y confianza legítima, pues su profesión sí le permitía controvertir los insumos entregados por la interventoría que no correspondieran con lo técnico y constructivamente sobre el objeto del contrato de obra así ejecutado.

Sobre lo consignado en actas, dentro de las cuales participó, que conllevaron modificaciones al proyecto, a la postre generadoras de daño, de haber sido diligente se hubiese privado de convalidarlas con su firma o haber dejado manifiesto sus oposiciones técnicas, pues si bien eran conjuntamente adoptadas por el alcalde del momento, el Gerente de la empresa de construcción y el inversionista constructor, nada le obligaba a quebrantar su deber legal y funcional, como supervisor y director técnico.

De ahí, que también resulta materia de recriminación, que frente al estudio de resistencia de materiales, se haya limitado a avalar lo dicho por la interventoría en sus informes, a sabiendas que en terreno otra cosa se evidenciaba en la estructura de la obra, que no advirtió ni confrontó con la interventoría, al ser un hecho notorio el no cumplimiento de las especificaciones técnicas por parte del inversionista constructor que dejaban ver una obra colapsada, probado técnicamente por estudios e informes.

Así las cosas, determinado el daño y su causa eficiente, que compromete a este y otros declarados responsables fiscales, para esta Sala, ratificando lo sostenido por la instancia primera, dado el fallo con responsabilidad en su contra, debe apartarse de los argumentos contenidos en su recurso de apelación, ya que su actuar activo y omisivo contribuyó al daño patrimonial; conducta que engloba las debilidades en su supervisión, desde lo técnico, administrativo y financiero, que al igual ante el incumplimiento de la las obligaciones de la interventoría, se falló en el control de los pagos al constructor que debían ser supervisados,



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 91 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

donde cosa distinta es su forma de pago pactado contractualmente y otra que obedecieran a lo real y técnicamente ejecutado, no debiendo haberse supeditado a lo manifestado por el interventor; interventor que faltó a su deber contractual.

De otra parte, la Sala ya se ha pronunciado en precedencia sobre el alcance del informe o peritaje presentado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, UPTC y por la Sociedad de Ingenieros, reiterando que no fueron pruebas únicas valoradas por el *a quo* para decidir de fondo y en consecuencia el daño está debidamente probado y cuantificado, cierto, especial y anormal. Reproche fue estudiado dentro del fallo y dentro del Auto que desató su recurso de reposición, como quedo establecido, infiriéndose coherencia en los argumentos del *a quo* para desecharlo.

Como consecuencia de lo anterior, resulta responsable fiscal este supervisor por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre los contratos estatales encomendados, ya que de los mismos se ocasionó el detrimento patrimonial para la Entidad Estatal consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual y en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en los contratos vigilados.

Por tanto, esta Sala confirmará en sede de Apelación el fallo con responsabilidad fiscal proferido contra **NELSON FABIÁN PÉREZ BURGOS**, apartándose de los argumentos que sustentan su recurso.

vii. **MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ.**

El vinculado como presunto responsable fiscal a esta actuación, solicitó aclaración respecto de la suma por la cual fue declarado responsable fiscal y la cuantía del detrimento total del fallo fiscal. Además alegó una incorrecta cuantificación del daño y carencia de certeza de su cuantía, lo cual es una irregularidad sustancial dentro del proceso de responsabilidad fiscal – nulidad – y que se da en contravía del debido proceso. También solicitó tratamiento igual y debida valoración probatoria, dado que las pruebas solicitadas en descargo, nunca hubo pronunciamiento por parte del ente de control.

Manifestó que, ejercicio como director técnico de **ECOVIVIENDA** del 03 de febrero de 2015 al 30 de abril de 2017 su responsabilidad se limitó a la supervisión de la interventoría y no participó en la etapa precontractual, ni en la aprobación de diseños estructurales, urbanísticos ni arquitectónicos.

fe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Agregó que los inconvenientes relacionados en la ejecución de obras de urbanismo como canchas, muros y otros, (i) fueron informados a la gerencia, al alcalde, interventor y contratista y al no obtener respuesta alguna, renunció a mi cargo. (ii) realizó informes a los miembros de la Unión Temporal sobre los incumplimientos del contratista, (iii) solicitó el incumplimiento contractual al área jurídica y gerencia de **ECOVIVIENDA**, que nunca tuvieron respuesta, (iv) las obras de urbanismo a la fecha están en funcionamiento, pero sobre estas no se adelantó mantenimiento alguno a pesar de sus solicitudes, circunstancias que demuestran su actuar diligente y oportuno y, por tanto, la inexistencia de culpa grave en su actuar.

indicó que el informe técnico contiene errores sustanciales en la interpretación de los hechos y omite detalles relevantes de su actuación, tales como: (i) que el proyecto en cuanto diseños estructurales no cumplió con la norma se sino resistencia NSR-10 lo que afectó la estabilidad de las edificaciones, sin atender a que, estos fueron aprobados antes de su vinculación a **ECOVIVIENDA** y fueron revisados y aprobados por la Curaduría Urbana No. 1 de Tunja y el calculista estructural, César Ángel Isaza; (ii) participó en el proceso del estudio de la SBIA así como en los estudios previos del convenio con la UPTC; (ii) durante su gestión como director técnico de **ECOVIVIENDA** sólo se realizaron dos pagos al contratista, el corte 13 el cual no tiene su firma y la devolución de corte No. 14 por falencias encontradas, que se canceló sin su aprobación ni firma.

En relación con los recursos del anticipo, indicó que fueron girados al constructor dada la orden impuesta por el juzgado del 27 de marzo de 2015, el cual ordenó a **ECOVIVIENDA** realizar unos pagos tras haber ordenado el levantamiento del incumplimiento por parte del constructor, estos giros fueron supervisados, igualmente, por la dirección administrativa y financiera de **ECOVIVIENDA**. Dado lo anterior, y teniendo en cuenta que el período de su gestión como director técnico de **ECOVIVIENDA** coincide con el período como alcalde del señor **CEPEDA NOVOA** y de la señora **CAMARGO REYES** como gerente de **ECOVIVIENDA**, solicita un tratamiento igualitario.

Sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el apelante, desarrolló un análisis de cada una de las órdenes de pago a él endilgadas, y expuso que el operador de instancia no tuvo en cuenta la cuantía pagada por la Asegurador **CONFIANZA** cuando **FONVIVIENDA** declaró el siniestro, por tanto, la cuantía del detrimento patrimonial a él endilgado por órdenes de pago ya citadas, conduciría a un enriquecimiento sin causa del Estado.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 93 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Igualmente señaló que, habiendo tomado la Contraloría General de la República como sustento para el fallo como responsabilidad fiscal los informes emanados de la UPTC y de la SIBIA, otorgándoles la connotación de informe, el ente de control no dio traslado a las partes de estos, a fin de solicitar, aclaración, complementación u objeción por error grave, lo anterior, en contravía del derecho de defensa y debido proceso. Ocurre lo mismo con el informe presentado por la firma de **INGENIEROS ESTRUCTURALES LTDA.**, respecto del cual, tampoco hay un pronunciamiento de los funcionarios de la instancia de origen, que practicaron los Informes Técnicos decretados en desarrollo del proceso fiscal.

Si el ente de control desvirtuara este argumento, arguyendo que estos informes fueron valorados como pruebas documentales, el Informe Técnico de la CGR no es suficiente pues éste no logra demostrar técnicamente el detrimento patrimonial, especialmente, en cuanto las obras de urbanismo, dada la fecha de la visita a la obra.

Indicó que los recursos girados por estos conceptos, no pueden serle reprochados pues: (i) estos informes dan cuenta en un 90% de las obras ejecutadas, con anterioridad a que él ostentara el cargo de director técnico de **ECOVIVIENDA**; (ii) el ente de control no valoró el informe emitido por la firma **INGENIEROS ESTRUCTURALES LTDA.**; (iii) no se determinó de forma alguna, si estos informes están exentos de error; (iv) el fallo no estableció la relación causal de la conducta y el daño por este hecho; y, (v) la responsabilidad solidaria declarada por el ente de control es una declaración de responsabilidad objetiva, proscrita en este tipo de procesos.

Frente a los planteamientos expuestos por el recurrente, específicamente el relacionado con la ausencia de claridad frente al daño cabe señalar que, tanto el auto por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal como el fallo de responsabilidad emitidos por el operador de instancia en desarrollo del presente proceso fiscal, analizaron de forma pormenorizada el daño y su cuantía, así como la procedencia de los recursos que se invirtieron en razón a la ejecución del proyecto Torres del Parque en la ciudad de Tunja, en relación con la participación ya fuese activa y/o omisiva de cada uno de los investigados, aspecto que igualmente, analizó esta instancia fiscal en el acápite de daño.

Debe insistirse que el grado de participación en la Unión Temporal en nada incide en la causal fiscal, en tanto la responsabilidad es solidaria.

Ahora bien, resulta importante señalar que la conducta que se endilgó en la presente causa

rfc

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	AUTO
	SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
	NÚMERO: ORD-801119-048-2025
	FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
	PÁGINA NÚMERO: 94 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

fiscal de cara a los hechos generadores del daño investigados, al señor **FLÓREZ ESPINOSA** fue a título de culpa grave, en calidad de director técnico de la Empresa Constructora de Tunja **ECOVIVIENDA**, vinculado al proceso por: i) Omisión del control administrativo, financiero y técnico de cara a la Unión Temporal Torres del Parque y el Contrato de Consultoría No. 30; ii) omisión de exigir el cumplimiento de los plazos estipulados en la Unión Temporal; iii) omisión de controlar los pagos al constructor, debido a que no concuerda con lo ejecutado en el proyecto; iv) 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, v) omisión de velar por que se mantenga el equilibrio contractual. Así como por: i) aceptar la modificación del diseño del proyecto Torres del Parque sin el cumplimiento de la norma técnica de sismo resistente NSR 10; ii) Certificar manera equivoca que los apartamentos entregados a los beneficiarios cumplían a cabalidad con las normas técnicas; y, iii) Proyectar las adiciones y modificaciones de la Unión Temporal Torres del Parque, pese a los problemas presentados con el consorcio constructor. iv) Afirmar el correcto ejercicio de la interventoría, cuando la misma no cumplió a cabalidad sus obligaciones de cara al contrato de consultoría No. 30.

Sobre los argumentos en relación con la cuantía del daño, cabe señalar que, tanto el auto por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal como el fallo con y sin responsabilidad emitidos por el operador de primera instancia en desarrollo del presente proceso fiscal, analizaron de forma pormenorizada el daño y su cuantía, así como la procedencia de los recursos que se invirtieron en razón a la ejecución del proyecto Torres del Parque en la ciudad de Tunja, en relación con la participación ya fuese activa y/o omisiva de cada uno de los investigados, aspecto que igualmente, analizó esta instancia fiscal en el acápite de daño, análisis que desagrega cada uno de los conceptos de la cuantificación del daño, enmarcados en los recursos públicos pagados al consorcio constructor durante el período de su gestión y la inversión adicional que asumió la administración a la terminación de la Unión Temporal.

Análisis que igualmente, incluye la suma pagada por la Aseguradora **CONFIANZA** cuando **FONVIVIENDA** declaratoria de incumplimiento del proyecto Torres del Parque, y habiéndose constituido el siniestro amparado por dicha póliza, cuantía que ascendió a la suma de la suma de MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS M/TE (\$1.266.344.746), misma que fue sustraída de la cuantía del daño fiscal aquí señalado.

Por otra parte, encuentra esta instancia que, los argumentos expuestos el recurso de

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



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 95 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

apelación, están dirigidos a desvirtuar cuestiones de fondo ya debatidas en desarrollo del presente proceso fiscal, así como, revivir términos probatorios que han precluido.

Específicamente, en cuanto al Informe Técnico decretado y practicado por este ente de control, debe señalarse que, éste es un medio de prueba legalmente reconocido para efectos del proceso de responsabilidad fiscal en el artículo 117 de la ley 1474 de 2011.

Por tanto, el hecho de incorporar el documento que contiene un informe o estudio como prueba documental no atenta con el derecho de defensa y contradicción, pues al ser incorporada como prueba documental, se colige que a esta será para valorada de manera integral con el resto del acervo probatorio que reposa en el expediente, de conformidad con la sana critica sin que por el solo hecho de ser considerada como prueba documental se considere que se le resta valor probatorio. Por lo anterior, y contrario a lo manifestado por el apoderado, en la presente actuación fiscal no se ha vulnerado el derecho de defensa y contradicción.

Así las cosas, no resulta procedente la solicitud del recurrente, en tanto que la oportunidad procesal para controvertir el informe técnico ya fue otorgada conforme a las disposiciones legales. Es importante resaltar que el término para ejercer la contradicción al informe técnico no puede prolongarse en el tiempo, so pena de entrar en dilaciones que no contribuyen al normal desarrollo de las etapas del proceso de responsabilidad fiscal, desconociendo el principio de preclusión, el cual generalmente se concibe, como la pérdida, extinción o caducidad de una facultad o potestad procesal por no haber sido ejercida a tiempo

Por otra parte, y como se ha reiterado a lo largo de esta providencia, siendo el daño aquí investigado de tracto sucesivo, individualizó la conducta de cada servidor público y su relación con el manejo de los recursos destinados y girados para la obra y si en la línea del tiempo tuvo poder decisorio sobre los mismos. Es por ello, que en el marco del régimen de responsabilidad fiscal no es procedente afirmar la existencia de responsabilidad del daño al Estado por el solo hecho de ser gestor fiscal, sino que se requiere la coexistencia del elemento de la culpabilidad representados en el dolo y la culpa y el nexo de causalidad entre cada una de ellas.

En cuanto a la conducta reprochada al apelante, encuentra esta Sala Plena que la función de supervisión que debía cumplir el **MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ** no era netamente administrativa, sino que, incluía el componente técnico, de tal manera que, la función de

ve

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

supervisión, 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.

En cuanto a que, en desarrollo de sus obligaciones y deberes de supervisión, desplegó 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. 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, de modo que, en el caso del poderdante, claramente están establecidos los elementos necesarios para decidir la responsabilidad fiscal.

Esta instancia de alzada no comparte lo manifestado por el apelante en cuanto a que no se probaron los elementos de la responsabilidad fiscal, puesto que la obra se encuentra inconclusa, sin funcionamiento y sin prestar un servicio a la comunidad, aunado a que, como se ha insistido desde el inicio del análisis, tiene un vínculo directo con falencias en la estructuración del proyecto y su ejecución, no prestando utilidad alguna para el cual fue concebido ni contratado, generándose con ello una gestión fiscal contraria los principios de

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

eficiencia y economía establecidos en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, por lo cual este argumento no tiene vocación de prosperar.

En ese orden, la conducta que tuvo el señor **MOLINA MUÑOZ**, contribuyó en la generación del daño, al no realizar las acciones administrativas tendientes para dar solución a la problemática presentada.

Por otra parte, respecto a la solicitud y práctica de pruebas testimoniales, esta Sala comparte lo manifestado por el *a quo* 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.

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.

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 sus conductas activas y omisivas están dadas 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 consecuencia, frente a la responsabilidad como director técnico de **ECOVIVIENDA**, dadas sus funciones e integrante a su vez de la unión temporal para esta Sala no se encuentra desvirtuada su responsabilidad fiscal en esta causa fiscal, ya que, frente al deber de vigilancia de los recursos públicos, se demostró que frente a los hechos generadores del daño investigado, dado el proyecto urbanístico frustrado y una obra inconclusa que se



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 98 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

apartó del cumplimiento de los fines de la contratación y con la cual se generó un daño patrimonial al Estado, por lo que se confirmará la decisión objeto de análisis.

viii. **GERMÁN RAFAEL BERMÚDEZ ARENAS.**

La defensa de confianza cuestionó la validez del informe de la UPTC titulado "Estudios de Evaluación Geotécnica, Estructural e Hidráulica", argumentando que se trata de una prueba testimonial y no documental, dado que se basa en declaraciones de terceros y no en ensayos ejecutados directamente por la UPTC. Señaló que los informes carecen de detalles sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron los ensayos, así como de información sobre los laboratorios utilizados, añadiendo que la UPTC no contaba con la acreditación del **ONAC** durante la ejecución del contrato, lo que invalida su valor probatorio.

El apoderado sostuvo que no existe una relación de causalidad directa entre la conducta de su defendido y el daño al patrimonio público; argumentó que los riesgos asociados a las deficiencias constructivas fueron asignados al contratista en la invitación pública No. 012 de 2010, incluyendo materiales defectuosos, insuficiencia de mano de obra calificada y defectos en la calidad de la obra. Indicó que el contrato obligaba al constructor a constituir una garantía para cubrir la estabilidad y calidad de la obra, por lo que la Contraloría no puede atribuir la responsabilidad a su defendido, dado que **ECOVIVIENDA** transfirió dichos riesgos al contratista y a la aseguradora. Además, advirtió que al desconocer esta asignación de riesgos, la Contraloría compromete la posibilidad de exigir las pólizas de seguro, ya que estas podrían alegar exclusión de cobertura si se demuestra que el daño fue causado por la entidad y no por el contratista.

Respaldándose en el artículo 50 de la Ley 80 de 1993, argumentó que las entidades estatales deben responder por las actuaciones que causen perjuicios a sus contratistas, manteniendo la equivalencia entre derechos y obligaciones. Asimismo, citó el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 para señalar la obligación de incluir en los pliegos de condiciones la estimación, tipificación y asignación de riesgos previsibles; concluyó que la correcta asignación de estos riesgos rompe el nexo causal entre la conducta de su defendido y el daño, dado que las fallas constructivas eran responsabilidad del contratista.

El apoderado alegó que la Contraloría incurrió en falsa motivación al afirmar que su defendido omitió el cumplimiento de las normas sismorresistentes. Explicó que el proyecto, concebido en 2010 bajo las normas NSR-98, fue ajustado en 2011 para cumplir con la NSR-



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 99 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

10 mediante la modificación de la licencia de construcción; destacó que las licencias y sus modificaciones fueron respaldadas por ajustes técnicos que garantizaban el cumplimiento de la normatividad vigente, siendo esta responsabilidad de la Unión Temporal Torres del Parque, los constructores y la Curaduría Urbana, según lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 y conceptos del Consejo de Estado.

Alegó también la violación del principio de congruencia, argumentando que existe una inconsistencia entre la motivación y la decisión del fallo. Mientras que en la motivación se establece una cuantía de MIL QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS (\$1.536.667.174) como la suma indexada a octubre de 2024 por la que su defendido debe responder, en la parte resolutive se le condena de forma solidaria por sumas significativamente mayores: NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHO PESOS (\$9.649.657.308) y QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$553.691.818); esta incongruencia, sostiene, vulnera el derecho de defensa de su poderdante al no quedar claro el monto exacto por el cual fue declarado responsable.

Por otro lado, el apoderado argumentó que la fiduciaria SERVITRUST GNB SUDAMERIS S.A., al administrar los recursos del proyecto, debería ser considerada gestor fiscal y vinculada al proceso. Afirmó que la fiduciaria tenía la obligación de administrar los subsidios y girarlos al constructor conforme a las instrucciones del constituyente y el visto bueno de los interventores, criticando que la primera instancia haya ignorado la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia que establece la responsabilidad de las fiduciarias en este tipo de proyectos.

Aunado a ello, el recurrente insistió en incurrir en un error fundamental al atacar el nexo de causalidad entre la conducta de su defendido y el daño al patrimonio público probado, acudiendo a argumentos que desconocen la naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso administrativo de responsabilidad fiscal. No puede perder de vista el recurrente que, en el marco de dicho proceso, el interés principal es la identificación, comprobación y acción encamínala al logro del resarcimiento pleno de daños al patrimonio público. La competencia constitucional atribuida al ente de control fiscal parte de un factor de competencia material que conlleva como objetivo principal la salvaguarda de los recursos públicos.

Respecto de los alegatos invocados, esta Sala Fiscal advierte que el apoderado del recurrente desconoce el carácter especial del proceso administrativo de responsabilidad

19e

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

fiscal, regulado por la Ley 610 de 2000, el cual otorga amplias facultades probatorias al ente de control fiscal. Este proceso está regido por el principio de *libertad probatoria*, consagrado en el artículo 25 de la mencionada ley, que establece que el daño patrimonial al Estado y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos. En este sentido, resulta inaplicable cualquier intento de equiparar las exigencias probatorias del proceso de responsabilidad fiscal con las de los procesos penales o disciplinarios, dado que estos últimos obedecen a regímenes normativos distintos y no pueden trasladarse al ámbito fiscal, el cual se encuentra regulado por una normativa especial que responde a su propia naturaleza y objetivos.

Además, es preciso señalar que la práctica y valoración de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal está enmarcada en los principios del debido proceso, tales como la sana crítica y la persuasión racional, conforme lo dispone el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, que establece que las pruebas deben apreciarse en conjunto de acuerdo con dichas reglas, todo lo cual garantiza que la decisión adoptada esté debidamente sustentada en una valoración objetiva e integral del acervo probatorio.

Ahora bien, en cuanto al primer argumento del recurso, según el cual la visita especial realizada el 16 y 17 de julio de 2024 fue nula, argumentando que el cambio de fecha se efectuó sin respaldo en un acto administrativo, lo que habría vulnerado el debido proceso y el principio de confianza legítima. Sin embargo, esta Sala encuentra que tal argumento carece de sustento jurídico. El artículo 31 de la Ley 610 de 2000 regula la práctica de visitas especiales en el proceso de responsabilidad fiscal, disponiendo que el funcionario investigador procederá a examinar y reconocer los documentos, hechos y demás circunstancias relacionadas con el objeto de la diligencia, extendiendo simultáneamente la correspondiente acta donde se anotarán detalladamente los documentos, hechos o circunstancias examinados, así como las manifestaciones que, bajo gravedad de juramento, hagan las personas que intervengan en la diligencia. Cuando lo estime necesario, el investigador podrá tomar declaraciones juramentadas y solicitar documentos autenticados.

De la lectura e interpretación de esta disposición, es claro concluir que no se establece como requisito indispensable la presencia de los implicados para la validez de la diligencia de visita especial. La normativa otorga al funcionario investigador la facultad de realizar la diligencia de manera autónoma, siempre que se garantice la objetividad mediante la extensión de un acta detallada. La ausencia del apoderado o del investigado no invalida la diligencia, en tanto se garantice la posibilidad de controvertir las pruebas recaudadas, lo



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 101 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

cual fue efectivamente garantizado en el caso *sub examine*.

En relación con la supuesta irregularidad derivada de la suspensión de términos, esta Sala verificó que la reprogramación de la visita se efectuó conforme a las disposiciones internas del ente de control, sin que esto implique una vulneración al debido proceso. Además, el investigado tuvo la oportunidad de conocer y controvertir los resultados de la visita, lo que garantizó el respeto a su derecho de defensa y contradicción.

Ahora bien, respecto al cuestionamiento sobre la validez del informe técnico de la UPTC), el apoderado sostiene que se trata de una prueba testimonial y no documental, argumentando que se basa en declaraciones de terceros y no en ensayos ejecutados directamente por dicha universidad. Sin embargo, este argumento carece de fundamento tanto en el plano normativo como en el fáctico.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 regula de manera expresa la figura del informe técnico en los procesos de responsabilidad fiscal. La norma establece que los órganos de vigilancia y control fiscal están facultados para comisionar a sus funcionarios con el fin de que rindan informes técnicos relacionados con su profesión o especialización. Además, autoriza requerir a entidades públicas o particulares que, de manera gratuita, elaboren informes técnicos o especializados vinculados con su naturaleza y objeto. Estos informes, por su carácter técnico y especializado, están destinados a demostrar o ilustrar hechos relevantes para el proceso y gozan de presunción de veracidad, salvo prueba en contrario.

El informe técnico elaborado por la UPTC cumple con los requisitos establecidos en la normativa aplicable y, por ende, constituye un medio de prueba válido y reconocido en el ámbito de la responsabilidad fiscal, si bien este informe no fue decretado por el *a quo*, este fue aportado a la presente causa fiscal y hace parte del acervo probatorio sobre el cual se realizó la valoración integral para determinar la existencia del daño. Este no puede calificarse como una prueba testimonial, ya que no se basa en simples declaraciones de terceros, sino en un análisis técnico especializado que busca ilustrar hechos relevantes para la investigación fiscal. La falta de acreditación por parte del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) durante la ejecución del contrato no desvirtúa, *per se*, la validez del informe, pues su valoración debe realizarse conforme a los principios de sana crítica, persuasión racional y la integralidad del acervo probatorio.

Adicionalmente, el informe fue debidamente puesto a disposición de los sujetos procesales,

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

garantizando así el ejercicio pleno del derecho de defensa y contradicción. Ninguno de los implicados logró desvirtuar, mediante argumentos o pruebas técnicas, la validez o las conclusiones del informe, lo que refuerza su peso probatorio dentro del proceso.

No puede perderse de vista que, si bien el informe de la UPTC constituye una prueba relevante en la presente causa fiscal, el daño patrimonial, como se expuso *in extenso* en el acápite pertinente, se encuentra totalmente acreditado con ocasión de las pruebas obrantes en el plenario el daño. El acervo probatorio, que incluye informes técnicos practicados por la Contraloría General de la República, es contundente al demostrar la existencia de un daño cierto, real y cuantificable. Dichos informes fueron elaborados por funcionarios competentes y especializados, cumpliendo con los estándares técnicos y legales requeridos.

Así las cosas, con independencia del reproche hecho al informe de la universidad, este de ninguna manera desvirtúa la existencia del daño. Por el contrario, esta Sala de decisión ha podido comprobar que ninguno de los implicados aportó prueba alguna cuya valoración conduzca, siquiera, a generar duda razonable frente a la existencia del daño patrimonial investigado. La ausencia de elementos probatorios que refuten o siembren dudas sobre el daño refuerza la conclusión de que dicho daño está plenamente establecido.

Cabe resaltar que, en el ámbito de la responsabilidad fiscal, el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas obliga a valorar el conjunto de las pruebas con un criterio integral y coherente. En este sentido, el informe de la UPTC, aunque relevante, no es la única pieza probatoria que soporta la declaratoria de responsabilidad fiscal, ya que el conjunto de pruebas aportadas al proceso ofrece una visión completa y consistente de la afectación al patrimonio público.

Por consiguiente, los argumentos del apoderado carecen de la solidez necesaria para desvirtuar la validez del informe técnico y, mucho menos, para poner en entredicho la existencia del daño patrimonial que ha sido demostrado con suficiencia en el marco del presente proceso fiscal.

Ahora, examinados con minuciosidad y rigor los argumentos esgrimidos por el recurrente, esta Sala concluye de manera inequívoca que no se configuran los vicios de falsa motivación ni la transgresión del principio de congruencia en el acto administrativo objeto de impugnación. La aseveración que atribuye a la Contraloría la imputación infundada de un presunto incumplimiento de las normas sismorresistentes carece de sustento jurídico y

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

fáctico, toda vez que la determinación adoptada se encuentra respaldada en un análisis técnico exhaustivo, riguroso y objetivamente fundamentado. En efecto, las deficiencias estructurales y malas prácticas constructivas fueron exhaustivamente documentadas mediante informes periciales técnicos incorporados al expediente, los cuales evidencian, de forma concluyente e inequívoca, que las estructuras parcialmente erigidas no cumplían con la normativa vigente al momento de su ejecución, en particular con los estándares establecidos en la normatividad sismorresistente.

Cabe destacar, y es imperativo resaltar, que el recurrente omitió aportar, en la etapa procesal oportuna, elementos probatorios idóneos y pertinentes que permitieran controvertir de manera efectiva la validez, suficiencia y fiabilidad de los dictámenes técnicos referidos. Esta omisión resulta particularmente relevante, dado que la carga de la prueba en estos procesos recae en la parte que alega la inexistencia de los hechos o la improcedencia de las conclusiones técnicas. En consecuencia, resulta improcedente y carente de fundamento pretender desvirtuar pruebas de carácter técnico-científico mediante afirmaciones generales, imprecisas y carentes de respaldo especializado o pericial.

Esta omisión adquiere aún mayor relevancia si se considera que el concepto de falsa motivación, conforme a la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado, se configura cuando la administración expide un acto fundado en razones engañosas, fingidas, simuladas o manifiestamente carentes de sustento legal, fáctico o veraz. Además, también procede la declaratoria de falsa motivación cuando los motivos aducidos para la expedición del acto administrativo no guardan correspondencia directa y coherente con la decisión adoptada o encubren los motivos reales de la misma, introduciendo un elemento de desinformación o manipulación en la fundamentación del acto. En el caso sub judice, ninguna de estas circunstancias se presenta, pues las afirmaciones y consideraciones que sustentan el acto administrativo están debidamente probadas mediante medios de prueba pertinentes, conducentes, útiles y producidos conforme a los estándares técnicos y jurídicos aplicables.

Respecto de la supuesta vulneración del principio de congruencia, esta Sala observa, tras un análisis detenido, que no se evidencia disonancia alguna entre la parte motiva y la parte resolutive del fallo. El principio de congruencia, piedra angular del derecho administrativo sancionador, exige coherencia lógica, jurídica y fáctica entre los hechos acreditados, la motivación del acto y la decisión adoptada, requisito que, en el presente caso, se cumple cabalmente en el acto administrativo recurrido. Si bien en la motivación se hace referencia a un monto específico del daño patrimonial atribuido a la participación y contribución



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 104 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

proporcional del poderdante, esto no implica ni puede interpretarse como que la responsabilidad asumida sea de carácter subsidiario o limitado.

Por el contrario, como se ha señalado y desarrollado ampliamente en apartados precedentes de la providencia, la naturaleza y finalidad del proceso de responsabilidad fiscal están orientadas a la declaratoria de responsabilidad solidaria, mecanismo que busca y garantiza el resarcimiento pleno, efectivo e integral del daño causado al patrimonio público. Esta concepción está consagrada y desarrollada en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, que establece de manera inequívoca la responsabilidad solidaria de los implicados en la generación del detrimento patrimonial, sin perjuicio de las acciones de repetición que puedan ejercerse posteriormente para ajustar la contribución de cada responsable conforme a su grado de participación y el principio de equidad.

La cuantía indicada en la parte motiva del acto administrativo, correspondiente a MIL QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS (\$1.536.667.174), constituye una estimación preliminar y referencial indexada a octubre de 2024, basada en los cálculos iniciales del impacto financiero del daño identificado. Esta suma refleja específicamente la participación y contribución proporcional atribuida al poderdante dentro del marco de su implicación directa en los hechos que originaron el detrimento patrimonial. No obstante, la parte resolutive establece y consagra la responsabilidad solidaria por sumas superiores, concretamente NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHO PESOS (\$9.649.657.308) y QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$553.691.818), los cuales representan la cuantía final, definitiva e integral del total del daño patrimonial causado, incluyendo la participación conjunta, coordinada y solidaria de todos los responsables involucrados en la producción del mismo. Esta diferencia cuantitativa no afecta ni desvirtúa la congruencia del acto administrativo, ya que responde de manera directa y necesaria a la naturaleza solidaria de la obligación fiscal derivada del detrimento patrimonial, permitiendo así el resarcimiento completo del daño conforme a la normativa vigente.

Además, resulta incontrovertible y absolutamente clara la conexión entre la fundamentación fáctica y jurídica y la decisión adoptada en la parte resolutive del acto, la cual hace referencia expresa y directa a "en virtud de lo expuesto en el apartado XIII de la presente providencia". En dicho apartado se delinear, desarrollan y exponen de manera exhaustiva, detallada y precisa los fundamentos fácticos, técnicos y jurídicos que sustentan la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 105 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

cuantificación del daño patrimonial, así como la distribución objetiva y equitativa de la responsabilidad entre los diversos implicados, garantizando de esta manera la coherencia interna, la transparencia y la solidez argumentativa del acto administrativo impugnado.

Conviene subrayar, además, que la responsabilidad solidaria implica que cada uno de los declarados responsables debe responder por la totalidad del detrimento patrimonial hasta que este sea completamente resarcido, conforme lo dispone de manera expresa el artículo 4° de la Ley 610 de 2000. En virtud de lo anterior, y considerando la naturaleza y los efectos de la responsabilidad solidaria, no se configura vulneración alguna al derecho de defensa del recurrente, quien ha contado en todo momento con información suficiente, oportuna y detallada respecto de los montos involucrados, la naturaleza y extensión de su responsabilidad y las consecuencias jurídicas derivadas de su actuación.

Paralelamente frente al argumento del apelante respecto de que la fiduciaria **SERVITRUST GNB SUDAMERIS S.A.** debió ser vinculada obligatoriamente al proceso de responsabilidad fiscal, los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 son claros al establecer que la vinculación está reservada exclusivamente a los presuntos responsables directos de los hechos que ocasionaron el detrimento patrimonial. No existe, por tanto, ninguna disposición legal que obligue al ente de control a incluir a todas las entidades que, de forma tangencial o indirecta, hayan tenido alguna participación en la administración de los recursos.

El propósito del proceso de responsabilidad fiscal es identificar y sancionar a quienes, mediante acciones u omisiones dolosas o culposas, hayan causado un daño al patrimonio público. La vinculación de una entidad o persona al proceso depende estrictamente de la existencia de pruebas que demuestren dicha participación directa en el detrimento patrimonial. En este sentido, la fiduciaria **SERVITRUST GNB SUDAMERIS S.A.**, al actuar como administradora de los recursos bajo un encargo fiduciario, no puede ser considerada presunta responsable de manera automática sin evidencia concreta que respalde su implicación directa en los hechos.

Además, el proceso de responsabilidad fiscal no reconoce la figura del litisconsorcio necesario, lo que significa que la no vinculación de la fiduciaria no constituye un defecto procesal que pueda invalidar el fallo. La normativa vigente establece que el ente de control tiene la facultad de decidir, con base en un análisis probatorio riguroso, quiénes deben ser vinculados al proceso. Esta facultad discrecional está orientada a garantizar que solo los verdaderos responsables enfrenten las consecuencias legales correspondientes, evitando así procesos innecesarios que podrían dilatar la administración de justicia y desviar la

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

atención de los hechos esenciales.

Así las cosas, con base en lo expuesto, esta Sala concluye que los argumentos presentados por el apoderado en el recurso de apelación carecen de fundamento jurídico, razón por la cual confirmará la decisión recurrida.

4.4.2. Respetto de los terceros civilmente responsables:

Previo a desarrollar el análisis particular de cada una de las pólizas que dieron lugar a la vinculación de las aseguradoras, la Sala considera fundamental recordar que la Contraloría carece de facultades para modificar los contratos de seguro o extender su alcance más allá de lo que permite una interpretación lógica y jurídica de sus términos y condiciones. Los contratos de seguro son acuerdos privados y de naturaleza jurídica específica, sujetos a las normas del derecho civil y comercial, que establecen de manera detallada los riesgos cubiertos, las condiciones de cobertura y los límites de la responsabilidad aseguradora. La Contraloría, en su rol de control fiscal, tiene el deber de supervisar la correcta administración de los recursos públicos y sancionar los actos de gestión que causen detrimento al patrimonio público, pero su función no incluye la modificación de los contratos ni la ampliación de las coberturas contratadas.

En este sentido, cualquier interpretación o aplicación de las pólizas de seguro en un proceso de responsabilidad fiscal debe adherirse estrictamente a los términos y condiciones pactados en el contrato. La función de la Contraloría no implica autoridad para reinterpretar o extender unilateralmente las coberturas más allá de lo acordado entre las partes aseguradora y asegurada, ya que hacerlo constituiría una extralimitación de funciones y vulneraría el principio de autonomía contractual. Además, esta limitación es esencial para garantizar seguridad jurídica, pues permite a las partes del contrato de seguro (la entidad pública asegurada y la aseguradora) conocer de manera clara y anticipada los riesgos y condiciones que regulan sus obligaciones y derechos.

En conclusión, y para efectos de las decisiones acá analizadas, la Contraloría limita su actuación a una interpretación objetiva de las pólizas de seguro conforme a su objeto, clausulado, amparos y a las intenciones claramente expresadas en el contrato, sin intentar modificar el alcance de la cobertura ni imponer obligaciones adicionales no acordadas por las partes.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 107 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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

El apoderado de confianza de la aseguradora **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS** presentó recurso en el cual arguyó una falta de sustento para encontrar aplicable los contratos de seguro por los cuales se vinculó a la aseguradora, sobre hechos no estipulados en los contratos.

Específicamente, en cuanto a que el auto de imputación no hizo discriminación alguna sobre la cuantía de cada una de las entidades afectadas, y, por ende, la aseguradora conocer la cuantía de la afectación en cuanto la responsabilidad civil contractual, en razón a las condiciones propias de cada contrato de seguro.

Agregó que los argumentos expuestos por el operador de instancia en cuanto a la imposibilidad de aplicar las normas del Código de Comercio contenidas en el contrato de seguro, sólo las normas del proceso de responsabilidad fiscal por ser superiores y tienen prevalencia sobre el contenido de los mismos contratos; van en contravía del ordenamiento jurídico e igualmente, generan inseguridad jurídica en cuanto la interpretación de la norma, como bien lo ha manifestado el Consejo de Estado.

Indicó que el ente de control no tuvo en cuenta las condiciones pactadas en cada uno de los contratos de seguros, como lo era la cobertura y la cláusula de exclusión.

Reiteró que el fallo apelado omitió aplicar y acatar los criterios contenidos en la Circular Interna No. 005 emanada de este ente de control, en relación con el momento de vincular a una aseguradora como tercero civilmente responsable, dado que, al ser el hecho generador del daño de tracto sucesivo, (i) tuvo origen con antelación a la vigencia de las pólizas números 3000504, 3000718, 3000783 y 1005558 y (ii) se pactó cláusula de exclusión de cobertura "Actos conocidos o no por el asegurado ejecutado por sus servidores públicos con anterioridad a la fecha de iniciación del seguro o con posterioridad a su vencimiento." Por lo que concluyó que toda pérdida de patrimonio sufrida por **ECOVIVIENDA** y el Municipio de Tunja con posterioridad a este, no está amparada.

Igual criterio, señaló en cuanto a las pólizas números 1006626 y la 300111, que solo amparan el patrimonio de la entidad asegurada respecto de daños que causen sus funcionarios, que ocurran únicamente en la vigencia de estas.

Entonces, que la Contraloría General de la República, afectar los amparos de las

[Firma]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

mencionadas pólizas, por hechos se originaron con anterioridad a la contratación de estas, va en contravía del mismo contrato de seguros y de los derechos de la aseguradora en aplicación a los artículos 1056 y 1073 del Código de Comercio, así como el artículo 1037 de la misma normativa, en cuanto las partes que conforman el contrato de seguros.

A partir de los elementos esbozados por el abogado de la aseguradora, la Sala realizará precisiones orientadas a: i) definir la responsabilidad de las aseguradoras en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal en el asunto bajo estudio; y, ii) el alcance de las pólizas que obran en el expediente y que fueron debidamente aportadas al proceso.

Ahora, para efectos de analizar los argumentos elevados, las pólizas por las cuales se le declaró como tercero civilmente responsable a la Compañía Aseguradora, tienen por objeto, vigencia, amparos y coberturas, los siguientes:

SEGURO DE MANEJO PÓLIZA SECTOR OFICIAL	
Nombre de la Compañía Aseguradora	LA PREVISORA S.A.
Número de Póliza	3006626
Tomador y Beneficiario	ECOVIVIENDA
Vigencia de Póliza	01/01/2009 al 01/01/2010 01/01/2010 al 01/01/2011
Riesgos Amparados	Manejo oficial y otros, cargo de gerente
Suma Amparada	\$10.000.000

SEGURO DE MANEJO PÓLIZA SECTOR OFICIAL	
Nombre de la Compañía Aseguradora	LA PREVISORA S.A.
Número de Póliza	30000504
Tomador y Beneficiario	ECOVIVIENDA
Vigencia de Póliza	21/02/14 al 21/02/15
Riesgos Amparados	Fallos con responsabilidad fiscal, cargo de gerente
Suma Amparada	\$5.000.000

SEGURO DE MANEJO PÓLIZA SECTOR OFICIAL	
Nombre de la Compañía Aseguradora	LA PREVISORA S.A.
Número de Póliza	30000718
Tomador y Beneficiario	ECOVIVIENDA
Vigencia de Póliza	21/02/15 al 21/02/16
Riesgos Amparados	Fallos con responsabilidad fiscal, cargo de gerente
Suma Amparada	\$10.000.000



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 109 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

SEGURO DE MANEJO PÓLIZA SECTOR OFICIAL	
Nombre de la Compañía Aseguradora	LA PREVISORA S.A.
Número de Póliza	30000783
Tomador y Beneficiario	ECOVIVIENDA
Vigencia de Póliza	17/04/15 al 21/02/16
Riesgos Amparados	Fallos con responsabilidad fiscal, cargo de gerente
Suma Amparada	\$10.000.000

Frente a los argumentos del recurrente, debe aclarar esta instancia que, la naturaleza de las pólizas de manejo global, es un tipo de seguro diseñado específicamente para cubrir a los funcionarios públicos, empleados, y directivos de entidades estatales frente a posibles perjuicios económicos causados por actos incorrectos o faltas en el ejercicio de sus funciones. Este seguro es utilizado comúnmente en el sector público para garantizar el cumplimiento adecuado de las responsabilidades de los servidores públicos y proteger los intereses financieros del Estado.

Cabe señalar que, tanto el auto por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal como el fallo de responsabilidad emitidos por el operador de instancia en desarrollo del presente proceso fiscal, analizaron de forma pormenorizada el daño y su cuantía, así como la procedencia de los recursos que se invirtieron en razón a la ejecución del proyecto Torres del Parque en la ciudad de Tunja, en relación con la participación ya fuese activa y/o omisiva de cada uno de los investigados, aspecto que igualmente, analizó esta instancia fiscal en el acápite de daño.

Ahora bien, en el caso concreto, en concordancia con los hechos investigados en esta causa fiscal, en tanto que, no se terminaron las viviendas de interés prioritario del proyecto denominado Torres del Parque en la ciudad de Tunja, por parte del contrista ejecutor, de la Unión Temporal creada para tal fin, la no culminación de la obra generó un daño patrimonial al Estado, cuestionamientos que se materializaron en la etapa de ejecución, por lo que, la aseguradora no puede desconocer que las pólizas por ella otorgadas, cubren el accionar de los servidores públicos, amparados conforme al clausulado contractual, donde se incluye este fallo con responsabilidad fiscal, de modo que el alcance de las pólizas de manejo del sector oficial, permite la afectación de la garantía.

Este Cuerpo Colegiado encuentra que, las irregularidades en el proyecto "Torres del Parque" se presentaron desde el inicio de ejecución de las obras, puesto que lo analizado

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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, independiente de que el hecho generador, teniendo en cuenta algunas de las vigencia, hubiese iniciado con antelación a la misma.

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.

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.

Si bien el apelante recurre a la supuesta cláusula de exclusión de las pólizas arriba referidas, debe advertirse que no desarrolló su argumento, explicando el alcance y contenido de la cláusula aludida. No obstante, al leer el contenido de las pólizas, esta instancia no observa ninguna exclusión que puede resultar aplicable en el presente proceso de responsabilidad fiscal.

Es menester señalar que, respecto de la póliza No. 1006626 no se avizora que la misma haya sido pactada con la cláusula *Claims made* que impida a este Ente de Control mantenerla bajo el supuesto que su cobertura estaba limitada en el tiempo.

Esta exclusión de cobertura no es aplicable para las pólizas objeto de estudio, puesto que obra en la carátula de estas 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,



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 111 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

por lo que se desestima este argumento presentado por la impugnante.

De otra parte y contrario a de lo indicado por **LA PREVISORA**, esta instancia considera que, no es posible excluir las garantías afectadas, dado que, las irregularidades en el proyecto Torres del Parque se presentaron desde el inicio de ejecución de las obras, pues claramente los hechos generadores del daño aquí investigados, si bien se presentaron desde el inicio de la obra; tanto el operador de primera instancia como esta Sala Fiscal y Sancionatoria en desarrollo de este acto administrativo, y con el propósito de establecer respecto de cada uno de los implicados, los tres elementos necesarios para declararlos responsables fiscales, analizaron 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.

Bajo esa perspectiva, forzoso resulta concluir que esta sede procesal no se encuentran elementos, que le permitan variar la decisión adoptada por lo cual esta instancia confirmará lo dispuesto por el *a quo*.

ii. **NACIONAL DE SEGUROS S.A.**

La apoderada de confianza, argumentó que el 25 de junio de 2021, ECOVIVIENDA radicó ante el Tribunal Administrativo de Boyacá demanda ejecutiva contra Nacional de Seguros S.A. Proceso identificado con radicado No. 153012-33-3000-2021-00491-00, solicitando en sus pretensiones se libre mandamiento ejecutivo de pago con fundamento en la Resolución No. 85 del 18 de noviembre de 2018 que busca afectar la Póliza No. 400000556

Precisó que mediante auto del 08 de abril de 2022, el Tribunal Administrativo de Boyacá LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO en contra de NACIONAL DE SEGUROS y a favor de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja — ECOVIVIENDA y que a la fecha, el proceso se encuentra "al Despacho" para resolver Solicitud de Aclaración elevada por **NACIONAL DE SEGUROS S.A.**

En tal sentido, señaló el apelante que la Contraloría solo pasará a ocupar el lugar del beneficiario de la Póliza, cuando ECOVIVIENDA no haya ordenado hacerla efectiva. Sin embargo, y como se ha podido probar, en el caso en concreto **ECOVIVIENDA** si declaró la ocurrencia de un siniestro, si ordenó hacer efectiva la respectiva Póliza y acudió a la

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Jurisdicción Contenciosa Administrativa para buscar su ejecución, lo anterior apoyado en jurisprudencia del Consejo de Estado.

Trajo a colación que acatando lo dispuesto por el Consejo de Estado, la Contraloría General de la República en Auto No. 1413 del 03 de septiembre de 2021 "por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal en contra de unos vinculados y sin responsabilidad fiscal en favor de otros y se toman otras determinaciones dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal UCC-PRF-014-2019", bajo los mismos argumentos resolvió respecto a la compañía aseguradora lo siguiente: "Visto lo anterior y, teniendo en cuenta que la entidad ha iniciado los trámites para la reclamación del seguro, este organismo de control, con sustento en la jurisprudencia antes citada, ordenará en la parte resolutive de esta providencia, la desvinculación de la aseguradora".

Lo anterior, para concluir que resulta improcedente que en el fallo se hiciera efectiva la Póliza No.400000556, debido a que no posee la titularidad de la acción contractual y no es beneficiario de la Póliza, dado que **ECOVIVIENDA** se encuentra ejerciendo las acciones de la que es titular.

De otra parte, señaló que la Contraloría desconoce el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado respecto a la naturaleza y vigencia del amparo de estabilidad y calidad de la obra — inexistencia del acta de entrega final a entera satisfacción de la obra, al saberse que el precedente jurisprudencial es claro en determinar la vigencia y naturaleza del amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra, por cuanto que este amparo tiene como finalidad garantizar la reparación de los daños que se presenten luego de que la obra haya sido recibida a satisfacción y por tal motivo, mediante este amparo NO puede obtenerse la reparación de daños imputables al incumplimiento de obligaciones del contratista, resultando de suma importancia y validez la falta de existencia del Acta de Recibo a Satisfacción de la Obra, puesto que dicho documento inexistente en el presente caso, determina la vigencia del amparo de estabilidad de la obra.

Enfatizó, bajo alcances jurisprudenciales, que mediante este amparo no puede obtenerse la reparación de daños imputables al incumplimiento de obligaciones del contratista, que hayan sido conocidos por la entidad antes de la terminación del contrato, es decir, respecto de hechos ocurridos con anterioridad a la entrega, más aún, cuando la terminación del mismo se da por supuesto incumplimiento del contratista.

Recalcó la apelante que el Amparo de Cumplimiento del Contrato y el Amparo de

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Estabilidad de la Obra SON EXCLUYENTES, debido a que el primero opera en el periodo de ejecución del Contrato por INCUMPLIMIENTO del Contratista asegurado, por el contrario, el de Estabilidad opera una vez la Entidad haya recibido a satisfacción la Obra objeto del Contrato, es decir, que en un principio hubo CUMPLIMIENTO del Contratista, cuya reclamación no puede ser simultánea.

Precisó, el apelante que la Entidad declaró expresamente terminado el negocio jurídico denominado Unión Temporal "**TORRES DEL PARQUE**", debido a que el objeto del mismo no se cumplió por los graves incumplimientos del constructor, que lleva a una aceptación final de la obra y por lo tanto, jamás se suscribió un acta de entrega final a entera satisfacción, puesto que el Contratista INCUMPLIÓ.

Añadió en su recurso que la **UNIÓN TEMPORAL TORRES DEL PARQUE** y la Póliza de Cumplimiento No. 400000556 se ajustan a la normatividad vigente y al Precedente Judicial del Consejo de Estado, cuyas condiciones del Contrato de Seguro determinan y delimitan la responsabilidad de la Compañía Aseguradora, donde el amparo de estabilidad de las obras fue incluido en la presente póliza a partir de la fecha del acta de recibo final a satisfacción por parte del asegurado, indicando expresamente que este amparo tendrá vigencia por un término de 5 años (como lo señala el Decreto 4828 de 2008), contados a partir de la fecha del acta de LIQUIDACIÓN FINAL de la obra.

Citó en su defensa, la CIRCULAR 005 DE 2020, expedida el 16 de marzo de 2020 por el Contralor General de la República, en donde indicó que las compañías de seguros no son gestores fiscales, por ende, su responsabilidad se limita a la asunción de ciertos riesgos en las **CONDICIONES PREVISTAS EN EL CONTRATO DE SEGUROS**, reiterando la **INEXIGIBILIDAD** del Amparo de Estabilidad de la Obra por no existir un Acta de Entrega Final de la misma. Argumento anterior enfatizando en el carácter vinculante del Precedente Jurisprudencial del Consejo de Estado.

Ahora, frente al amparo de cumplimiento, aludió en su apelación que no fueron consideradas por el despacho las externalidades que afectan el estado actual de la obra que no son imputables al cogestor y desconoce el avance del 48.5% de obra ejecutada de acuerdo a las actas parciales a pesar que las pruebas practicadas a lo largo del Proceso arrojaran un resultado de afectación. Adujo que el incumplimiento jamás podrá ser total, y mucho menos, podrá desconocerse de plano todas las Actas de Entrega Parcial que fueron suscritas por las partes y por la Interventoría de la Unión Temporal. Añadió que en el Fallo el Despacho no valoró la afectación de hechos de terceros, el deterioro natural de la obra y

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	AUTO
	SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
	NÚMERO: ORD-801119-048-2025
	FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
	PÁGINA NÚMERO: 114 de 129
<i>"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"</i>	
paso del tiempo y demás externalidades al momento de definir el estado actual de la obra. Respecto al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo contenido en la póliza No. 400000556 precisó el apelante que el Auto atacado señala que el anticipo fue de TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL PESOS (\$3.944.267.000), de los cuales en urbanismo se destinó DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL PESOS (\$2.662.121.000), lo que implica que del total del anticipo hay un 70% aproximadamente para las obras de urbanismo y para vivienda por MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES DE PESOS (\$1.281.000.000). Lo anterior para precisar que en obras de Urbanismo no hay reparo, ya que es todo aquello externo que pertenece al municipio, alcantarillado, vías peatonales, andenes y todas aquellas que se necesitan para que el proyecto entre en funcionamiento, las cuales están ejecutadas porque no son al interior de los apartamentos y edificaciones, sino obras externas, donde el mismo Despacho reconoce que el anticipo se destinó en DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$2.662.000.000) a obras de urbanismo. Argumentó que la falencia del anticipo no es que se haya utilizado en la obra, si no que se haya utilizado en otros asuntos, pero en este caso se utilizó en la obra, motivo por el cual debe ser aplicado, porque para eso hay un interventor y un supervisor de la entidad que debieron estar al frente de esas ejecuciones, precisando que el valor asegurado por Nacional de Seguros es de DOS MIL QUINIENTOS ONCE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES (\$2.511.667.478); valor del cual la Contraloría ha señalado que se encuentran invertidos DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$2.662.000.000) en obras de urbanismo, es decir un anticipo invertido, que se acredita con las actas de obra que firmó el interventor, las cuales son el registro histórico del momento, que no pueden ser desconocidas. Sostuvo que al revisar el último corte de obra ejecutada No. 14, se compendia la información de la relación de la obra ejecutada que incluye actividades principales de urbanismo, que arroja un porcentaje ejecutado total del 73,82%, que según el Informe Técnico presentado, sería el definitivo. Concluyó que el Informe Técnico, en materia contable, se encuentra errado con referencia	
Carrera 69 No. 44 – 35, Piso 16 - Teléfono 5187000 - Código Postal 111321 – Bogotá, D.C. – Col. www.contraloria.gov.co	



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 115 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

al valor que se imputa al constructor; al saberse que la asignación para obras de urbanismo fue de CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS DOS PESOS (\$4.869.168.502) y no de SIETE MIL VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$7.023.338.873); cifra última que contiene el valor de las obras de urbanismo más recursos destinados para la ejecución de vivienda, sabiendo que el anticipo tiene un límite de valor asegurado y descontando ese anticipo que fue invertido, debidamente acreditado e invertido como lo indican las actas de obras, deben ser compensados y en el caso más extremo solo se podrá utilizar o reclamar la diferencia del anticipo que no conste en actas de obras. Con fundamento en ello refirió que el reclamo de un anticipo en un 100%, resulta inexacto en la medida en que el mismo fue debidamente invertido.

De otra parte, el apelante manifestó una injusta valoración probatoria, al precisar que el despacho en su fallo tuvo en cuenta una prueba inexistente, refiriendo que el Informe Técnico No. 20241E0080850 del 25 de julio de 2024, vulnera el Debido Proceso y Derecho de Defensa de las partes, debido a que se practicó la prueba más allá de lo decretado por el Despacho mediante Auto No.1098 del 27 de junio de 2024, el cual tuvo como único objeto la inspección de las obras de urbanismo y NO de las unidades de vivienda y por lo tanto, toda actividad del funcionario investigador que no se encuentre dentro de los límites del objeto de la diligencia, desconoce y contradice el artículo 31 de la Ley 610 de 2000, debiéndose tener como prueba inexistente.

Frente a su argumento, que el Tribunal Administrativo de Boyacá LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO en contra de **NACIONAL DE SEGUROS** y a favor de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja — **ECOVIVIENDA**; proceso al "Despacho", esta Sala debe precisar, de una parte que, dado el estado del proceso contencioso que refiere el apelante, la póliza no ha sido afectada patrimonialmente, es decir la compañía aseguradora no ha indemnizado el siniestro declarado por **ECOVIVIENDA** y bajo tal presupuesto esta incólume el valor amparado, lo cual no priva a la Contraloría de mantenerla vinculada bajo el principio de autonomía e independencia del proceso de responsabilidad fiscal.⁷⁷

Así, la Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a

⁷⁷ De acuerdo con los principios que orientan la organización del Estado colombiano, la competencia asignada a los órganos de control fiscal se ejerce de manera autónoma e independiente y sin que su ejercicio pueda ser objeto de sujeción o condicionamiento a las decisiones de cualquiera de los órganos que componen las ramas del poder público o de los demás órganos a los que la Constitución reconoce la misma autonomía. C-832 de 2020

de

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

determinados organismos, que contiene a la Contraloría, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.

En consecuencia, la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.

De otra parte, si bien algún Despacho, al interior de la Contraloría, dispuso acoger este argumento por haberse afectado la póliza por la entidad que declaró el siniestro para desvincularla de proceso alguno, tal argumento tampoco es llamado a prosperar, puesto que para esta Sala tal postura por sí sola no constituye precedente administrativo que obligue que se aplique sin más criterios que la simple similitud; interpretación utilizada por ese operador en ese solo evento que no comporta que perdure como precedente, ya que para esta Sala existe, la autonomía de la Contraloría, ya expuesto, como principio con mejor argumentación para no ser considerado su argumento. Así mientras la póliza no haya sido afectada realmente indemnizando a la entidad el valor del amparo siniestrado, su pago aún puede hacerse exigible a través del proceso de responsabilidad fiscal.

Ahora al señalar que la Contraloría desconoce el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado respecto a la naturaleza y vigencia del amparo de estabilidad y calidad de la obra, por inexistencia del acta de entrega final a entera satisfacción de la obra, se tiene que dentro del Auto que resolvió su recurso de reposición el *a quo* sostuvo que, contrario a la interpretación que la defensa efectúa a la línea jurisprudencial invocada, nada se dice frente a que el amparo de estabilidad aplique solo a partir de la fecha de aceptación final de la obra, pues el alcance de las sentencias apuntan a aquellas condiciones que requiere el acto de la declaratoria con cargo a la estabilidad de la obra; hecho probado en esta causa al haberse encontrado graves defectos estructurales que impiden el uso seguro de las viviendas entregadas, atribuibles al contratista, donde el riesgo asegurado se ha materializado. Coincide este Cuerpo Colegiado con lo precisado por la primera instancia en cuanto a que el Consejo de Estado ha reiterado que el objeto del seguro de estabilidad es precisamente cubrir daños que afecten la seguridad y uso de la construcción.

De hecho, tal como lo señaló el *a quo* que para decretar la ocurrencia del siniestro amparado, resulta relevante citar el literal c) y e) del acápite 61. del daño fiscal del auto



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 117 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

recurrido, relacionado con la obra entregada del proyecto, que de conformidad con lo reportado en los informes de interventoría y del contratista constructor durante la ejecución de la obra, se hizo entrega de 160 unidades de viviendas que posteriormente resultaron con problemas de sismo resistencia y habitabilidad respecto de los 460 apartamentos que tenía el deber contractual de entregar.⁷⁸

Lo anterior, sostiene, que corroborado por el informe técnico decretado mediante Auto No. 1078 de 6 de julio de 2021 y rendido bajo el radicado 2021IE0070147 del 27 de agosto de 2021,⁷⁹ que deja evidente que de las 460 unidades habitacionales que estaban contratadas, las unidades habitacionales a las cuales fue posible acceder corresponden a: habitadas (76), obra negra (34), obra gris (20) y desocupadas (14), que suman un total de 144 unidades habitacionales y corresponden al 68,24% de las construidas a la fecha de la visita; las mismas que presentaban humedad en muros y placa, fisuras, grietas en muros y placa, acero expuesto, vegetación, filtraciones de agua, geometría irregular en muros y placa.

Así se determina que el amparo de la póliza de cumplimiento relativo a la estabilidad de la obra encuentra sustento, en tanto el mismo tiene como finalidad garantizar la reparación de los daños que se presenten luego de que haya sido recibida a satisfacción las obras y que no se evidencian en el momento de la entrega que para el caso corresponden a la entrega de 160 unidades de viviendas con problemas de sismo resistencia y habitabilidad de los 460 apartamentos que tenía el deber contractual de entregar.

Esta Sala destaca las particularidades del contrato de obra suscrito a través de la figura Unión Temporal, donde se hicieron entregas parciales de las unidades de vivienda, que confirma la materialización del amparo de estabilidad y calidad de obra que cobija la Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No. 400000556 que nos ocupa.

Bajo tal argumento, esta instancia sustento al planteamiento de la defensa frente a la exclusión de este amparo de estabilidad, al no existir un fundamento sustancial o lo suficientemente sólido que justifique la revocatoria de la vinculación de esta aseguradora dado este amparo de estabilidad de la obra objeto de estudio, ya que este se encuentra debidamente fundamentado en el marco jurídico aplicable y respaldado por pruebas fehacientes la ocurrencia de la inestabilidad de la obra sobre las viviendas entregadas y recibidas parcialmente, hechos imputables al constructor y demás declarados responsables

⁷⁸ Folio No. 7031.
⁷⁹ folio 8746 y 9110

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

fiscales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015⁸⁰, en su numeral 5, el mencionado amparo cubre:

5. Estabilidad y calidad de la obra. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción.

Numeral anterior, que se encuentra inmerso dentro de artículo 2.2.1.2.3.1.7, que contiene los alcances de la póliza de Garantía de cumplimiento del contrato, es decir, el amparo de estabilidad de la obra hace parte integral de la póliza de cumplimiento.

Bajo tal entendido, al tenerse este amparo integral de la póliza de cumplimiento, si bien el Consejo de Estado,⁸¹ en su postura jurisprudencial ha sostenido que el amparo de la póliza de cumplimiento, relativo a la estabilidad de la obra, tiene como finalidad garantizar la reparación de los daños que se presenten luego de que haya sido recibida a satisfacción, y que no se evidencian en el momento de la entrega, tal amparo en esta causa aplica sobre las viviendas terminas y recibidas de manera parcial, ya que, dado el número de viviendas a que se obligaba el constructor, su forma de entrega permitía que fuera parcial por unidad de vivienda terminada, lo cual no constreñía a la entidad contratante a esperar la culminación del proyecto para exigir al constructor reparar estos daños, ya este amparo de estabilidad se incluye precisamente para garantizar el cumplimiento de esta obligación, que se hace efectivo con la sola demostración de la ocurrencia de daños posteriores en la obra y del valor de su reparación, muy ajeno a que por otra vía pueda obtenerse la reparación de daños imputables al incumplimiento de las obligaciones del contratista que se demuestren por la entidad antes de la terminación del contrato.

Por tanto, lo que se lleva es a declarar la ocurrencia del riesgo de "estabilidad de la obra", no a partir de hechos ocurridos con anterioridad a la entrega total de la obra y recibida a satisfacción, sino sobre las viviendas culminadas y recibidas de manera parcial; fecha de recibo a partir de la cual comienza la cobertura de este amparo, ya que solo recibidas se conoce con posterioridad la inestabilidad de las mismas; hechos antes de su recibo no conocidos por el asegurado.

⁸⁰ "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"

⁸¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, 18 de 2021, Radicación número: 25000-23-26-000-2006-00318-01 (56085)



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 119 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

De ahí, dado que la estabilidad de la obra está directamente ligada al cumplimiento cabal del contrato y que las deficiencias en la ejecución pueden comprometer dicha estabilidad, resulta procedente que ambos amparos, tanto el de cumplimiento como el de estabilidad, sean afectados si concurren, como es el caso, dadas las viviendas terminas y recibidas.

Conclusión que se sustenta en el principio de resarcimiento integral del daño, el cual establece que el resarcimiento del daño debe ser completo y abarcar todos los aspectos afectados. En el contexto de este proyecto de obra "Torres del Parque", garantizar la estabilidad implica no solo el cumplimiento estricto del contrato, sino también la corrección de cualquier deficiencia que pueda poner en riesgo la integridad y seguridad de la obra, lo cual se evidenció una vez recibidas unidades de viviendas presuntamente terminadas técnicamente sobre las cuales se presentaron posteriormente fallas estructurales y de calidad, que activaba el amparo de estabilidad.

Por lo tanto, resulta viable que ambos amparos sean afectados y considerados para asegurar un resarcimiento efectivo del daño. Esto implica no solo el cumplimiento de las obligaciones contractuales pendientes, sino también la implementación de medidas correctivas necesarias para abordar y corregir las deficiencias identificadas durante la ejecución del contrato frente a las viviendas recibidas.

De esta manera, se garantiza que el patrimonio público involucrado en el proyecto sea protegido de manera integral y que se cumplan adecuadamente los objetivos y requisitos contractuales, asegurando así el efectivo resarcimiento del daño como fin del proceso de responsabilidad fiscal.

También, frente a sus argumentos, que dejan ver la afectación de la póliza de cumplimiento por las externalidades que afectan el estado actual de la obra que no son imputables al cogestor y se desconoce el avance del 48.5% de obra ejecutada de acuerdo a las actas parciales, este Cuerpo Colegiado debe precisar que el daño en su real dimensión y la determinación de su cuantía ha sido ampliamente estudiado por la instancia de origen y en sede de apelación y consulta en este proveído, sobre lo cual se atiene a lo ya dispuesto en acápites respectivos, que estructuran el elemento daño y su cuantía, no encontrando circunstancias equivocadas que lleven a modificarlo, por tanto no se acogen estos argumentos en sede de apelación, al saberse que el proyecto urbanístico de vivienda era integral y que al no alcanzar el objeto social el daño comporta el valor de los dineros allí invertidos, que incluyen los dados a título de anticipo, de modo que se comparte la posición del *a quo*, al

Se

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

saberse que se trataba de la CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO TORRES DEL PARQUE DE TUNJA (BOYACÁ), CONFORMADO POR 460 UNIDADES DE VIVIENDA Y OBRAS DE URBANISMO, entre otras, según áreas y especificaciones técnicas determinadas en elegibilidad de FINETER y licencias de urbanismo y construcción aprobadas por la entidad correspondiente", de modo que las obligaciones en cabeza del contratista (tomador de la póliza) cuentan con un motivo o fin claro que justifica las obligaciones y los derechos de las partes, donde mal haría la entidad fiscal en tomar como inversión del anticipo la compra de materiales cuando los mismos no cumplieron con la utilidad o la finalidad por la cual fueron adquiridos, que era la construcción de las obras de urbanismo y las unidades de vivienda, para garantizar la vivienda a esas 460 familias colombianas que demandaban de especial protección.

En este sentido, si bien el recurrente sostiene que los dineros entregados por concepto de anticipo fueron invertidos en la obra, tal tesis no desdibuja la ocurrencia también de dicho amparo, pues las sumas que le fueron desembolsadas eran para invertir tanto en las obras de urbanismo como en la construcción de las viviendas, lo cual no acaeció lo que evidentemente se traduce en un mal manejo del anticipo. De hecho no se puede dejar de lado que, incluso las obras de urbanismo, según las pruebas obrantes presentan deficiencias de calidad, y el proyecto entendido como un todo no cumplió con la finalidad perseguida y fue un fracaso.

Frente a su otro argumento de injusta valoración probatoria, debe advertirse que bajo lo reglado en el art. 31 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, tanto la visita especial, como el informe técnico, conllevan que el profesional de apoyo quede revestido de amplias facultades para la práctica de las mismas. Así, se comparte la tesis del a quo, ya que dentro del auto que resolvió los recursos de reposición, frente a este argumento dilucidó el inconformismo del apelante al precisar el alcance y objeto del Auto que decretó estas visitas e informes técnicos, que comportaba evidenciar in situ aspectos en materia civil y contable, entendiéndose que comprobar y conceptuar sobre las obras de urbanismo no se limitaba a las externalidades ajenas a las viviendas en sí mismas, al contrario implicaba verificar en su contexto actividades que incluían desde el diseño y construcción de calles, parques, edificios y otras infraestructuras que conforman en conjunto el objeto del proyecto, entendiéndose que la prueba así decretada, bajo la pertinencia, conducencia, necesidad y utilidad guardaba estrecha relación con los hechos materia de investigación, resultando por demás ilógico que los profesionales que las practicaron no se detuvieran en la verificación integral del proyecto que era materia de reproche.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 121 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Así las cosas, se confirmará la decisión apelada, respecto de la declaratoria de tercero civilmente responsable de la compañía NACIONAL DE SEGUROS, con ocasión de la póliza de cumplimiento No. 400000556, conforme a lo señalado en el auto apelado.

iii. ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

El apoderado de la aseguradora expuso una serie de argumentos destinados a evidenciar vicios de nulidad en el fallo emitido por la Contraloría, centrando su enfoque en presuntas falsas motivaciones y en la incorrecta aplicación de normas sustantivas y procedimentales.

En primer lugar, cuestionó la cuantía del daño fiscal determinado en el fallo. Señaló que la Contraloría incurrió en falsa motivación al no probar de manera adecuada que el detrimento patrimonial ascendiera a DIEZ MIL DOSCIENTOS TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTISÉIS PESOS (\$10.203.349.126). Argumentó que existe una discrepancia entre lo acreditado y la condena impuesta, dado que no todas las torres presentaban defectos constructivos, algunas estructuras fueron entregadas en condiciones habitables, ya se habían realizado indemnizaciones previas que atenuaron el daño y no se descontó el valor de las obras entregadas y en uso. En su escrito, trajo a colación lo indicado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al definir la falsa motivación como aquella anomalía en la cual las razones invocadas en un acto administrativo son contrarias a la realidad o no se basan en hechos debidamente probados, situación que, según el recurrente, se presenta en el caso sub examine.

Arguyó la falta de acreditación de culpa grave por parte de los funcionarios involucrados. El recurrente sostuvo que la Contraloría no demostró que FERNANDO FLÓREZ ESPINOSA y MIGUEL ÁNGEL MOLINA MUÑOZ actuaran con culpa grave. Frente a lo cual soportó su planteamiento en jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual la responsabilidad fiscal requiere la existencia de dolo o culpa grave, esta última entendida como una negligencia extrema, equiparable al dolo en el ámbito civil. El apoderado argumentó que no se especificaron las funciones incumplidas por FLÓREZ ESPINOSA como alcalde, no se demostró que este tuviera conocimiento de las deficiencias estructurales, y que las omisiones atribuidas a MOLINA MUÑOZ no se relacionaron con obligaciones claras a su cargo, sin acreditarse tampoco una negligencia extrema en su conducta.

Señaló que la Contraloría no consideró el deducible del 10% pactado en la Póliza No. 600-64-994000002920 al calcular el saldo no afectado, distorsionando así el cálculo del monto

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

asegurado y, en consecuencia, la cuantificación del daño fiscal.

Además, argumentó que el siniestro tuvo su origen antes de la vigencia de la mencionada póliza, razón por la cual esta no debería ser afectada. El apoderado invoca el artículo 1073 del Código de Comercio, que establece que la aseguradora solo responde si el siniestro se inicia durante la vigencia del contrato. Adicionalmente, sostuvo que los hechos de tracto sucesivo deben considerarse como un solo siniestro, lo que haría inaplicable la póliza en cuestión.

Otro de los puntos planteados por el apoderado es el supuesto agotamiento del valor asegurado en la Póliza No. 21715582/0. Afirmó que la Contraloría no tuvo en cuenta un pago adicional de TRESCIENTOS MIL PESOS (\$300.000), lo que implica que el valor asegurado disponible era inferior al considerado en el fallo. Según el apoderado, el valor restante era de CIENTO VEINTE MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$120.900.000) y no de CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$481.200.000).

Asimismo, reiteró que el siniestro se inició antes de la vigencia de esta póliza, por lo que no debería ser afectada, basando su argumento nuevamente en el artículo 1073 del Código de Comercio, que limita la cobertura a siniestros ocurridos durante la vigencia del contrato.

El apoderado también argumentó que, al tratarse de un coaseguro, la responsabilidad de cada aseguradora se limita a su porcentaje de participación, que en este caso es del 40% para Aseguradora Solidaria. Sostuvo que no existe solidaridad entre las coaseguradoras, conforme a lo dispuesto en los artículos 1092 y 1095 del Código de Comercio y en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

De igual forma, defendió que la obligación de la aseguradora proviene exclusivamente del contrato de seguro y no de la responsabilidad fiscal del asegurado, por lo que no existe solidaridad entre la aseguradora y el asegurado, en virtud del artículo 1568 del Código Civil.

Finalmente, el apoderado argumentó que la Contraloría desconoció el artículo 1054 del Código de Comercio, al declarar un siniestro sobre un hecho inasegurable. Dijo que el incumplimiento de la ley ocurrió antes de la vigencia de las pólizas, por lo que, al momento de la contratación, se trataba de un hecho cierto y no de un riesgo incierto, como exige la norma.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 123 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Ahora, para efectos de analizar los argumentos elevados, las pólizas por las cuales se le declaró como tercero civilmente responsable a la Compañía Aseguradora, tienen por objeto, vigencia, amparos y coberturas, los siguientes:

PÓLIZA DE SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
Número de Póliza	600-64-994000002920
Tomador y Beneficiario	ECOVIVIENDA
Vigencia de Póliza	22/02/2016 al 22/02/2017
Riesgos Amparados	Fallos con responsabilidad fiscal, entre otros cargos, el de gerente
Suma Asegurada	\$20.000.000

PÓLIZA DE SEGURO GLOBAL DE MANEJO PARA ENTIDADES	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ALLIANZ SEGUROS participación del 60% y ASEGURADORA SOLIDARIA participación del 40%
Número de Póliza	21715582
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE TUNJA
Vigencia de Póliza	01/03/2015 al 05/04/2016
Riesgos Amparados	Alcances fiscales, juicios con responsabilidad fiscal, entre otros cargos, el del alcalde
Suma Asegurada	\$600.000.000

Vistos los argumentos, esta Sala debe decir, en cuanto al reproche de vicio de nulidad del fallo, que tanto el auto por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal como el fallo de responsabilidad emitidos por el operador de primera instancia en desarrollo del presente proceso fiscal, se analizaron de forma pormenorizada el daño y su cuantía, así como la procedencia de los recursos que se invirtieron en razón a la ejecución del proyecto Torres del Parque en la ciudad de Tunja, en relación con la participación ya fuese activa y/o omisiva de cada uno de los investigados, aspecto que igualmente, analizó esta instancia fiscal en el acápite de daño en la presente providencia, el cual desagrega cada uno de los conceptos de la cuantificación del daño, enmarcados en los recursos públicos pagados al consorcio constructor durante el período de su gestión y la inversión adicional que asumió la administración a la terminación de la Unión Temporal.

Se reitera que, el daño al patrimonio público aquí señalado, se estableció en razón a la totalidad de los recursos girados al contratista y la inversión adicional que asumió la administración a la terminación de la Unión Temporal; recursos que igualmente se

46

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

discriminaron en relación con la participación de cada uno de los investigados y en proporción al tiempo en ejercicio de sus funciones como servidores públicos, es decir, que, en la concreción del daño, concurrieron los investigados y en diferentes momentos. Y es que la cuantía del daño al patrimonio público no puede analizarse respecto de la sumatoria de los recursos invertidos, sino de la utilidad en el tiempo de la obra contratada, situación que ignora el apelante, pues si bien se entregaron obras parciales, estas presentaron defectos constructivos que hicieron inhabitables las unidades de vivienda por parte de los beneficiarios y representan peligro para su seguridad; por lo que, aseverar que, si bien se entregó una obra sin el lleno de los requisitos, como lo eran las normas de sismorresistencia, usando materiales inadecuados, no obsta para que este ente de control, estableciera que parte de la misma servía y cual no; lo indudable es que el proyecto "Torres del Parque" fue un fracaso y no presta utilidad alguna a la comunidades a la que estaba dirigida, en término de vivienda digna, como fue concebida. Si bien, de las 460 unidades de vivienda programadas, sólo se entregaron 160, a la fecha la obra se presenta inconclusa, razón por la cual, este ente de control a lo largo de esta providencia ha señalado la pérdida total de los recursos girados al contratista, pues la obra no presta utilidad alguna de cara a su entrega a los beneficiarios.

En lo atiente a la conducta desplegada por el señor **FLÓREZ ESPINOSA** y el señor **MIGUEL ÁNGEL**, en calidad de alcalde y director técnico de **ECOVIVIENDA**, ya fueron ampliamente abordadas en el fallo, el recurso de apelación y en la presente providencia, sin embargo, necesario es señalar que, estos funcionarios actuaron a título de culpa grave, ya que, durante la ejecución contractual, no se observa actuación alguna que fuera desplegada con el fin de recuperar los recursos que fueron girados al Contratista y que no se ven reflejados en la obra en comento, pues, en el tiempo, como ordenadores del gasto directo e indirecto, se efectuaron pagos, por lo cual participaron en la ocurrencia del daño que aquí se les endilga, dado que los recursos no se invirtieron en la obra contratada.

Situación fáctica que igualmente se corrobora en los documentos recopilados por los funcionarios de la Contraloría General de la República, que realizaron la visita técnica y practicaron los informes técnicos, pruebas en las que se constata la entrega de la relación de los pagos por componentes enviados por la Fiduciaria, lo que corrobora el reproche realizado en el fallo, sobre los pagos realizados al contratista sin haberse ejecutado y terminado la obra, evidenciándose por tanto, la falta de control y seguimiento a los recursos desembolsados por la administración, aunado a que, la obro nunca se terminó, desconociendo el objeto contractual pactado.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-048-2025
FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 125 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

Es necesario recordar a la apelante, que, el reproche que se les hace es la omisión al seguimiento y control de los recursos girados por la administración al consorcio constructor, al igual, que la omisión en verificar el cumplimiento contractual en cuanto de acuerdo a lo pactado dada la constitución de la Unión Temporal, lo que conllevó a la pérdida de los recursos invertidos en la obra.

Ahora, en relación con la afirmación del apelante frente a la afectación de la póliza y que no se tuvo en cuenta el deducible pactado, advierte esta Sala Plena sobre los reproches efectuados en razón a la afectación de la póliza No. 600-64-994000002920 que, en el caso concreto, en concordancia con los hechos investigados en esta causa fiscal, en tanto, no se terminaron las viviendas de interés prioritario del proyecto denominado Torres del Parque en la ciudad de Tunja por parte del contrista ejecutor, de la Unión Temporal creada para tal fin; la no culminación de la obra generó un daño patrimonial al Estado, cuestionamientos que se materializaron en la etapa de ejecución, por lo que, la aseguradora no puede desconocer que las pólizas por ella otorgadas, cubren el accionar de los servidores públicos, amparados conforme al clausulado contractual, donde se incluye este fallo con responsabilidad fiscal, de modo que el alcance de las pólizas de manejo del sector oficial, permite la afectación de la garantía.

Frente a que la póliza no se encontraba vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos generadores aquí investigados, reitera esta instancia que, los hechos irregulares que generaron el daño al patrimonio público, son de tracto sucesivo, teniendo en cuenta que el mismo guarda relación con la constitución de una unión temporal denominada "UNIÓN TEMPORAL TORRES DEL PARQUE", mediante la cual, sin mediar proceso de selección, menos contrato estatal, se pretendió ejecutar, directamente, un programa de vivienda de interés prioritario VIP, en la ciudad de Tunja, Boyacá, el cual finalizó por vencimiento de plazo e incumplimiento del constructor, como lo estableció la Resolución No. 108 del 13 de septiembre de 2016.

Sin embargo, considera este operador que, en acatamiento del artículo 1089 del Código de Comercio, aclarar que, la indemnización aquí discutida, no podrá exceder en ningún caso del valor real del interés asegurado, ni del monto efectivo del perjuicio patrimonial sufrido por el asegurado o beneficiario, por lo que, la afectación de estas pólizas en el presente proceso de responsabilidad fiscal se limitará, hasta el monto amparado en estas, no el afectado, menos el deducible.

Por otro lado, respecto de la declaratoria como tercero civilmente responsable, en razón de

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

la póliza de manejo global estatal No. 21715582 en la cual, es coaseguradora en un porcentaje de 40%, es decir por la suma de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS (\$240.000.000), revisados los documentos que obran en el expediente, se tiene que en efecto se realizó dos pagos uno por la suma de CIENTO DIECIOCHO MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$118.800.000) y el otro, por la suma de TRESCIENTOS MIL PESOS (\$300.000). Así el valor total afectado, respecto de la mencionada póliza es por la suma de CIENTO DIECINUEVE MILLONES CIENTO MIL PESOS (\$119.100.000), quedando aún un saldo por afectar en dicha póliza, como bien afirma la defensa por CIENTO VEINTE MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$120.900.000).

Así las cosas, el límite pactado del amparo no se encuentra agotado, razón por la cual esta instancia procederá a confirmar también la declaratoria de la Aseguradora Solidaria de Colombia, respecto de la póliza No. 2175582, como coaseguradora en un porcentaje del 40%, teniendo en cuenta los valores que aún no se han agotado, limitándose su cobro en los términos pactados en la póliza de acuerdo con el deducible estipulado y respecto de la póliza No. 600-64-994000002920.

V. CONSIDERACIONES ESPECIALES

En virtud de lo expuesto, la Administración —en su condición de gestora y garantía de la gestión fiscal—, enfrenta una responsabilidad que trasciende el mero cumplimiento de formalidades. Su tarea fundamental consiste en velar por el correcto uso, asignación y ejecución de los recursos públicos, conscientes de que de ello depende, en gran medida, la calidad de vida de los ciudadanos. En casos como el que nos ocupa, donde se evidencia un uso inadecuado de dichos recursos, se contrarían los postulados básicos del Estado Social de Derecho y se vulneraban los fines esenciales que orientan la acción estatal.

La Carta Política, desde su preámbulo, dispone la protección de la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y la realización de los derechos fundamentales. Estos mandatos adquieren significado concreto cuando la Administración focaliza sus esfuerzos en satisfacer las necesidades básicas de la población, tales como la vivienda y la mejora de sus condiciones de vida. El obrar reprochado en el presente caso no solo frustró el anhelo de muchas familias de contar con un hogar digno, sino que, además, impactó negativamente en la confianza ciudadana frente a la gestión pública.

El compromiso del Estado —a través de sus principios de transparencia, responsabilidad, participación ciudadana y buena fe contractual— radica en garantizar que la contratación



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 127 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

estatal cumpla con las finalidades sociales previstas en la Constitución. La observancia de los principios de economía, eficacia y selección objetiva, entre otros, no tiene como fin último únicamente la eficiencia técnica, sino la salvaguarda de la dignidad humana y el bienestar colectivo. De esta forma, la gestión de los recursos públicos se convierte en un instrumento idóneo para materializar derechos fundamentales y, por fin, reforzar la legitimidad de las instituciones.

La responsabilidad fiscal, por lo tanto, debe entenderse como un mecanismo de protección y reivindicación de estos valores. Las investigaciones y procesos que ella conlleva no son únicamente de carácter resarcitorio, sino que pretenden salvar el erario y, labor fundamental el marco del Estado social y democrático de derecho, pues del destino de los recursos públicos es condición indispensable para promover una sociedad más justa y equitativa. Cuando se afecta el patrimonio público, se afecta también la posibilidad de construir y consolidar proyectos de vida digna para la población más vulnerable.

Desde esta perspectiva, la Contraloría General de la República asume un papel esencial en la vigilancia y control del adecuado manejo de los recursos, promoviendo la transparencia y asegurando la rendición de cuentas de quienes administran el presupuesto público. Sin embargo, dicho rol solo cobra pleno sentido si la Administración —responsable de ejecutar las políticas y programas destinados a satisfacer las necesidades colectivas— actúa con el rigor, la diligencia y la probidad que el Estado Social de Derecho exige.

Que este proceso —y todos aquellos en los cuales se discuta la correcta aplicación del gasto público— sirva de ejemplo para fortalecer la cultura de legalidad y corresponsabilidad. Que sea la oportunidad para reflexionar sobre la forma en que las autoridades y servidores asumen sus obligaciones para con la ciudadanía. En la medida en que la Administración reconozca su responsabilidad social y ajuste su conducta a los principios constitucionales, se avanzará en la efectiva realización de los derechos fundamentales y en la consolidación de la confianza ciudadana en las instituciones.

Finalmente, se espera que los resultados de este ejercicio de control fiscal devengan en la rectificación de las conductas que ocasionaron el daño, el resarcimiento pleno del mismo y, sobre todo, en la reafirmación de la misión que tiene la Administración de cumplir con el mandato constitucional de procurar el bienestar de todos. Solo así, garantizando el uso honesto y eficiente de los recursos públicos, se honrarán los ideales de justicia, equidad y dignidad humana que inspiran al Estado Social de Derecho.

fe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 128 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, mediante el cual se profirió el fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019, emitido 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 la razones expuestas en este proveído

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de esta providencia por **ESTADO**, de conformidad con lo dispuesto por 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 Contraloría General de la República.

ARTÍCULO TERCERO: DEVOLVER el expediente a la dependencia de origen para los trámites subsiguientes.

ARTÍCULO CUARTO: 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


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



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-048-2025

FECHA: 12 DE FEBRERO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 129 de 129

"Por el cual se revisa en grado de consulta y resuelven los recursos de apelación contra el Auto No. 2145 del 29 de noviembre de 2024, por medio del cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. UCC-PRF-013-2019"

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

Carlos Enrique Silgado Betancourt
CARLOS ENRIQUE SILGADO BETANCOURT
Contralor Delegado Intersectorial No. 1
Sala Fiscal y Sancionatoria.

Proyectó: José Luis Rojas Sicua- Profesional Sustanciador-G1
Ricardo Fino Galeano- Profesional Sustanciador-G4 (E)
Angela María García - Profesional Sustanciador-G4 (E)
Atención a SIGEDOC No. 2025IE0002900

42