

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 1600.20.10.24.01

Marzo 20 de 2023

EXPEDIENTE No: 1600.20.10.18.1339

I. COMPETENCIA

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, es competente para proferir la presente actuación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 267 numeral 5° en concordancia con el 272 de la Constitución Política de 1.991, artículos 52 y 53 de la Ley 610 de 2000, Acuerdo 0160 de 2005, y el Manual de Funciones, en el proceso de Responsabilidad Fiscal matriculado bajo el número 1600.20.10.18.1339.

II. ANTECEDENTES

A través de oficio número 0100.08.01.018.485, del 06 de noviembre de 2018 el señor Contralor General de Santiago de Cali (E), remite a esta Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal, con sus respectivos soportes (4 folios y un cd), elaborado por la Dirección Técnica ante el sector Educación, con ocasión del informe denominado "*REQUERIMIENTO 260 – 18 V.U. 0711 DE MAYO 11 DE 2018*", en el cual se encontraron irregularidades, al ejecutar obras públicas, a través de dos contratos suscritos por la secretaria de cultura, sin contar con licencias o permisos necesarios para la ejecución del proyecto.

Analizados los referidos documentos se hallaron llenos los presupuestos exigidos por la ley 610 de 2000 en su artículo 40, lo que generó que a través del Auto No. 1600.20.10.18.098 fechado 11 de diciembre de 2018, se decretara la "Apertura de un Proceso de Responsabilidad Fiscal" (folios 8-17).

El 24 de febrero de 2022, previo decreto, práctica y análisis probatorio, se encuentran llenos los requisitos contenidos en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, en consecuencia, se profiere el Auto No. 1600.20.10.22.058 por medio del cual se Imputa Responsabilidad Fiscal. (folio 370-397)

Notificados y comunicados los imputados y terceros civilmente responsables, presentan escritos de defensa, solicitud de pruebas, y peticiones de nulidad.

Se resuelve petición de nulidad, se decretan y practican pruebas; técnica y testimoniales, se recibe igualmente solicitud de archivo.

Con los mismos antecedentes y hechos, indica el Despacho, respecto a las pruebas recaudadas en la imputación, le permiten soportar fallo sin

responsabilidad fiscal, que obra materializado a folios 775 y siguientes, con el número 1600.20.10.23.001 y fecha 02 de febrero de 2023.

En cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 18 de la Ley 610 de 2000, se remite el mencionado fallo sin responsabilidad fiscal, una vez notificado, en grado de Consulta, al Superior Jerárquico.

Superior que, mediante la Resolución No. 1000.30.00.23.019 el 30 de marzo de 2023, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA UNA NULIDAD DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DISTINGUIDO CON EL No. 1600.20.10.18.1339"*, resuelve decretar la nulidad de las providencias que decretaron pruebas de informes técnicos que dieron lugar a la incorporación a la actuación de las actas de visita especiales del 21 de julio y 11 de noviembre de 2022, obrantes a folios 584 y 716, como los informes técnicos presentados en esta causa y que corresponden a los fechados 10 de agosto y 23 de noviembre de 2022, los que consecuentemente, dijo, el superior *"tendrán que ser ordenados y practicadas nuevamente y deberá la primera instancia estar atenta al respeto a las formas propias que deben irradiar dichas actuaciones. Igual suerte corre el referido informe del DAGMA, por lo que deberá la primera instancia imprimirle el trámite correspondiente al informe que se presentó por el DAGMA, haciéndole el correspondiente examen, dado para ordenarlo se debía tener claro el fin perseguido y la ritualidad que requería aquella actuación."*, así mismo, declara que el resto de medios de prueba surtidas al interior de la actuación conservan plena validez. (Folios del 863 al 868 del expediente)

Encontrándose dentro del término, la defensora Floralba Loaiza Montoya, interpone recurso de reposición solicitando se revoque la resolución que decretó nulidad y proceda a resolver Grado de Consulta al Fallo sin Responsabilidad Fiscal No. 1600.20.10.23.001 del 02 de febrero de 2023.

Recurso de reposición que se resuelve mediante la Resolución No. 1000.30.00.23.028 el 05 de mayo de 2023 (folios 887-890), conteniendo la decisión de no reponer, ordenando su notificación mediante fijación de Estados Electrónicos y la devolución del expediente a la dependencia de origen.

Acatando la decisión, este Despacho profiere Auto No. 1600.20.10.23.085 el 19 de mayo de 2023 *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN PRUEBAS"*, decretando oficiar a la CVC, con el objeto de verificar y allegar al plenario copia de la Resolución No. 0710 No. 0711-001556 del 21 de octubre de 2022 *"Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio ambiental"*, así mismo, que una vez allegada, realizar visita especial en el sitio de las obras donde está ubicada la CASA CULTURAL Y ECOTURISTICA CORREGIMIENTO LA PAZ, con profesional para que presente informe técnico, también, correr traslado del informe del DAGMA allegado el 14 de julio de 2022 (Folios 576 y 577 concordante con los folios 579 y 580).

Decretada la practica probatoria, es allegada el 08 de junio de 2023 la Resolución 0710 No. 0711-001556 de octubre 21 de 2022 *"POR LA CUAL SE DECIDE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL"* (Folios 920-927), se corre traslado del informe emitido por el DAGMA de fecha 14 de julio de 2022 (ver folio 938) al cual presenta contradicción la compañía ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A., a través de apoderada especial. Así mismo, la Dirección Administrativa y Financiera determina prestar el apoyo

995

profesional requerido, ver folio 944, profesional que se notifica el 05 de junio de 2023 (folio 947).

Es así como el 06 de julio se práctica la visita especial decretada, con la intervención del profesional designado a cargo de rendir Informe Técnico, la apoderada de la imputada María Helena Quiñones, el imputado: ingeniero Luis Fernando Ramírez Buenaventura y su apoderado, así mismo, siete personas, en calidad de dignatarios de la JAL – Junta Administradora Local, incluido su presidente, dignatarios de la JAC – Junta de Acción Comunal de la vereda Villa del Rosario y personas de la comunidad. (folio 948-950)

Se recauda Informe Técnico, obrante a folios 953-963, del cual se corre traslado el 17 de julio de 2023, (folio 968).

A través del Auto No. 1600.20.10.23.114 fechado 17 de julio de 2023 se decide una solicitud de prueba de parte, resolviendo denegar la solicitud de la apoderada de Zurich Colombia Seguros S.A, de “se solicita al cuerpo colegiado, citar al Subdirector de Gestión Integral de Ecosistemas y UMATA, OSCAR VILLANI, quien suscribió el informe , con el objeto de formularle cuestionario y ejercer la contradicción frente al informe técnico en comentario. “ (folios 940 y 940 vto)”, se conceden recursos de reposición y apelación, que una vez notificada la susodicha providencia, no se interpusieron, tal y como consta secretarialmente a folio 978.

A folio 975 la apodera de ZURICH, solicita ordenar la comparecencia del profesional de apoyo que suscribió informe técnico, Jhoan Sebastián Díaz Escobar, para ejercer derecho de contradicción al mismo. Sin embargo, la misma apoderada, con fecha 31 de julio (folio 976-977), desiste de dicha solicitud, consecuentemente, el mismo adquiere firmeza el 27 de julio de 2023, como consta secretarialmente.

El 17 de agosto se recibe del presidente de la JAC vereda Villa del Rosario - Corregimiento la Paz, solicitud de terminación y consecuente archivo del proceso, Rad 18-1339.

Surtido el procedimiento contenido en los artículos 49, 50 y 51 de la ley regulatoria de los procesos de responsabilidad fiscal, encontrándose dentro del término traído en el artículo 52 del citado ordenamiento, procede esta instancia de conformidad, previos los siguientes

III. FUNDAMENTOS DE HECHO

Los presuntos hechos irregulares generadores de responsabilidad fiscal, a esta altura procesal, continúan indemnes, tal y como fueron traídos en el “Formato para traslado de hallazgo fiscal” por la Dirección Técnica ante el Sector Educación de la Contraloría General de Santiago de Cali, cuya causa se endilgó a: “Lo anterior se ocasionó debido a que no se obtuvieron los permisos y licencias necesarias para la ejecución del proyecto, generando un detrimento al patrimonio público del Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Cultura en cuantía de \$949.675.706” siendo ellos, los que obran en el auto por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal, bajo el párrafo “FUNDAMENTOS DE HECHO (Ley 610/00 Art. 41.2)”, que se transcriben a continuación:

1. EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI – SECRETARÍA CULTURA Y TURISMO, es sujeto de control fiscal de la

Contraloría General de Santiago de Cali, al tenor de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 42/93, para la época de los hechos. Por ser sujeto de control, está sometido a la vigilancia de la gestión fiscal, por parte de la Contraloría General de Santiago de Cali.

2. En la evaluación de requerimiento se evaluaron los contratos de obra Nos: 4148.0.26.199-2014 y 4148.0.26.210 de 2015 suscritos por la Secretaría de Cultura y Turismo en la vigencia 2014 y 2015, cuyo objeto es: "Ejecutar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste la construcción de la segunda etapa de la casa cultural y ecoturística del corregimiento la Paz del Municipio de Santiago de Cali y la actualización de sus diseños arquitectónicos y estructurales, de acuerdo con las especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el pliego de condiciones y el presente contrato, de conformidad con la ficha EBI 06-029930 Y 06-034682 del 2013", adicionando el 11 de julio de 2014 su valor mediante el OTROSI No. 2, estipulado en la cláusula novena un valor de \$455.423.627, observando desde el componente técnico de los estudios previos la obligación para el contratista de la consecución de licencias o permisos necesarios para la ejecución del proyecto.

3. En el cuarto informe para pagos de acta final, aparece nota indicando que "las solicitudes de documentos no tuvieron eco dentro de la administración"; a pesar de lo anterior, no solo se certifica el cumplimiento del contrato, se paga el total pactado y se liquida el mismo, sino que se suscribe nuevo contrato de obra el 08 de mayo de 2015 con el objeto de: "Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin formula de reajuste LA CONSTRUCCIÓN DE LA TERCERA ETAPA DE LA CASA CULTURAL Y TURISTICA DEL CORREGIMIENTO LA PAZ UBICADA EN LOTE QUE SE ENCUENTRA EN LA VEREDA EL ROSARIO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI de conformidad con las especificaciones técnicas contempladas en los presentes estudios, en el marco del proyecto "MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA CULTURAL DE LA CIUDAD DE CALI" correspondiente a la ficha EBI 06-043456; de acuerdo con las especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el presente pliego, adicionando el 29 de julio de 2015 su valor a través del OTROSI No. 1, acordado en la cláusula cuarta el valor del contrato en \$494.252.079, no se encuentra alusión a los permisos o licencias necesarias en el proceso contractual; a la fecha la referida construcción no cumple los fines para los cuales fue concebida en virtud a que no pudo ser terminada por la Administración Municipal debido a que, conforme concepto técnico ambiental No. 787 del 14 de diciembre de 2016 emitido por la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la CVC¹, determinó que el predio en el cual se pretende desarrollar y/o regularizar el proyecto del Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz, se trata de un suelo de protección ambiental cuyo uso exclusivo es de conservación en el cual la construcción de obras urbanísticas se encuentra restringida.

¹ Ver folios 620 a 629 del expediente.

996

4. No obstante, la Secretaría de Cultura y Turismo a través de su interventor y supervisor firmó acta de terminación y recibo a satisfacción de las obras y pagó la totalidad del valor del contrato y sus otro sí.
5. El equipo auditor evidencia una presunta vulneración frente al principio de eficacia el cual señala la obtención de resultados de manera oportuna y con entera relación con los objetivos y metas propuestos; El posible hecho irregular se presenta por iniciar la ejecución de obra sin haber obtenido previamente los permisos y las licencias necesarias.
6. Cita la comisión de auditoría como presuntos responsables a:

MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO

Cédula No. 31.862.654

Cargo: secretaria ante la Secretaría de Cultura y Turismo –
Municipio Santiago de Cali.

LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA

Cédula No. 14.997.803

Cargo: Contratista Contratos 4148.0.26.199-2014 y
4148.0.26.210-2015

HUGO HERNÁN MILLÁN OROZCO

Cédula No. 16.694.670

Cargo: Interventor del Contrato No. 4148.0.26.199-2014 y
Supervisor del Interventor del Contrato No. 4148.0.26.210-2015

Las personas aquí enunciadas, son sujetos de la acción fiscal, por cuanto, tenían el cuidado al ser ordenador del gasto, contratista e interventor de los recursos de la SECRETARÍA CULTURA Y TURISMO – MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI, lo que se materializa en una gestión fiscal inadecuada, incorrecta, porque presuntamente trasgredieron los principios de legalidad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, legalidad, al no realizar una debida planeación en la contratación de obra con permisos y licencias ambientales para la ejecución de la misma.

IV. ACTUACIONES PROCESALES

1. Auto No. 1600.20.10.18.098 del 11 de diciembre de 2018, "POR EL CUAL SE APERTURA UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL", siendo notificados los vinculados, así: el Ing. Luis Fernando Ramírez Buenaventura, personalmente el día 28 de diciembre de 2018; la Dra. María Helena Quiñonez Salcedo a través de apoderada de confianza abogada Carmen Liliana Ruiz Rodríguez, el día 9 de enero de 2019 y el Ing. Hugo Hernán Millán Orozco, por aviso el día 9 de enero de 2019. (Folios 36, 41 y 42). En dicho auto, se vinculó como terceros civilmente responsables a:

Póliza de Manejo Global Sector Oficial No. 3000084 con vigencia 16/03/2014 al 01/01/2015 y prorroga con vigencia del 01/01/2015 al 28/03/2015

LA PREVISORA S.A. NIT No. 860.002.400-2, como principal (50%) y coaseguradoras:

ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT No. 860.026.182, (20%)
MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA NIT. No. 891.700.037-9, (19%)
COLPATRIA S.A. NIT No. 860.002.184-6, (11%)

Póliza Manejo Global Entidades Estatales No. 1501215001153, con vigencia 28/03/2015 a 15/11/2015 y prórroga del 16/11/2015 al 30/01/2016.

Principal MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA (34%) y Coaseguradoras:

ALLIANZ SEGUROS S.A. (23%)
COLPATRIA SEGUROS S.A. (21%)
QBE SEGUROS S.A. (22%).

2. Constancia de la Secretaría Común del 17 de enero de 2019, reconoce personería a la abogada Rubria Elena Gómez Estupiñán, para que actúe como apoderada de AXA COLPATRIA Seguros S.A. (Folios 44 a 48).
3. Constancia de la Secretaría Común del 28 de febrero de 2019, reconoce personería al abogado Jorge Antonio Vélez Barrera, para que actúe como apoderado de La PREVISORA S.A. (Folios 63 a 66).
4. Constancia de la Secretaría Común del 07 de marzo de 2019, reconoce personería a la abogada Carolina Gómez Estupiñán, para que actúe como apoderada de QBE SEGUROS S.A. (Folios 67 a 72).
5. Versión libre por escrito presentada por la Dra. MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, el día 15 de agosto de 2019, con acompañamiento de prueba documental. (Folios 136 a 192)
6. Versión libre por escrito presentado por el Ing. LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA, el día 27 de agosto de 2019, con acompañamiento de prueba documental. (Folios 193 a 213)
7. El día 25 de septiembre de 2019, se allega al expediente documento extensivo de versión libre por parte de la Dra. MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, para que sea tenido en cuenta en las resultas del proceso. (Folios 221 a 319)
8. El día 30 de septiembre de 2019, se allega al expediente versión libre por escrito firmado por el Ing. HUGO HERNAN MILLAN OROZCO. (Folios 320 a 322)
9. El día 9 de octubre de 2019, la apoderada de la Dra. María Helena Quiñonez Salcedo, abogada Carmen Liliana Ruiz Rodríguez, allega al expediente, registro fotográfico de la construcción de la segunda etapa del centro cultural y turístico del corregimiento La Paz, igual manifiesta que los recursos para continuar la obra quedaron debidamente aforados. Lo anterior en 23 folios. (Folios 323 a 348)
10. El día 17 de octubre de 2019, fue allegado documento firmado por la Dra. MARÍA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, indicando que acompaña documento radicado No. 201941320400013301, suscrito por la Doctora Helena Londoño Gómez, directora de Planeación Municipal, certificando que el proyecto de construcción de la Casa Eco-Turística La Paz, se inició desde el año 2008, (Folios 349 a 353)

11. El 10 de diciembre de 2019, se allega poder de sustitución para la abogada Nelly Valencia Estupiñán, como apoderada de AXA COLPATRIA S.A., para lo cual se le reconoce personería para que actúe. (Folios 354 a 355)
12. El día 17 de marzo de 2020 se suspenden términos por asunto pandemia mundial COVID-19. (Folio 356)
13. El día 30 de septiembre de 2020 se levantan los términos anteriores. (Folio 357)
14. El día 26 de marzo de 2021, se suspenden términos hasta el día 05 de abril de 2021. (Folio 358)
15. El día 05 de abril de 2021, se levantan los términos. (Folio 358)
16. El día 29 de octubre de 2021, se allega al expediente sustitución de apoderada de la compañía de seguros La Previsora S.A., siendo la abogada MARIANA HENAO OVALLE, a quien se le reconoce personería para actuar. (Folios 359 a 369)
17. Auto fechado 24 de febrero de 2022 No. 1600.20.10.22.058 "Por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal" (Folios 370-397), se notifica y comunica a los imputados y terceros civilmente responsables.
18. Se reconoce personería jurídica a apoderado del imputado Luis Fernando Ramírez Buenaventura, (Folio 427)
19. El tercero civilmente responsable Axa Colpatria, a través de apoderada presenta "escrito de defensa, contra el auto de imputación..." (Folio 437-439)
20. La compañía aseguradora garante Zurich Colombia Seguros S.A antes QBE Seguros S.A, presenta "descargos" contra el auto de imputación (Folios 440-454 vto)
21. MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., tercero vinculado, solicita nulidad y en escrito aparte, a renglón seguido, solicita desvinculación (Folios 458-477)
22. Se reconoce personería jurídica a abogada para que actúe como apoderada de la imputada María Helena Quiñones Salcedo (Folio 499)
23. Argumentos de María Helena Quiñones, a través de apoderada (Folio 500- 518)
24. Se reconoce personería para actuar a apoderado de MPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. (Folio 519)
25. Se allega póliza No. 3000084 SEGURO MANEJO POLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL, (Folio 520-523)
26. AUTO No. 1600.20.10.22.092 del 4 de abril de 2022 "Por medio del cual se resuelve nulidad impetrada al auto de imputación No. 1600.20.10.22.058 del 24 de febrero de 2022" (Folios 524-534)

27. Constancia secretarial constando firmeza y ejecutoria del auto acabado de mencionar (Folio 539)
28. Auto No. 1600.20.10.22.114. del 13 de mayo de 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN PRUEBAS (541- 547 vto)
29. Constancia secretarial firmeza del auto acabado de mencionar (folio 553)
30. Respuesta "Concepto relacionado con el área de reserva Forestal Protectora Nacional donde se encuentra la Casa de la Cultura y Turística del corregimiento la Paz" suscrito UMATA – DAGMA (Folio 576-577)
31. Declaración juramentada Edgar Javier Cuaran Erazo (Folio 610- 611 vto)
32. Declaración juramentada Olga cruz Guerrero (Folio 612- 613)
33. Declaración juramentada Holmes Holguín Fernández (Folio 614- 713)
34. Solicitud de archivo presentada por la apoderada de María Helena Quiñones Salcedo (Folio 728-738)
35. Solicitud de archivo del presidente JAC vereda Rosario corregimiento la Paz (Folio 739-757)
36. Fallo sin responsabilidad fiscal No. 1600.20.10.23.001 fechado 02-02-2023 (775-802)
37. Resolución No. 1000.30.00.23.019 del 30 de marzo de 2023 "Por medio de la cual se decreta una Nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal distinguido con el No. 1600.20.10.18.1339" (Folios 863-868)
38. Recurso de reposición en contra de la Resolución mencionada en el renglón que antecede presentado por la defensora de María Helena Quiñones Salcedo (Folio 880-882 (vto)
39. Resolución No. 1000.30.00.23.028 del 05 de mayo de 2023 "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición dentro del proceso de responsabilidad fiscal distinguido con el No. 1600.20.10.18.1339" (Folio 887-890)
40. Auto No. 1600.20.10.23.085 del 19 de mayo de 2023 "Por medio del cual se decretan pruebas" (Folio 899-904 vto)
41. Resolución 0710 No.0711-001556 del 21 de octubre de 2022 "Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio ambiental" (Folio 920-927)
42. Contradicción a informe presentado por apoderada ZURICH SEGUROS S.A., en consecuencia, solicitud comparecencia subdirector UMATA. (Folio 940)
43. Notificación a arquitecto para que rinda informe técnico (Folio 947)
44. Visita a predio (Folio 948-950)

45. Informe Técnico (Folio 953-963)
46. Auto No. 1600.20.10.23.114 del 17 de julio de 2023 por medio del cual se decide solicitud de contradicción apoderada de ZURICH DE COLOMBIA SEGUROS S.A. (Folio 969-971 vto)
47. Ejercicio derecho de contradicción abogada Carolina Gómez González, apoderada de ZURICH SEGUROS, frente a informe técnico, solicitando comparecencia del arquitecto que lo suscribe (Folio 975)
48. Desistimiento a solicitud de comparecencia del profesional de apoyo presentado por apoderada de ZURICH (Folio 977)
49. Solicitud de archivo presentada nuevamente por presidente JAC vereda Villa del Rosario – Corregimiento la Paz y vicepresidente de la JAL del corregimiento la Paz con fecha 25 de agosto de 2023 (Folios 980-982)

V. ARGUMENTOS DE DEFENSA

Constituye principio orientador en el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal el “Debido Proceso”; garantía plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la posibilidad de interponer recursos, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características, en Sentencia C-339 de 1996, lo describió así la Corte Constitucional:

“El derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos. El incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo.”

Habiendo cumplido con la regulación legal traída por el legislador en los Artículos 48, 49 y 50 de la Ley 610 de 2000 en apego y respeto al principio constitucional del debido proceso, surgió para los Imputados en calidad de presuntos responsables, y para los Terceros Civilmente Responsables vinculados en condición de garantes, dado que le asisten los mismos derechos y facultades de los implicados; la facultad de presentar, dentro del término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación personal del auto de imputación o de la desfijación del edicto, los **argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el auto** (Artículo 50 ibidem), como también era la oportunidad de **solicitar o aportar pruebas** que pretendieran hacer valer, facultad ésta que fue ejercida por los imputados, como se indicó en precedencia, en cuanto a solicitar pruebas, respecto, a la de, presentar argumentos de defensa frente a las

imputaciones efectuadas en el auto, que constituyen una situación instituida por la ley en interés del imputado para que pueda ejercer su derecho de defensa, al respecto recordemos un aparte de la ratio decidendi prescrito por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T 616 de 2006:

“(…)”

4. Del debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución Política, en su artículo 29, prescribe que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permiten a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, formular peticiones y alegaciones, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

De esta manera, el debido proceso se define como la regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley.

(…)

Ahora bien, el debido proceso administrativo como derecho fundamental se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referentes a los principios generales de las actuaciones administrativas), por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley.

De esta manera, el debido proceso administrativo exige de la Administración el acatamiento pleno de la Constitución y la ley en el ejercicio de sus funciones (artículos 6º, 29 y 209 de la Constitución), so pena de desconocer los principios que regulan la actividad administrativa (igualdad, imparcialidad, publicidad, contradicción y moralidad)

Como contrapartida, el ordenamiento jurídico impone a los administrados, la carga de observar y utilizar todos los medios procesales que la ley les ofrece para proteger y hacer efectivos sus derechos, ya que su conducta omisiva, negligente o descuidada en este sentido acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para aquellos, así como la improcedencia de la acción de tutela para efectos de cuestionarlas. Al respecto, la Corte ha sostenido que:

“las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.” Alude aquí la Corte Constitucional a la Sentencia de Constitucionalidad C 1512 de 2000, MP Álvaro Tafur Gálvez.

“(…)”

Atendiendo a lo anterior, hicieron uso de la referida facultad de presentar argumentos de defensa: Axa Colpatria, Zurich Colombia Seguros S.A, y, Mapfre Seguros Generales (solicita nulidad y desvinculación), al igual que la imputada María Helena Quiñones, quien a través de su apoderada, presenta “disenso” contra el auto que imputa responsabilidad, solicitando declarar la

nulidad, solicitudes de nulidad resueltas mediante el Auto No. 1600.20.10.22.092 fechado 04 de abril de 2022, concedido recurso de apelación, se notifica y consta secretarialmente su firmeza y ejecutoria sin que se materializaran los recursos por ninguno de los vinculados.

Se sustentó el auto No. 1600.20.10.22.058² por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal, entre otros, en el acervo probatorio indicado bajo el título “análisis probatorio”, en la garantía de defensa de los investigados – versión libre, en las pruebas aportadas, análisis del asunto de la investigación, posición y argumentos de la defensa, consideraciones por las cuales se imputó responsabilidad fiscal, encontrando que, se inició con la transcripción de apartes y relación de pruebas aportadas en su versión por la doctora **MARÍA HELENA QUIÑONES SALCEDO**, a continuación el Despacho alude a la versión libre presentada por el ingeniero civil **LUIS FERNANDO RAMÍREZ BUENAVENTURA**, relacionando igualmente la prueba documental que aportó y finalmente, versión presentada por el ingeniero **HUGO HERNÁN MILLÁN OROZCO**, así como también se aludió a ampliación de versión de María Helena Quiñones y nuevas pruebas presentadas por la misma.

En orden a desvirtuar los hechos imputados, comparece la apoderada del tercero civilmente responsable Axa Colpatria Seguros S.A, (folios 437-438), abogada Rubria Elena Gómez Estupiñán, quien alude a la exclusión por dolo del contrato de seguro, al indicar que si se trata de un “ELEFANTE BLANCO” no es de recibo que los funcionarios paguen desconociendo las leyes de la contratación, pues tal conducta se comete con la intención de dañar al erario, en consecuencia no podría calificarse como culpa grave, que los gestores no notificaron a su poderdante la caducidad del contrato incumplido y finalmente argumenta falta de amparo, indicando que la póliza de manejo global No. 3000084 no cuenta con el amparo inicial de “alcances fiscales” y que por ello en una eventual condena, no estaría en obligación de indemnizar por falta de cobertura, sin embargo, en su último párrafo solicita al Ente de Control tener en cuenta con relación a las pólizas de manejo global sector oficial 3000084 con vigencia 16-03-2014 hasta 28-03-2015, donde se tiene una distribución del 11% y 15012116001153 donde se tiene una distribución del 21%, ello por cuanto no es posible pagar por fuera de esos límites.

A continuación, presenta, en extenso, descargos contra el auto de imputación Zurich Colombia Seguros S.A, mediante su apoderada Carolina Gómez González (folios 440-454 vto), fundamentados, principalmente, en ausencia de prueba de culpa grave o dolo por parte de los imputados, ya que, transcribiendo el objeto de los contratos 4148.0.26.199 de 2014 y 4148.0.26.210 de 2015, resalta que de acuerdo con tales objetos no se trataba de una obra nueva, se pactó relación contractual con el contratista Luis Fernando Ramírez Buenaventura para dar continuidad a la segunda y tercera fase de construcción de la casa de cultura del corregimiento la Paz, lo que quiere decir, indica la abogada que:

“(…) previamente a dichas etapas se realizaron estudios previos, determinar la procedencia o necesidad de tramitar licencias o permisos para el desarrollo y ejecución de la obra y se debieron obtener las mismas para agotar la primera etapa de construcción. Y de hecho el contrato de obra No. 4148.0.26.199 de 2014, se desarrolla a partir de la existencia de la ficha EBI 06-29930 que se encuentra incorporada al expediente y que fue allegada por la señora MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO al momento de rendir versión libre en forma escrita el 13 de agosto de 2019, ficha está en la que se observa que se

² Ver folios 370 a 397 del expediente

*realizaron estudios para la construcción de la casa turística del corregimiento la Paz, para el día 15 de abril de 2010, es decir, mucho antes de la suscripción de los contratos objeto del hallazgo y en ella se estableció que no se requería licencia ambiental de forma clara y expresa(...)*³

Transcribe la apoderada el aparte correspondiente a la ficha, que en su numeral 6 “*Información ambiental*”, a la pregunta “¿Se requiere licencia ambiental?”, en la casilla siguiente, se lee “No”, señalando que fue este el presupuesto del que se partió para la suscripción de los contratos de obra que originan este proceso de responsabilidad fiscal, y no existía ni fundamento jurídico, técnico o fáctico para que la Secretaría de Cultura y Turismo desconociera la indicada ficha, que fue precisamente elaborada previo desarrollo del proyecto, de manera que al iniciarse el proceso precontractual, contractual y de ejecución se partió tanto por parte de la Secretaría como del contratista de los estudios previos, que, por parte del interventor se vigiló el cumplimiento de la obra en los términos contractuales acordados. Indicando que expresa lo anterior, por cuando en criterio del cuerpo colegiado “**no se debió proceder a iniciar trabajos de construcción**”, dejando de lado asunto medular, esto es “*que no se trataba de una obra nueva sino continuación de segunda fase de construcción*”.

Respecto al comportamiento del contratista, trae a colación los dichos de éste en su versión libre, quien manifestó que “*su vinculación al proceso se produjo como consecuencia de la obligación contractualmente estipulada de trámite y obtención de licencias y que no obstante la actividad de obtención de licencias y/o permisos estipulados tanto en los estudios previos como en el contrato de obra es una actividad que no puede ser trasladada vía contractual al contratista.*”, agregando la apoderada, “*alega que no puede trasladarse la obligación de no cumplimiento de una actividad objetivamente de imposible cumplimiento, más aún cuando la ley determina la competencia de las entidades obligadas a determinar las zonas de reserva.*” Manifestando que la Contraloría no tuvo en cuenta los estudios previos y el estado de ejecución de la obra al momento de suscripción del contrato de obra No. 4148.0.26.199 de 2014.

Aludiendo al comportamiento del supervisor de la obra, ingeniero Hugo Millán Orozco, se refiere al formato de informe final de interventoría en que se deja constancia el cumplimiento del 100% de las actividades propias del contrato de 2014. Nos recuerda igualmente que existe respuesta a derecho de petición que presentó la imputada en la que se pone de presente que para vigencia 2008 existía el proyecto de la casa turística del corregimiento la Paz e igualmente para el 2013. Cierra el párrafo inicial al que denominó “**AUSENCIA DE PRUEBA DE CULPA GRAVE O DOLO POR PARTE DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES – NO CONCRECIÓN DE ACCIÓN U OMISIÓN A CARGO DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES**”, manifestando que, el título de imputación no puede ser otro que el de culpa grave o dolo, y no puede pretenderse asignársele tal virtualidad a hechos “*como los que sustentan el auto de imputación, ya que no obra prueba de negligencia grosera por parte de los presuntos responsables.*”⁴

Regresando a los argumentos defensivos de la apoderada, nos recuerda la versión libre rendida por el contratista quien explicó que su vinculación al proceso se debió a la obligación contractual de trámite y obtención de licencias y que no obstante la actividad de obtención de licencias y/o permisos estipulados tanto en los estudios previos como en el contrato de obra es una actividad que no puede ser trasladada vía contractual al

³ Ver Folio 440 verso del expediente.

⁴ Ver folio 443 del expediente.

1000

contratista, que tal actividad era objetivamente de imposible cumplimiento, más aún cuando la ley determina la competencia de las entidades obligadas a delimitar las zonas de reserva, indicando la apoderada que la Contraloría no aceptó los argumentos del implicado, considerando que la obra requería licencia ambiental, sin embargo, ella considera que tal consideración es aislada sin tener en cuenta los estudios previos y el estado de ejecución de la obra al momento de suscripción del contrato de obra 2014.

La misma apoderada, alude que el supervisor del contrato correspondiente a la fase 2 suscrito en el año 2014 y supervisor del interventor del contrato de la fase 3, dio cuenta del cumplimiento del 100% del contrato.

Como punto 2, rotula sus descargos *“AUSENCIA DE COBERTURA DEL DOLO Y CULPA GRAVE DEL ASEGURADO SECRETARÍA DE CULTURA – MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI POR EXCLUSIÓN EXPRESA DE LA LEY Y DEL CONTRATO”*⁵, indica que es claro *“que la ejecución de los contratos se debió a que la administración transgredió el principio de planeación de los contratos de obra”*, concluyéndose de extensa argumentación, que alega tal exclusión porque la trasgresión, como lo indica *“resulta claro que la responsabilidad que de los estudios previos se puede derivar es solo imputable a la misma entidad contratante, es el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, no pudiendo por tanto pretender alegar su propia culpa en su favor, ni tampoco imputarse responsabilidad fiscal a los aquí investigados que se acogieron a los estudios previos a los contratos lo que de contera impedía que se pudiera estructurar responsabilidades frente al contratista y a los funcionarios investigados, y por lo tanto se le pudiera imputar algún tipo de incumplimiento con ocasión de la deficiencia de los estudios previos efectuados por la entidad.”* Es decir, está aludiendo a los argumentos iniciales en que indica que no se trataba de una obra nueva, que al ser fase 2 significa que existió la 1, *“en donde existieron estudios previos, determinar la procedencia o necesidad de tramitar licencias o permisos para el desarrollo y ejecución de la obra y se debieron obtener los mismos para agotar la primera etapa de construcción”* (folio 440 vuelto del expediente), significa que pretende deslindar a su representada de la responsabilidad que le es propia, arguyendo que los responsables no son los actuales imputados, sino quienes realizaron el proceso contractual de la primera fase de la casa cultural y ecoturística del corregimiento la Paz, lo cual como viene de explicarse no puede aceptarse, el proceso precontractual y contractual del contrato 4148.0.26.199 suscrito en 2014 exigía el trámite de permisos y licencias.

Como punto 3,⁶ señala *“FALTA DE CERTEZA SOBRE EL PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL IMPUTADO – AUSENCIA DEL ELEMENTO OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL”*, indicando que carecen de sustento las conclusiones a que llegó la contraloría en el auto de imputación, porque en el acápite denominado *“CERTEZA DEL DAÑO PATRIMONIAL”*, se refiere a que se concreta el mismo porque la obra no ha sido concluida situación que impide cumplir con la finalidad del proyecto y se realizó sin la licencia ambiental, lo que no es correlativo con el concepto de daño o detrimento, pues este consiste en una verdadera pérdida en detrimento del patrimonio público, ahora, se refiere a que el proyecto no puede cumplir su finalidad olvidándose que la obra fue concluida y que se emitieron las respectivas actas finales en los contratos porque se cumplió el objeto contratado y no existe prueba alguna en contrario y, adicionalmente se produjo la respectiva liquidación de aquellos, previo a transcribir en extenso sentencias que aluden a la existencia de daño como requisito indispensable en los procesos de responsabilidad fiscal, señala igualmente que carecen de sustento las conclusiones a que llega la contraloría en el auto de imputación,

⁵ Ver documento folio 443 del expediente.

⁶ Ver documento folio 447 del expediente

por las razones argumentadas y tampoco al indicar que la obra está en estado de abandono pues “*recuérdese que la ejecución contractual data de 2014 y 2015 y si la construcción se encuentra en ese estado no está acreditado, es decir, de una condición actual de la obra no puede desprenderse la existencia de detrimento derivado de la ejecución de la misma. Es claro que lo que se hace en este proceso es presumir la existencia de daño lo que es improcedente en este tipo de procesos en los que debe resultar claramente probado.*”

El punto 4,⁷ de sus argumentos, la apoderada lo titula “*AUSENCIA DE COBERTURA DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES*” Viene la apoderada a recordar el amparo de la póliza denominada “*manejo para entidades oficiales*” número 1501215001153. Así como sus exclusiones, su definición desarrollada en el artículo 203 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (decreto 663 de 1993), un concepto de la Superintendencia Financiera, para concluir que la cobertura por los detrimentos que pudiera sufrir la administración por los incumplimientos contractuales no están cubiertos y no le atañe a ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. ninguna responsabilidad, considerando que el proceso de responsabilidad fiscal se deriva de “*un supuesto incumplimiento contractual*” que además no está probado.

El numeral 5 de sus alegatos, lo titula “*PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO*”, para lo cual recuerda sentencia del Consejo de Estado del 18 de marzo de 2010, sentencia de la misma corporación del 3 de octubre de 2019, recordando la prescripción contenida en el artículo 1081 del código de comercio para las acciones que se derivan del contrato de seguro. Ha de indicarse a la apoderada, que tal discusión quedó zanjada por el legislador, cuando en el llamado estatuto anticorrupción, artículo 120, ordenó:

ARTÍCULO 120. Pólizas. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.”

Al numeral 6, la apoderada lo titula “*MODALIDAD DE COBERTURA POR OCURRENCIA PARA LA PÓLIZA DE MANEJO PARA ENTIDADES ESTATALES No. 1501215001153*” párrafo en que recuerda que la vigencia de la citada póliza es desde el 28/03/2015 y el 15/11/2015, y por lo tanto no estaría llamada a operar en este caso frente a los “*supuestos detrimentos*” que no hayan ocurrido durante la vigencia de la mencionada póliza, ya que está opera por ocurrencia , de modo que sólo ampara siniestros ocurridos bajo la vigencia de la póliza. A lo cual, se responde que le asiste razón.

El punto 7, es denominado por la apoderada “*LÍMITE DE LA COBERTURA PACTADA EN LA PÓLIZA DE MANEJO PARA ENTIDADES ESTATALES No. 1501215001153 – EXISTENCIA DE COASEGURO*” para indicar que en el remoto caso que el despacho logre individualizar un hecho u omisión gravemente culposo en cabeza de los sujetos investigados y por ende la responsabilidad en cabeza de su representada, luego de analizar que se cumple con las condiciones generales y particulares del contrato de seguro, a ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. corresponde el 22% del valor asegurado (un valor asegurado único de la suma de \$700.000.000), responderá en la medida que exista suma disponible con cargo a esta póliza, esto claro, dice ella, descontando el deducible pactado en la póliza de seguro por la suma del 6% sobre el valor de la pérdida, o mínimo 4 SMMLV, como se refleja en la caratula de la póliza. Nuevamente ha de responderse a

⁷ Ver documento folio 448 verso del expediente

la apoderada que le asiste razón en lo que corresponde al valor asegurado, no así, en la existencia remota de comportamiento gravemente culposo en cabeza de los sujetos investigados.

En el numeral 8, recuerda la apoderada el deducible de la póliza de manejo para entidades estatales No. 1501215001153, para que se tenga en cuenta el deducible establecido en el caso de proferirse fallo con responsabilidad fiscal, el cual es del valor del 6% de la pérdida, mínimo 4 SMMLV, recordando que debe tenerse en cuenta que dicha compañía aseguradora tiene una participación del 22% en el coaseguro y deberá descontarse el 6% del total o mínimo 4 SMLMV.

En el numeral 9⁸, viene la apoderada a indicar que son inasegurables el dolo y la culpa grave conforme al artículo 1055 del código de comercio. Olvida la apoderada que el Artículo 1127 del mismo ordenamiento asegura la culpa grave, en cuya razón la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 5 de julio de 2012. Exp. 0500131030082005-00425-01. M.P. Dr. Fernando Giraldo Gutiérrez, se pronunció al respecto, y sostuvo:

“...en otros términos, luego de la modificación introducida, es claro que en el “seguro de responsabilidad” los riesgos derivados de la “culpa grave” son asegurables, y, por ende, su exclusión debe ser expresa en virtud a la libertad contractual del tomador, ya que de guardarse silencio se entiende cubierto.”

Procede entonces a solicitar fallo sin responsabilidad fiscal, que en caso de proferir fallo con responsabilidad fiscal se declare la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y en caso de no resolverse favorablemente solicita se resuelvan de fondo los demás argumentos de fondo planteados en su escrito.

Previa solicitud de nulidad, que le fue debidamente resuelta y notificada, viene el apoderado de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., a presentar descargos frente al auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 1600.20.10.22.058 solicitando proferir fallo sin responsabilidad fiscal por no encontrarse demostrados, ni siquiera sumariamente, dice, el daño patrimonial al Estado y el dolo o culpa grave, iniciando sus argumentos en el literal A en el que incluye “*INEXISTENCIA DE DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO*”, trayendo a colación precedentes jurisprudenciales como la Sentencia C-340 de 2007, indicando que la falta de licencia no equipara daño al patrimonio público y porque el no requisito de licencia ambiental que trajo a folio 175 la señora MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, fue el norte que se tomó para realizar la construcción de la segunda etapa de la casa cultural y ecoturística, e igualmente se equivoca el ente de control al cuantificar el daño por el total de los contratos pues eso implicaría la pérdida del total de los valores contratados, lo cual es imposible jurídica y fácticamente para ello hay que acotar y traer a cita los informes finales de interventoría donde se determina los resultados y la ejecución de los contratos. Por lo que, citando el Artículo 47 de la Ley 610 de 2000, señala la conducencia de decretar el archivo de la acción y el proceso de responsabilidad fiscal No PRF 1600.20.10.18.1339.

A continuación, rotula sus descargos como “*PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DE LOS CONTRATOS DE SEGURO – ARTICULO*

⁸ Ver documento folio 453 del expediente

1081 DEL CÓDIGO DE COMERCIO”,⁹ previa transcripción del artículo, resaltando la prescripción ordinaria de dos años, viene a solicitar que se declare la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros contenidos en las pólizas inicialmente mencionadas, teniendo en cuenta que los hechos que presuntamente dan origen al daño patrimonial ocurrieron en el 07 de marzo de 2014 y el 29 de julio de 2015 cuando se adicionó el OTROSI, no obstante la notificación a su representada ocurrió el 13 de diciembre de 2018. Olvidó el abogado la prescripción contenida en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, significando que las pólizas aún no prescriben, dado que el legislador indicó que las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

A folios 500-509 y repite radicado con diferencia de algo más de una hora en visible en los folios 510 al 518 del expediente, reposa escrito a través del cual la apoderada de **MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO**, la abogada **FLORALBA LOAIZA MONTOYA**, presenta disenso contra el auto de imputación. Anotando el despacho, que dentro del mismo presentó solicitud de nulidad, la cual, junto a la presentada por el abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, les fue resuelta por esta instancia el 04 de abril de 2022, en auto que obra a folios 524 y siguientes, el cual cobró firmeza y ejecutoria el 27 de abril de 2023, tal y como consta secretarialmente a folios 539 habiendo transcurrido 10 días para interponer recursos los mismos no se materializaron.

Frente a la “*IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL QUE SE PRETENDE ATRIBUIR A Dra. MARIA ELENA SALCEDO QUIÑONES SALCEDO*”¹⁰, señala que no se configuran los elementos sine qua non para que se estructure una responsabilidad fiscal en cabeza de los presuntos imputados, indica que el ente fiscalizar evidenció una supuesta falta de planeación, lo cual se desprende de la lectura del auto No. 1600.20.10.22.058, pero no logra concretar los presupuestos que respaldan su afirmación, “*respecto e presunto daño*” previo a recordar artículos de la Ley 610 de 2000, apartes de la Sentencia SU-620 de 1996 y C-840 de 2001, para afirmar que no existe daño fiscal a cargo de su representada, pues contrario a lo indicado por la contraloría, “*las obras no se pueden determinar aun como inconclusas o elefante blanco, puesto que el centro cultural en la parte terminada se encuentra habilitada y haciendo uso de la misma por parte de la comunidad y en buen estado. Así, no puede pasarse por alto que se está debatiendo ante la CVC que para el año 2007, que se inició la construcción del centro cultural, el corregimiento de la Paz, no estaba incluido en la RFPN de la Elvira a fin de concluir dicho proyecto*”, es decir, reconoce aquí la abogada que la obra se encuentra inconclusa, solo que la “*parte terminada*” se encuentra en uso por la comunidad, y que la CVC estaba debatiendo que para el año 2007 cuando dice ella, se inició la construcción del centro cultural, el corregimiento no estaba incluido en la RFPN la Elvira (reserva forestal protectora nacional), es decir, para cuando radicó su escrito 28 de marzo de 2022 aún no se había pronunciado la CVC respecto al procedimiento sancionatorio, a fin, dice, de concluir dicho proyecto, ya que, sostiene, “*si bien es cierto, en este momento, en virtud a la Resolución 0258, el corregimiento de la Paz y por ende el predio donde inició la construcción del Centro Cultural, se encuentran dentro de la Reserva Forestal Protectora Nacional de la Elvira, también es cierto, que toda esa área rural, para antes de la emisión de la Resolución 0258, NO*

⁹ Ver folio 475 del expediente.

¹⁰ Ver folio 501 verso del expediente.

1002

PERTENECÍA a la Reserva Forestal Protectora Nacional de la Envira” (mayúscula y negrilla del escrito original).

Alude entonces la apoderada, que no se pueden determinar “aún” como inconclusas, porque según ella, cuando la CVC se pronunciara del sancionatorio, entonces se podría concluir dicho proyecto, varias cosas pueden decirse, primero, son inconclusas, encaja la situación en la definición contenida en el literal a del Artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, el estado de inconclusas y sin uso, se evidencia a todo color, en registro fotográfico obrante a folios 325-348, que presentó el 08 de octubre de 2019, a esta instancia la apoderada de la doctora María Helena Quiñones Salcedo, con el ánimo de demostrar que “*la inversión fue debidamente ejecutada*” lo cual, se reitera, no se discute a esta altura procesal, el hecho cierto probado, es que corresponde a una obra pública inconclusa que no presta los servicios para los cuales fue proyectada. Así mismo, a esta fecha, la definición que esperaba la apoderada por parte de la CVC, procedimiento sancionatorio iniciado por estar ocupando el predio la RFNP la Elvira, ya ocurrió y fue la misma apoderada que la arrió a esta instancia 24 de noviembre de 2022 como apoyo para solicitar el archivo del proceso de responsabilidad fiscal (ver folios 728 y siguientes), por qué, dice ella, se “*demonstró fehacientemente que no existió detrimento patrimonial en contra del erario público del municipio de Santiago de Cali.*”

Solicitud de archivo, recordando petición de pruebas que realizó y reconoce fueron ordenadas y practicadas por este despacho, le sirven de apoyo para afirmar:

“Las declaraciones de los deponentes al unísono manifiestan que es una obra que cumple con todas las especificaciones técnicas de construcción, su infraestructura en todos sus componentes está diseñada de acuerdo con el terreno y cumplen con el objetivo para el cual se proyectó desde el año 2008, por el comité de planeación de los recursos del POAI. Es una obra proyectada, aprobada, estructurada y construida con las especificaciones técnicas y los permisos respectivos de la época por esa razón se aprobó por parte de la oficina de Planeación Municipal el proyecto para la ejecución de la obra. Los declarantes son residentes del sector y han narrado en forma clara y veraz la forma como se inició el proyecto y construcción de la CASA CULTURAL Y DEPORTIVA LA PAZ, la utilidad y beneficio que presta a la comunidad y a sus vecinos, al igual que al colegio del sector contiguo a la construcción...la pequeña quebrada que pasa cerca del lugar en cuestión no es catalogada como peligrosa de inundación o que se presente riesgo alguno. Insisten que es una obra utilizada para realizar diferentes actividades lúdicas, culturales, musicales, prolongación de la biblioteca municipal. Es utilizado como punto de encuentro de las distintas organizaciones del orden comunitario, social cultural y pedagógico. Con claridad meridiana y bajo la gravedad de juramento insisten que a la obra aún sin terminar se le da buen uso y presta beneficio a la comunidad y circunvecinos, que la Secretaría de Cultura del Municipio constantemente hace mantenimiento y enlucimiento a la construcción, que cuenta con servicios de agua, luz, seguridad y vigilancia, que es un centro de encuentro de sus residentes rurales.

Con respecto al denominado ELEFANTE BLANCO, son clarísimos en reiterar que no puede catalogarse como tal, ya que se le da utilidad y presta beneficio que requieren sus habitantes, en el lugar donde están ubicados los postes sin terminar porque fue la CVC que no permitió continuar con la obra por la iniciación del proceso sancionatorio ambiental del 19 de marzo de 2019 y en este espacio se aprovechó para un VIVERO sembrando plántulas y semillas de la región, se adaptó con material amigable al medio ambiente y que no representara ningún peligro, adaptación realizada por los miembros de la comunidad con el apoyo de la Secretaría de Cultura del Municipio para evitar el deterioro de esos materiales expuestos al sol y al agua.”¹¹

¹¹ Ver folio 729 del expediente

A continuación, aludiendo al archivo de proceso sancionatorio decretado por la CVC, manifiesta:

“Con los anteriores argumentos y con la decisión adoptada favorablemente al municipal Santiago de Cali, queda clarísimo que la construcción en comento no debió suspenderse y mucho menos ordenarse su destrucción por parte de organismo alguno, por el contrario, la autoridad ambiental baso su decisión en conceptos y normas favorables a la construcción de la CASA DE LA CULTURA que regían para la época de iniciación de las obras y posterior adecuación de las mismas. Es decir, no hay infracción a las normas, es claro y contundente que el historial del sitio donde se encuentra, la construcción incompleta del centro Cultural la Paz, existían construcciones y carecía de cobertura boscosa, y los derechos de los anteriores dueños se trasladó como un derecho adquirido a su nuevo titular del dominio (el Municipio), quien adquirió el predio con las viviendas.

La decisión de la entidad ambiental es clara y contundente en el análisis de las pruebas practicadas que determinaron el fallo en favor del municipio, lo que permite en un futuro proyectar y planificar la terminación de la tan anhelada obra en favor de la comunidad.

Quiere decir lo anterior que no existe motivación legal para suspender en forma definitiva la obra CASA CULTURAL Y DEPORTIVA LA PAZ, argumentos de hecho y de derecho para prohibir la continuación de la construcción en su fase final, lo que motivó que la CONTRALORÍA DISTRITAL iniciara proceso de responsabilidad fiscal por presunto detrimento al patrimonio público...

Se pudo constatar igualmente que la estructura de la construcción, los materiales utilizados dejan observar con claridad que es una obra firme y resistente, que no ofrece peligro ni deterioro para la comunidad que la utiliza constantemente, que los muros inconclusos y demás estructuras consideradas como ELEFANTES BLANCOS, son utilizados y aprovechados para realizar diferentes actividades adecuados con materiales reversibles amigables con el medio ambiente. En especial en este lugar funciona un VIVERO con plantas originales de la zona, y otro espacio es utilizado para realizar actividades lúdicas.”¹²(Subrayados fuera del texto original.)

De regreso, al escrito presentado por la abogada Floralba Loaiza en representación de la imputada María Elena Quiñones, además de la Resolución expedida por la CVC a través de la cual archiva el procedimiento sancionatorio ambiental, indica que en ejercicio de la facultad probatoria que otorga la Ley 1333 de 2009 al presunto infractor, “se recurrió al Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente DAGMA, Grupo de Conservación de Ecosistemas – Subdirección de Gestión Integral de Ecosistemas y UMATA, para que realizará Visita Técnica al lugar donde se erige la construcción del Centro Cultural de la Paz y emitiera el respectivo concepto”¹³ procediendo a transcribir varios apartes del mismo.

Reitera la apodera, trayendo jurisprudencia de la Corte Constitucional y bajo el título “LA FORMULACIÓN DE CARGOS Y EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LEGALIDAD”¹⁴, en este caso, se desnaturaliza el cargo que hace referencia a levantar una construcción en el área protegida denominada RESERVA FORESTAL PROTECTORA NACIONAL LA ELVIRA, “pues para la calenda de iniciación de la obra y durante los doce (12) años siguientes, esa zona rural, no estaba afectada por dicha prohibición de reserva forestal”, se insiste, en la respuesta, éste proceso de responsabilidad fiscal, no se inició por la inclusión del predio en la RFPN la Elvira, no, lo fue por concepto técnico ambiental emitido por la CVC, que

¹² Ver folio 730 del expediente

¹³ Ver folio 513 del expediente.

¹⁴ Ver folio 513 verso del expediente.

1003

establece en forma clara, la vulneración con tal construcción, del Plan de Ordenamiento Territorial – POT 2014 de Santiago de Cali y Decreto vigente en 2011. Lo que significa, la inclusión en 2018 del predio en la RFPN la Elvira, es que NO SE PODRÁ CONTINUAR CON LA CONSTRUCCIÓN NI CON NUEVAS OBRAS.

A continuación bajo el título “LA PREEXISTENCIA DE DOS CONSTRUCCIONES EN EL SITIO CONCRETO DONDE LUEGO SE INICIÓ LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO CULTURAL Y EL DERECHO ADQUIRIDO”, viene a esbozar tesis, que ya anteriormente se trató y se expresó porque su improcedencia, no puede aceptarse que porque el señor Hernán Salamanca, quien le vendió al municipio, tenía allí construida su vivienda, que dice la abogada, el tiempo había afectado de manera seria sus materiales por lo que en el año 2012 se realizó su remoción, entonces el municipio, tenía un “derecho adquirido” para en 2014 construir una obra pública, vulnerando el Artículo 87 del Estatuto Anticorrupción, sin estudios ni analices que permitieran evidenciar su viabilidad, económica, social y ambiental; sin que pueda decirse, como así lo manifiesta la apoderada: *“que la viabilidad que otrora tuvieron los anteriores dueños para construir las dos viviendas -pues no existía ni afectación ni restricción ambiental- se trasladó como un derecho adquirido al nuevo titular del dominio (El Municipio), que de hecho, compró el predio con las viviendas, de allí, que, bajo ese amparo, se procedió a reemplazar, con otro diseño, las casas cuya vetustez no auguraban un buen futuro y fueron demolidas para iniciar la precitada construcción.”* Expresiones, que, por su gran similitud, nos recuerdan el acto administrativo que archivó procedimiento sancionatorio ambiental proferido por la CVC, sin que obviamente pueda aceptarse tal argumento, se repite, el Estado está para restablecer derechos no para sumarse a vulnerarlos, irrazonable resulta pretender que donde existió una vivienda pueda tumbarla y construir tres edificaciones en tres terrazas de terrenos diferentes y pretender que es un “derecho adquirido”, misma razón que torna improcedente la afirmación de la togada respecto a otras viviendas en el corregimiento que existen antes de la Resolución de 2018 y están tranquilas porque nadie les inició proceso sancionatorio.

Seguidamente, bajo el título “EL SITIO DONDE SE UBICA EL CENTRO CULTURAL DEL CORREGIMIENTO LA PAZ, ESTÁ POR FUERA DE LAS ZONAS DE AMENAZA O RIESGO MITIGABLE”, para recordar concepto emitido por el Subdirector de Planificación del Territorio de la Alcaldía de Santiago de Cali, el 9 de octubre de 2017, a través del cual determinó que el sitio donde se ubica la inconclusa obra, *“está por fuera de las zonas de amenaza o riesgo no mitigable por inundación de corrientes naturales de agua o por movimientos en masa...pero deben aplicarse parámetros de ingeniería para garantizar la estabilidad de las construcciones que componen este equipamiento.”* Sin que este concepto, tenga alguna fuerza para desestructurar la imputación realizada, lo que indica, es que se deben aplicar parámetros de ingeniería para la garantizar la estabilidad de las construcciones existentes, aunque el sitio este por fuera de las zonas de amenazas o riesgo no mitigable, es decir, si está en zona de riesgo, sólo que es mitigable y requiere parámetros de ingeniería, sin embargo, ello en nada modifica lo inconclusa de la obra y su no prestación a los fines del Estado.

Bajo este mismo título, la profesional del derecho, viene nuevamente a indicar que no existe daño al patrimonio público *“ya que los recursos se invirtieron en su totalidad tal como reposa en el acta final y recibo de la obra, lo cual se puede evidenciar que fue ejecutada y esta se puede constatar al realizar una visita técnica para corroborar que todas las actividades y*

cantidades estipuladas en las actas se encuentran ejecutadas al 100%” que desconocerlo y ordenar el resarcimiento implicaría un enriquecimiento sin causa, sobre todo, cuando se aportan elementos de prueba que acreditan que la casa cultural, está siendo aprovechada por el corregimiento de la Paz y que la Junta de Acción Comunal se ha hecho parte dentro del proceso sancionatorio ambiental con el propósito de coadyuvar al hoy Distrito de Santiago de Cali, pues es su querer y sentir se permita la culminación de la Casa Cultural. Que resulta a todas luces inexistente el supuesto detrimento patrimonial padecido por el distrito, por cuanto de conformidad con los documentos aportados y obrantes en el proceso se vislumbra que al momento de efectuar auto de imputación la parte de la obra terminada se encuentra en funcionamiento y no se encuentra deteriorada, así no puede catalogarse como un elefante blanco. Que no se encuentra objetivamente acreditado el daño, producto de la ejecución de los contratos, al referirse el auto de imputación que se concreta el daño porque la obra no ha sido concluida y se realizó sin licencia ambiental que impide cumplir con la finalidad del proyecto ya que la obra fue concluida hasta el valor asignado de los recursos y se firmaron las respectivas actas finales de los contratos al cumplirse con el objeto contratado, es decir, dice ella no hay una efectiva pérdida del patrimonio público.

Bajo un párrafo que denomina “*FRENTE A LA SUPUESTA CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA*”¹⁵ nuevamente trae argumentos de la versión libre que fueron respondidos por esta instancia en el auto de imputación de responsabilidad fiscal, así como que no tramitó LICENCIA AMBIENTAL porque “*a la fecha de inicio de las obras su perímetro no se encontraba dentro de la zona de reserva forestal protectora nacional*”, teniendo en cuenta, las resoluciones que citó el DAGMA en su concepto, especialmente la 2248 de 2017-MADS por medio de la cual se precisa el límite de reserva forestal protectora nacional del Rio Cali.

Previo a solicitar pruebas, cuya práctica fue concedida, produce un párrafo que llamó “*EL CENTRO CULTURAL DE LA PAZ SE ENCUENTRA EN USO DE LA COMUNIDAD*” en el que viene a decir que el Centro Cultural de la Paz se encuentra en funcionamiento y no se encuentra en estado de deterioro o abandono.

VI. ANALISIS, EVALUACIÓN JURÍDICA DE LAS PRUEBAS Y CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN

La forma propia del proceso de responsabilidad fiscal competencia de las contralorías se encuentra prescrita en la Ley 610 de 2000, disponiendo el legislador a través del Artículo 52 de la citada Ley, la obligatoriedad de proferir decisión de fondo, denominado fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días, vencido el término de traslado y practicadas las pruebas pertinentes. Como quiera que, las decretadas de oficio y por solicitud de parte en esta etapa, fueron debidamente practicadas, y, no observando causales de nulidad, se procede entonces, acorde con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, apreciado en forma integral el recaudo probatorio obrante en el expediente, a proferir la decisión de fondo que corresponda, y que se estructura, siempre y cuando operen las exigencias legales así:

Para proferir fallo sin responsabilidad fiscal, cuando:

¹⁵ Ver folio 516 del expediente.

1004

1. En el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas, o
2. No exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal. (Artículo 54 de la ley en cita).

Así mismo, prescribe la ley regulatoria de los procesos de responsabilidad fiscal la obligatoriedad para el funcionario competente de proferir fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal; cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia de:

1. Del daño al patrimonio público y su cuantificación.
2. De la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal. (La expresión **leve** de este numeral fue declarada inexecutable, mediante Sentencia C- 619 fechada agosto 8 de 2002, exigiéndose a partir de entonces, para estructurar responsabilidad fiscal, que la culpa alcance graduación de **Grave**).
3. De la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario.

Y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Resulta así que, conforme al camino trazado por el legislador en esta etapa procesal, se impone al operador jurídico confrontar los hechos imputados con los argumentos de defensa para que con base en los medios probatorios, valorados bajo la óptica de la sana crítica y persuasión racional, se concluya si las imputaciones formuladas fueron desvirtuadas o no, ésta instancia en su ejercicio de valoración procede a cotejar la Imputación efectuada a efecto de establecer si perdió su fuerza o virtud, es decir, si logró ser desvirtuada, tenemos entonces, que se imputó responsabilidad fiscal el 24 de febrero de 2022, en su orden y por las razones que se recuerdan:

Una vez ésta instancia decidió Imputar Responsabilidad Fiscal a: María Helena Quiñones Salcedo y Luis Fernando Ramírez Buenaventura; contratante y contratista, así como a, Hugo Hernán Millán Orozco en condición de supervisor del contrato a través del cual se contrató la construcción de la segunda etapa y supervisor del contrato de interventoría que vigiló la construcción de la obra en su tercera etapa, contratos de obra pública relacionados con la **construcción por fases** de la casa cultural y turística del corregimiento la Paz, el primero suscrito el 07 de marzo de 2014, distinguido con el número 4148.0.26.199-2014 con el objeto de: *“Ejecutar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste la construcción de la segunda etapa de la casa cultural y ecoturística del corregimiento la Paz del Municipio Santiago de Cali y la actualización de sus diseños arquitectónicos y estructurales, de acuerdo con la especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el pliego de condiciones y el presente contrato, de conformidad con la ficha EBI 06-029930 y 06-034682 del 2013”,* y, contrato de obra pública No. 4148.0.26.210 suscrito el 08 de mayo de 2015 con el objeto de: *“Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin formula de reajuste la construcción de la tercera etapa de la casa cultural y turística del corregimiento la Paz ubicada en lote que se encuentra en la vereda el Rosario del Municipio Santiago de Cali de conformidad con las especificaciones técnicas*

contempladas en los presentes estudios, en el marco del proyecto "Mejoramiento de la infraestructura física cultura de la ciudad de Cali" correspondiente a la ficha EBI 06-043456; de acuerdo con las especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el presente pliego", los cuales fueron ejecutados sin permisos ni licencias, exigidos para el primero en forma expresa, desde los estudios previos.

A los dichos de los imputados en sus versiones y pruebas en que los respaldaron, este Despacho, otorgó respuesta a los mismos, indicando por qué no aceptó sus exculpaciones e imputó responsabilidad fiscal, observando que desde los estudios previos del contrato, y el contrato mismo, número 4148.0.26.199 de 2014, suscritos ambos por María Helena Quiñones Salcedo, dan cuenta de la necesidad de permisos y licencias los cuales se dejaron a cargo del contratista a quien no le fue posible obtenerlos, guardando silencio al respecto el supervisor del contrato, al contrario suscribieron nuevo contrato para construir la tercera parte de la casa cultural y turística, en cuya razón el despacho pudo decir que la administración de María Helena Quiñones Salcedo, contravino el principio de "PLANEACIÓN".

Igualmente imputó responsabilidad fiscal al contratista Luis Fernando Ramírez Buenaventura, ya que antes de dar inicio a las obras debió dar trámite a las licencias. Agregando el despacho: *"Es decir, antes de iniciar la ejecución del contrato del año 2014 y aún más la ejecución del año 2015, tanto la ordenadora del gasto, como el contratista y el supervisor de las obras debieron iniciar la consecución de la licencia y no esperar a la situación que se presenta en la actualidad donde se encuentra paralizada una obra que le han invertido más de mil millones de pesos sin conseguirse el objetivo final, esto es, la terminación de la CASA CULTURAL Y TURÍSTICA DEL CORREGIMIENTO LA PAZ"* recordando además, que para ese momento año 2014, tenía restricción, en virtud al Acuerdo Municipal No. 373 de 2014, señalando que tanto la ordenadora del gasto, como contratista y supervisor de las obras, debieron esperar hasta la consecución de la correspondiente licencia.

Respecto al ingeniero Hugo Hernán Millán Orozco, tampoco se aceptan sus exculpaciones de principio de continuidad y buena fe, ni el hecho de indicar que no participó en la etapa precontractual ya que se encontró probado que participó desde los estudios previos que establecían la necesidad de permisos y licencias, tal y como se desprende de la prueba documental que se encuentra en referencia cruzada a folios 7 y 213, señalando el despacho en aquella oportunidad que cuando fue nombrado supervisor del primer contrato y supervisor del interventor del segundo contrato debió ser acucioso para que el contratista iniciara de "primera mano" con la solicitud de licencia y no permitir la terminación de las obras, con las implicaciones de la pérdida de aproximados mil millones de pesos como en el evento sucede y en donde la comunidad no ha podido ser beneficiada de esta obra, la que en la actualidad coloquialmente se le conoce como un ELEFANTE BLANCO. Imputando responsabilidad ya que correspondía inicialmente la consecución de licencias y no iniciar trabajos sin la misma.

En cuanto a la certeza del daño, en aquel momento procesal, esta instancia continuó con la cuantificación traída desde el proceso auditor en \$949.675 706, constituido por el valor total de ambos contratos, el primero suscrito en 2014 por \$455.423.627 y \$494.252.079 correspondiente al contrato en 2015.

1005

Analizada la conducta de los imputados, se califica la misma a título de culpa grave, conforme a la definición traída por Código Civil Colombiano, determinando que los imputados no tuvieron el cuidado mínimo, aquel que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, **por no estar atentos a las exigencias para la consecución de las licencias dando inicio a la ejecución de las obras, sin ellas**, y, finalmente respecto al nexo causal el despacho encontró la conexidad próxima y necesaria que la ley requiere para derivar responsabilidad fiscal.

En torno al aspecto subjetivo, este Despacho imputó en grado de culpa grave, volveremos en esta providencia sobre tal aspecto, sin embargo, desde ya, se anticipa, tal graduación no ha cambiado en el actual estado, en cuanto a la frase a la que aludió el despacho como “elefante blanco”, tal descripción corresponde a obras públicas inconclusas; en Colombia, es común que la sociedad asocie el término a obras públicas que no se terminaron o han sido abandonadas, en algunos casos, se les considera así al tener un uso diferente para el que fueron realizadas, las que no necesariamente ocurren por la “intención” o voluntad del administrador público, si no, por actuaciones gravemente culposas, como el caso que nos ocupa.

En la legislación colombiana no existía descripción alguna sobre estos términos (elefante blanco, obra inconclusa), sólo hasta la expedición de la Ley 2020 del 17 de julio de 2020 “Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones” a través de la cual, por primera vez en el país, se definió lo que es una obra civil inconclusa, uniendo el criterio de lo planteado como un “elefante blanco”, así reza, en literal a del Artículo 2:

“a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada. (“...”).”

Ciertamente, se trata de un proyecto de construcción de obra pública que, por alguna razón, que no compete a esta instancia discernir, se decidió dividir su ejecución en partes, es así como, en los estudios previos de la tercera fase que hacen parte del material probatorio¹⁶, en efecto, la Secretaría de Cultura y Turismo suscribió contrato interadministrativo SCT 4148.4.031-2008 con la EMRU – Empresa Municipal de Renovación Urbana para la época, hoy EDRU, que tenía por objeto administrar la adecuación física de los diferentes centros culturales del Municipio de Santiago de Cali, se incluyó realizar la primera fase de la construcción de la CASA CULTURAL Y ECOTURISTICA DE LA PAZ por valor de \$110.218.772.00 de pesos, la EMRU entonces celebró dos contratos, uno de consultoría No. **CC-084-2009** por valor de \$57.307538 y otro de obra No. **CO-185-2009** por valor de \$44.400.295 millones de pesos, el primero con el objeto de “Realizar el diseño arquitectónico, estructural, hidro-sanitario, eléctrico, los estudios técnicos y presupuesto de obra y cronograma” y el segundo con el objeto de

¹⁶ Ver página 4 de 32 estudios previos “FORMATO DE ESTUDIOS PREVIOS PARA SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA”. file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%203.pdf PAGINA 16

“Conformación de terrazas con material seleccionado y la construcción de muro en gavión”.

En la construcción de la segunda etapa, fue necesario, como lo indican los mismos estudios previos, la actualización de todos los planos de diseño y construcción del edificio, en virtud a que la normatividad cambió en el año 2010. Así mismo se señala que para el caso *“particular de la Paz, se recuperan recursos del situado fiscal de vigencias anteriores por valor de 240 millones de pesos y se apropian 115 millones de recursos propios para vigencia 2013, con los cuales se procedió a adelantar el proceso de selección y contratación para desarrollar la segunda etapa constructiva de la Casa Cultural y Turística.”*

De ahí que mediante invitación pública se da inicio a la selección abreviada No. 4148.0.32.061-2013 con fecha de 27 de diciembre de 2013 donde se desarrolla el proceso de selección y adjudicación para la realización del contrato de obra No. **4148.0.26.199-2014** con el ingeniero **LUIS FERNANDO RAMÍREZ BUENAVENTURA** con fecha de inicio del 12 de marzo de 2014, cuyo objeto fue:

“Ejecutar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste la construcción de la segunda etapa de la casa cultural y turística del corregimiento la Paz del municipio de Santiago de Cali y la actualización de sus diseños arquitectónicos y estructurales” (negrilla y subrayado fuera del texto original)

Así mismo se consta que la Secretaría, para el desarrollo de actividades y normal funcionamiento de la Casa Cultural y Turística de la Paz necesita *“a la menor brevedad posible contratar LA CONSTRUCCIÓN DE LA TERCERA ETAPA DE LA CASA CULTURAL Y TURÍSTICA DEL CORREGIMIENTO LA PAZ, por consiguiente para atender tal necesidad, la Secretaría de Cultura y Turismo ha inscrito en el banco de proyectos del Municipio el proyecto denominado “MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA CULTURAL DE LA CIUDAD DE CALI” con ficha BP No. 06-43456, los cuales tienen como objetivo la construcción de la Casa Cultural y Turística la Paz...”*

Obra igualmente, bajo el numeral **3.21**. *“Antecedentes técnicos del proyecto”* fecha, Octubre 12 de 2014, que aparece con el nombre de **HUGO HERNÁN MILLÁN OROZCO**, “Ingeniero Interventor”, quien realiza una *“introducción”*¹⁷, en la que consigna:

*“El proyecto en la actualidad ya tiene concluida la segunda etapa de la Casa Cultural y Turística del Corregimiento de la Paz en el Municipio Santiago de Cali, la cual incluyó las obras de acondicionamiento del terreno mejorando la estabilidad del mismo, con pantallas y muros de contención en concreto, la excavación y función de zapatas en concreto reforzado, lo mismo que la excavación y fundición de las vigas de enlace de la cimentación en concreto reforzado, nivelaciones del terreno, rellenos, compactaciones y **todo lo correspondiente con el inicio de la estructura que soportará la edificación**”* (negrilla fuera del texto original).

Así mismo, título el numeral 2 *“Observaciones”*¹⁸ bajo la cual escribió:

¹⁷ Ver página 9 de 32 estudios previos “FORMATO DE ESTUDIOS PREVIOS PARA SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA”. (file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%203.pdf PAGINA 21)

¹⁸ Ver página 10 de 32 estudios previos “FORMATO DE ESTUDIOS PREVIOS PARA SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA”. (file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%203.pdf PAGINA 22)

1006

"El proyecto constructivo cuenta con tres áreas o bloques a edificar que se complementan para formar la Casa Cultural y Turística del corregimiento de la Paz; el **bloque A** – lo conforman cuatro habitaciones en el nivel inferior N-7.20, que serán destinadas para el alojamiento de turistas; el **bloque B**, lo conforma casa cultural con varias habitaciones y salas en forma de U con patio central, será destinado al servicio bibliotecario y cultural y está ubicado en el nivel intermedio N-4.00 y el **bloque C**, que lo conforman el salón múltiple y el auditorio que llevarán una gran cubierta que cubrirá también el patio central de la casa cultural y turística." (negrilla nuestra)

Finalmente, el ingeniero, realiza las siguientes "Recomendaciones":

"Se recomienda que al continuar con la tercera etapa se avance en la construcción por bloques iniciando de acuerdo a como el presupuesto lo permita, para ir terminando la edificación por unidades constructivas. En lo posible terminar la cimentación que hace falta realizar en el bloque C y continuar con este bloque que hace parte de la fachada de la casa cultural y turística hasta terminarlo, y luego ir avanzando en las zonas internas".

El "presupuesto de obra tercera etapa casa cultural y turística de la paz" no incluyó lo relativo a permisos y licencias empezó con "Preliminares de obra e implantación de casetas de obra y grúas"¹⁹, en la página 54 de 54, aparece la firma y nombre de **HUGO MILLÁN OROZCO** – Ingeniero Civil – Secretaría de Cultura y Turismo, en renglón que antecede se lee: "Estudios del sector de la construcción elaborados para el mejoramiento de la infraestructura física cultural de la Secretaría de Cultura y Turismo de la ciudad de Cali, para constancia se firma a los 6 días del mes de noviembre de 2014"

El pliego definitivo aparece con fecha 11 de diciembre de 2014 constante de 105 páginas²⁰, en cuanto al régimen legal, se indica que "el régimen jurídico aplicable a la presente contratación, será el contenido en el pliego de condiciones, en la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, ley 1474 de 2011, el artículo 59 del Decreto 1510 de 2013 y demás normas, que las modifiquen, adicionen o complementen, con arreglo a los principios consagrados en la ley 80, los de la función pública contenidos en el Artículo 209 de la Constitución Política, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Ley 489 de 1998", la modalidad que estableció fue la de selección abreviada de menor cuantía, pliego suscrito por **MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO**, quien también suscribe el "FORMATO ESTUDIOS PREVIOS PARA SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTÍA" sin que en ninguna parte se aluda a permisos o licencias. Proceso adjudicado mediante Resolución 4148.0.21.1.914.000335 del 30 de diciembre de 2014.

Se suscribe el contrato de obra No. 4148.0.26.210 siendo ordenador de gasto MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, contratista LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA, inicialmente por valor de \$379.606.960, el día 08 de mayo de 2015.

Con fecha 16 de junio de 2015 el contratista se dirige bajo el asunto: "Solicitud de adición a contrato" a la doctora MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, solicitando una adición de \$115.000.000 al contrato 4148.0.26.210 de 2015, para dejar terminado el bloque principal de acceso al Centro Cultural y Turístico o Nivel 0.0 del proyecto "ya que la inversión actual se ha definido en su mayor parte para la construcción de la estructura

¹⁹ Ver: (file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%203.pdf PAGINA 48)

CONTRATO DE OBRA página 4 de 14

²⁰ Ver file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%203.pdf PAGINA 131

en concreto faltante” manifestando que “Es de anotar que un centro de esta magnitud en un area rural, para que no se deteriore debe estar en uso, generando turismo y posibles ingresos” por lo que ya había indicado que “Este bloque permitirá a la comunidad el uso del centro cultural y turístico para reuniones en espacio abierto o cerrado.” Se observa que los ítems relacionados fueron 9479 kg de “Acero estructural A.C.T.M. A-36” y M2, en cantidad de 462 “Teja termoacústica”, precio por unidad **\$31.137** que con incremento a distancia y A.I.U, daba un total de **\$114.643.225.oo**.

Petición de adición que aparece reforzada con fecha 2015-06-18 Radicado Padre 2015414800019464, oficio dirigido a la doctora MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, en papelería de Alcaldía de Santiago de Cali – Secretaría de Cultura y Turismo, con referencia: “Solicitud de adición de actividades, tiempo y presupuesto al Contrato de Obra No. 4148.0.26.210 de 2015 por valor de \$114.645.119”, firmado por **HUGO HERNAN MILLÁN OROZCO** Ing. Secretaría de Cultura y Turismo. Adjuntando presupuesto, que por cierto, aludiendo a casi la misma cantidad de dinero (sólo \$1.894 superior), es completamente diferente al presentado por el contratista, ya que éste alude a luminarias, cableado, lámparas, suministro e instalación de reflectores, gabinete baja tensión, tablero baja tensión, acometidas eléctricas exterior e interior, cubierta central, bajante aguas lluvias, canal lámina galvanizada, flanche de aluminio, el único elemento que coincide en nombre, más no en cantidad, es la teja termoacústica que aquí refirió a cantidad 160 y precio unitario de **\$144.000**. Quien, además, consta que “este proyecto se le realizó un rediseño arquitectónico y estructural, necesario por el cambio de las normas constructivas en el año 2010, obligando a que se mejoraran todos sus componentes estructurales tanto en dimensiones como en resistencia, por consiguiente las cantidades constructivas del actual proyecto están aumentando significativamente con respecto al anterior en esta tercera etapa constructiva.”

Rediseños de los cuales estaba muy bien enterado el ingeniero civil **HUGO HERNAN MILLAN OROZCO**, dado que es quien elaboró y firmó, anotando su número celular y correo hmillano@hotmail.com el “**COMPONENTE TÉCNICO DE LOS ESTUDIOS PREVIOS: Actualización de diseños y construcción del Centro Cultural de la Paz – Decreto 734 de 2012**” que sirvieron para la contratación de la segunda etapa, en cuya “descripción de la necesidad” se lee, entre otros:

“De ahí la importancia de darle un nuevo impulso a la construcción de este proyecto cultural y ecoturístico, actualizando sus diseños arquitectónicos y estructurales **lo mismo que actualizando sus licencias y permisos de construcción** conforme a la normatividad legal vigente que sufrió modificaciones en el año 2010...” (Resaltado nuestro), y respecto al “Objeto del contrato” “**EJECUTAR LA OBRA CIVIL DE LA SEGUNDA ETAPA, DE LA CASA CULTURAL Y ECOTURISTICA DE CORREGIMIENTO DE LA PAZ Y LA ACTUALIZACION DE SUS DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS Y ESTRUCTURALES.**”, en el numeral 2.1.1.5, aparece el título “**LICENCIAS Y PERMISOS**” en el que textualmente, se lee:

“Las **licencias** necesarias propias para la ejecución de este proyecto deben ser tramitadas por el diseñador del proyecto y toda la documentación necesaria para su “consecución” debe compilarse en el informe final ya que serán propiedad de la secretaria de Cultura y Turismo.

Cualquier estudio que deba realizarse para el buen desarrollo de los diseños y para la consecución de las **licencias o permisos de ley** es responsabilidad del contratista y deben entregarse en el informe final, debidamente documentados.

1007

*Los tramites de consecución de permisos que deban tramitarse en las dependencias municipales como **Planeación, DAGMA, Bienes Inmuebles y demás instituciones públicas** corren por cuenta del contratista.*

*Los **trámites para la consecución de permisos** que deban tramitarse para la viabilidad de **servicios públicos en empresas públicas o privadas** corren por cuenta del contratista" (resaltado fuera del texto original)²¹.*

Desde aquí aparece el cuadro de cantidades, actividades y presupuesto, en el que la actividad número 1 corresponde a "DISEÑOS", y la 1.5 corresponde a "**LICENCIAS Y TRAMITES**". En el pliego de condiciones, que inicialmente aparece como "PREPLIEGO DE CONDICIONES PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTIA 4148.0.32.061-2013" con fecha 27 de diciembre de 2013, cuyo objeto fue: "El Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Cultura y Turismo – está interesado en recibir propuestas para contratar por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste la construcción de la segunda etapa de la casa cultural y ecoturística del corregimiento la Paz del Municipio de Santiago de Cali y la actualización de diseños arquitectónicos y estructurales, de acuerdo con las especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el pliego de condiciones." El cual consta de 130 páginas y reposa en los documentos que hacen parte del acervo probatorio, relacionado en el auto de imputación y que se encuentra en la carpeta de referencia cruzada bajo el nombre "La Paz 1", que han estado durante todo el proceso a la vista de los vinculados en condición de imputados y terceros civilmente responsables, es suscrito por **MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO** – Secretaría de Cultura y Turismo.

En cuanto al régimen legal, aparecen los que ya se indicaron que también fueron contenidos en el pliego de condiciones expedido para la construcción de la tercera etapa, sólo que aquí también se lee: "La Secretaría de Cultura y Turismo adicionalmente, adopta como principios particulares del presente proceso de selección la calidad, planeación y responsabilidad integral."

Pliego que reitera lo concerniente a las licencias y permisos, las actividades a que se aludió anteriormente. Que reposaban ya en el "FORMATO ESTUDIOS PREVIOS PARA SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA" constante de 32 folios, suscritos por **MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO**, indican ab inicio "en desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.1.1. del decreto 0734 de 2012 ("...")" (Resaltado y subrayado nuestro). Cuyo primer título alude a la responsabilidad, señalando como nombre del servidor designado: MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, cargo del servidor designado: secretaria de Cultura y Turismo de Cali, fecha de orden: septiembre 19 de 2013.

Señalando que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 mediante el cual se modificó el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la Secretaría de Cultura y Turismo municipal se permite establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental, respecto al ambiental indicó:

"El impacto ambiental será positivo a gran escala, este proyecto contempla la finalización de la casa cultural y eco-turística del corregimiento la Paz, un espacio donde se llevarán a cabo procesos de educación y pedagogía respecto a la protección del medio ambiente y demás temas sensibles que la comunidad requiera..."

²¹ Ver "COMPONENTE TÉCNICO DE LOS ESTUDIOS PREVIOS: Actualización de diseños y construcción del Centro Cultural de la Paz" file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf PAGINA 24.

Los impactos negativos serán dos y serán de baja escala. El primero durará el tiempo que perdura la ejecución de la obra y las actividades que generan este impacto son: Ruido, por la utilización de herramienta manual.” (Resaltado nuestro.).

En los factores de riesgo, nunca consideró la secretaría el riesgo de no obtención de licencias y permisos.

Por medio de la Resolución 4148.0.21.1.914.000044 de 2014 con fecha 14 de febrero de 2014²² se adjudica el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 4148.0.32.061-2013 al ingeniero **LUIS FERNANDO RAMÍREZ BUENAVENTURA**, por parte de MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO.

Suscribiendo contrato de obra No. 4148.0.26.199 -2014²³, con un plazo de tres meses, contratista LUIS FERNANDO RAMÍREZ BUENAVENTURA, por valor de \$339.693.969 el 07 de mayo de 2014, cláusula cuarta – obligaciones generales además de las contenidas en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 se relacionan en 35 numerales, en la cláusula siguiente las obligaciones específicas, obligación 44 **“tramitar y obtener los permisos, licencias o autorizaciones que se requieran para la ejecución del proyecto.** 45. *Realizar todas las actividades que, aunque no se hayan descrito en los pliegos y sus anexos y en el presente contrato, sean necesarias para la ejecución adecuada, eficiente y segura del objeto contractual, y que puedan ser exigidas por la secretaria de cultura y Turismo.* 48. *Las demás que se desprendan de la legislación aplicable a esta modalidad contractual.”*

El 28 de marzo de 2014 se suscribe OTROSI No. 1²⁴, teniendo en cuenta concepto del supervisor (HUGO HERNÁN MILLAN OROZCO) con el objeto de adicionar actividades a la cláusula tercera del contrato y modificar el plazo hasta el 12 de julio de 2014.

El 04 de julio de 2014 el contratista se dirige a la secretaria de Cultura y Turismo con el asunto: *“Adición de presupuesto y tiempo para realizar complemente la etapa 2 de cimentación y estructura de concreto”*, sustentando que en el desarrollo de los nuevos diseños encontraron que hacían falta actividades por desarrollar, solicitando adición de \$115.729.658 con el objeto de dejar terminada la etapa en ejecución de cimentación, estructura y suelos debidamente nivelados y compactados.

En la misma fecha, con radicado 2014-1480.001121-2 se dirige a la doctora MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, el supervisor ing. Secretaría de Cultura y Turismo HUGO HERNAN MILLAN OROZCO, con la referencia: *“Solicitud de adición de actividades y tiempo al contrato de obra No. 4148.0.26.199 de 2014”* ²⁵ dice él, con el fin de ayudar y dar claridad a la solicitud realizada por el contratista, en el punto 1 alude al rediseño que fue necesario a los estudios y diseños realizados por la EMRU en 2009, por el cambio de normas constructivas en 2010 y porque tales diseños *“son muy bonitos pero con algunas debilidades en la cualificación y en la cuantificación*

²² Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 51.

²³ Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 115.

²⁴ Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 145.

²⁵ Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 175

1008

de cantidades”, segundo, porque “los niveles de diseños no correspondían o coincidían de manera precisa con los niveles del terreno y como este es un proyecto que comprende tres bloques de edificaciones en tres terrazas de terreno diferentes, se hizo necesario recomponer un poco tanto los niveles de diseño como los niveles de terreno, adicional a estos movimiento de tierra también debemos sumar lo que la nueva cimentación y los muros de contención ayudaron a incrementar”, y tercero, dice, la justificación más importante del dinero y dos meses de tiempo, es que “debemos procurar que todos los elementos queden terminados y entrelazados para evitar discontinuidades entre elementos estructurales y evitar su deterioro en caso de haber demoras en la contratación siguiente, pero aún más importante es que todas las excavaciones deben ser tapadas nuevamente, los terrenos movidos configurados y compactados dentro de las estructuras según diseños, puesto que se está trabajando en un terreno pendiente y un invierno prolongado podría causarle accidentes a las obras si esta etapa no se culmina de manera completa. “

Por lo cual se suscribe OTROSI No. 2 el 11 de julio de 2014²⁶ con el objeto de adicionar actividades a la cláusula tercera, modificar la cláusula sexta de plazo y adicionar recursos, plazo hasta el 13 de septiembre de 2014 y se adiciona el valor en \$115.729.658.

Se encuentran informes de supervisión dando cuenta del cumplimiento del contrato, el denominado “FORMATO INFORME DE INTERVENTORÍA No. 2” fechado 03/04/2014, da como resultado de la ejecución del contrato, respecto a la actualización de los diseños 80%. Suscrito por HUGO MILLÁN OROZCO.

También informes de actividades del contratista, el “CUARTO INFORME PARA PAGO DE ACTA FINAL – ACTIVIDADES DE AGOSTO SEPTIEMBRE DE 2014”, se encuentra fechado noviembre 4 de 2014, contiene descripción de actividades y registro fotográfico, en cuanto al avance por actividades todas aparecen con el 100% incluida la primera “Actualización de diseños”. Siendo este informe al que refirió el auto de imputación, en que al final aparece:

“Nota: Se realizó toda la gestión que fue posible ante los estamentos públicos para gestionar el trámite de licencias de construcción y de viabilidad de servicios públicos, encontrando que nuestras solicitudes de documentación no tuvieron eco dentro de la administración, solo logramos adelantar parte del proceso de licencias y en gran medida obtuvimos la viabilidad de los servicios públicos, por consiguiente solicitamos se nos cubran los gastos de trámite por lo menos con el 20% del costo de la actividad.”

Por lo anteriormente expuesto estoy solicitando el pago del acta final No 4 por valor de \$92.355.724 de pesos según acta de cantidades anexa.²⁷ (Negrilla fuera del texto).

Aparece seguidamente “FORMATO CERTIFICACION ACTIVIDADES CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS” con fecha 4 de noviembre contrato 4148.0.26.199-2014, en las que el supervisor bajo el título “INFORME DE ACTIVIDADES DEL PERÍODO” da cuenta del 100%, incluido

²⁶ Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 151

²⁷ Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 203

“actualización diseños”, lo que ratifica en el “**FORMATO INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA**” con fecha 28/08/2014, en los “**Resultados sobre la ejecución del contrato**” subtítulo “**Obligaciones del contratista**” con avances del 100%. Suscrito 10 de noviembre de 2014, por Hugo Millán Orozco. Quien también suscribe con el contratista “**ACTA FINAL**” en la misma fecha. Con la respectiva autorización de pago final suscrita por MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, con fecha 12 de noviembre de 2014, y **Acta de liquidación** del contrato de obra No. 4148.0.26.199 de marzo 7 de 2014 suscrito entre Secretaria de Cultura y Turismo y LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA, suscrita el 03 de agosto de 2015 ²⁸, previa anotación que: “**Las partes manifiestan que aceptan la liquidación del contrato, a partir de la fecha de suscripción de la presente acta y se liberan mutuamente de cualquier otra obligación que pueda derivarse del contrato en mención, declarándose a paz y salvo por todo concepto.**” (resaltado fuera del texto).

Resulta pertinente recordar las anteriores gestiones contractuales que han tenido a disposición los sujetos procesales, permiten evidenciar que el desarrollo de la segunda y consecuentemente, tercera fase de la obra pública, requerían “permisos y licencias”, quedó absolutamente claro en todos los documentos procesales desde los estudios previos hasta el informe final de actividades del contratista. Si bien es cierto, se trató de un proyecto existente desde 2008, La administración municipal en desidia dejó las obras realizadas en 2009 suspendidas hasta el 2014, la investigación fiscal por esta inversión superior a \$100.000.000 no le era posible realizarla esta instancia, como bien lo omitió el proceso auditor, dado que el ejercicio fiscal se realizó en 2018, lo que significa que ya había operado el fenómeno de caducidad, contenido en el Artículo 9 de la Ley 610 de 2000.²⁹

Respecto al trámite inicial de licencias o permisos, se ignora su trámite y resultados, pero, bien pudo la ordenadora del gasto aquí implicada, preguntar respecto a su existencia, lo importante aquí, es que su trámite se incluyó desde el nacimiento del proceso contractual que correspondió al contrato de obra 4148.0.26.199-2014, cuyo objeto, incluía **la actualización de los diseños arquitectónicos y estructurales**, el primero de los cuales, traía expresa la inclusión de **licencias y permisos**, no se trató de una simple “continuación”, no es así, la misma, cinco años después, incluía trámite de permisos y licencias, máxime la existencia de cambio de normatividad, y, si existían por qué hasta el día de hoy no se han aportado?.

Hoy, tenemos la certeza no existen ni podrán existir. Fue apenas el **28 de noviembre de 2016**, cuando la secretaria de Cultura y Turismo de la época, a través de oficio, se dirigió al director territorial - Dirección Ambiental Regional Suroccidente, con el asunto: “*Envío de documentación, para solicitud de Concepto Ambiental de la Casa Ecoturística la Paz*”, solicitando se expida el certificado de **concepto ambiental del predio** donde se está construyendo el Centro Cultural y casa Turística la Paz³⁰, obteniendo respuesta el 14 de diciembre del mismo año, del director territorial –

²⁸ Ver referencia cruzada

file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%201.pdf página 228

²⁹ Ley 610 de 2000. Artículo 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.

³⁰ Ver folio 617 del expediente

1009

Dirección Ambiental Regional Suroccidente, Diego Luis Hurtado Anizares, anexando concepto No. 787³¹ de la misma fecha del oficio (14 de diciembre de 2016), oficio en el que resalta y subraya **“el presente concepto no *valida ni autoriza la construcción de obras proyectada. Una vez cumpla con los requisitos establecidos en el POT 2014, deberá cumplir con los requisitos exigidos por la autoridad ambiental para el otorgamiento de derechos ambientales (“...”) los cuales deben ser obtenidos de manera previa a cualquier intervención* Los permisos, concesiones, y/o autorizaciones estarán sujetos a la aprobación según lo contemplado en el certificado de localización y norma y el certificado de riesgo expedidos para el predio.”**³² (Los dos últimos resaltados son nuestros).

En folios 620 al 629 del cuaderno No. 4 del expediente reposa el **CONCEPTO TÉCNICO AMBIENTAL No. 787 del 14 de diciembre de 2016**,³³ expedido por LA CVC (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca) – Dirección Ambiental Regional Suroccidente – Unidad de Gestión de Cuenca Cali, funcionaria responsable Diana Loaiza Cadavid – Coordinadora Unidad de Gestión Cuenca Cali. Se consta realización de visita al predio documentos soportes, identificación del usuario, objetivo de la visita **“verificar en campo si el predio de matrícula inmobiliaria 370-592784, se encuentra en alguna zona especial que tenga restricción de uso, desde el punto de vista ambiental”**, ubicación del lugar con coordenadas e imágenes, características técnicas, caracterización ecológica de la zona, bajo el título **Recurso hídrico**, se lee:

*“El predio se encuentra en la cuenta del río Cali, subcuenca del río aguacatal, quebrada el Chocho. Éste se encuentra afectado por las zonas correspondientes a las áreas forestales protectoras de dos quebradas y nacimientos que drenan sus aguas a una de las subcuentas del río aguacatal, **El uso de estas áreas es exclusivo de conservación** acorde a lo estipulado en el decreto 2811 de 1974, reglamentado por el Decreto 1449 de 1977, el Decreto 3600 de 2007, la Ley 1450 de 2011 y el Acuerdo 373 de 2014”* (Resaltado fuera de texto).

En cuanto a la **Cobertura boscosa** conceptúa la CVC, que **“El predio se encuentra dentro del ecosistema Bosque Medio Húmedo en Montaña Fluvio – Gravitacional y presenta cobertura boscosa con árboles nativos propios de zona que abarca un 80% de éste aproximadamente,”** además mapas, contiene el concepto imágenes.

Así mismo contiene el subtítulo **Construcciones en el predio** en el que se lee:

“Durante la visita técnica se pudo constatar el inicio de una construcción, según la persona que atendió la visita corresponde a la casa de la cultura del corregimiento de la Paz, Esta construcción se encuentra dentro de las áreas forestales protectoras, ubicándose en la parte baja del predio, (lote que está dividido por una vía.), igualmente obran imágenes. Y finalmente, se lee

Conclusiones:

“El predio de matrícula inmobiliaria 370-592784, se encuentra afectado por suelos de protección (la totalidad de área del Predio según lo consultado en el aplicativo IDESC CALI) como también por áreas forestales protectoras (3.96 has) el uso de estas áreas es exclusivo de conservación acorde a lo estipulado en el decreto 2811 de 1974, reglamentado por el Decreto 1449 de 1977, el

³¹ Ver folios 620 a 629 del expediente.

³² Ver folio 619 del expediente.

³³ Ver folios 620 a 629 del expediente.

Decreto 3600 de 2007, la Ley 1450 de 2011 y el Acuerdo 373 de 2014, situación que ya se había informado al municipio a través del oficio CVC No. 0712-27242016 dirigido al DAGMA en febrero 22 de 2016, el cual se anexa.

El presente concepto no valida ni autoriza la construcción de obras. Una vez cumpla con los requisitos establecidos en el POT 2014 (...)

Que se dio inicio a unas obras sin tramitar licencias, permisos, autorizaciones o concesiones, ha venido quedando claro, se suma a lo ya dicho, en oficio dirigido por la secretaria de cultura de Cali, el **20 de octubre de 2017**, en respuesta a derecho de petición a una ciudadana que preguntó por la *“continuación del proyecto de centro cultural en el corregimiento la Paz”*, se le dijo que, ha venido realizando reuniones *“para definir las acciones necesarias para obtener el esquema de regularización urbanística, ya que **actualmente no se cuenta con licencia de construcción**. Como consecuencia de las actividades adelantadas, el Departamento administrativo de Planeación Municipal emitió un concepto dirigido a la CVC que **posiblemente nos permita obtener los permisos correspondientes para contratar las obras restantes del proyecto.**”* (folios 656-657 del expediente).

Se refería la Secretaria de Cultura a oficio que ella remitió el **13 de septiembre de 2017**, nuevamente al director territorial CVC, con el asunto *“Solicitud mesa de trabajo para construcción en el corregimiento La Paz”* solicitándole atender invitación a mesa técnica de trabajo entre CVC, Dirección de Planeación Municipal y Secretaría de Cultura, atendiendo el concepto técnico ambiental No. 787 del 14 de diciembre de 2016³⁴. Señalando que el objetivo de la mesa de trabajo es *“elaborar un Plan de manejo ambiental, para **continuar con la obra y ponerla al servicio de la comunidad de la vereda el Rosario (“...”)**”*.

El 26 de abril de 2018, se dirige la misma Secretaria de Cultura al Director administrativo de Planeación Municipal, solicitándole informar si la CVC dio respuesta a la solicitud de espacio de coordinación interinstitucional para *“definir los aprovechamientos finales del centro cultural y turístico del corregimiento la paz, enviado desde el 09 de octubre de 2017”*, obteniendo respuesta de la Subdirectora de Planificación del Territorio el 15 de junio de 2018, indicándole que por medio de **oficio 201241730100555682 de mayo de 2018 la CVC** había dado respuesta, anexando la comunicación que obra a folios 652-653 del expediente, comunicación que fue adjuntada por el proceso auditor, tal y como se relaciona en *“material probatorio”* del auto de imputación, en la que el Director Territorial Diego Luis Hurtado Anizares, Con referencia *“Respuesta a solicitud definición de aprovechamientos y mesa de trabajo para la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental – construcción del Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz”*, indicó:

*“Para la construcción del Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz no se requiere elaborar un Plan de Manejo Ambiental, toda vez que el trámite que corresponde por tratarse de una actividad dotacional y un proyecto de equipamiento ubicado en suelo rural es el de concertación de aprovechamiento, el cual debe ser establecido en forma conjunta por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y CVC en cumplimiento de lo establecido en el artículo **415 del acuerdo municipal 0373 de 2014** – Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Cali.*

*Sin embargo es necesario aclarar que el concepto técnico ambiental 747 del 14 de diciembre de 2016 emitido por la Dirección Ambiental Regional Suoccidente de la CVC determinó que en el predio que se pretende **desarrollar y/o regularizar** el proyecto del centro cultural y turístico del corregimiento la Paz se encuentra afectado por la franja forestal protectora de dos quebradas, lo cual se constituye en*

³⁴ Ver folio 620 a 629 del expediente.

una limitante que impide a esta autoridad ambiental llevar a cabo el trámite de concertación de aprovechamiento por tratarse de un suelo de protección ambiental cuyo uso exclusivo es de conservación y en el cual la construcción de obras urbanísticas se encuentra restringida por el mismo POT en su artículo 416 "Normas generales para la construcción en suelo rural: Como normas generales para la construcción en todas las áreas de manejo del suelo rural, se aplicarán las siguientes: 2. Se restringe la localización y desarrollo de construcciones en los predios localizados en suelos de protección ambiental, acorde con lo estipulado en el capítulo del sistema ambiental" y en la normatividad ambiental, decreto ley 2811 de 1974 y el decreto único reglamentario 1076 de 2015. ("..")" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Con lo acabado de transcribir, igualmente queda claro porque la Ficha EBI aludida, que en su numeral 6 "Información ambiental", a la pregunta "¿Se requiere licencia ambiental?", en la casilla siguiente, se lee "No", ya que por tratarse de un proyecto ubicado en suelo rural el trámite requerido es el de concertación de aprovechamiento y no plan de manejo ambiental, de todas maneras, con la intervención de la CVC.

Si cuando se inició el proceso contractual **NO SE PODIA CONSTRUIR** obras urbanísticas en el predio en cuestión, mucho menos en la hora de ahora, cuando, tal y como lo señaló el DAGMA – Subdirección de Gestión Integral de Ecosistemas y UMATA, a partir de la **Resolución No. 0258 de 2018** se precisó el límite de la Reserva Forestal Protectora Nacional la Elvira quedando incluido dentro de ella el predio en que se empezó a construir la casa cultural y ecoturística del corregimiento la Paz. Importante anotar que en este concepto fechado 06-07-2022, el DAGMA, resalta:

"Por último, es relevante mencionar que las Reservas Forestales Protectoras Nacionales hacen parte del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas y en especial la RFPN de la Elvira es administrada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC. Por lo tanto, será la CVC quien emita los conceptos referentes a las afectaciones o restricciones que tiene la Casa de la Cultura y Turística de la Paz." (Resaltado fuera de texto original)³⁵

Sin que pueda concluirse del archivo que hizo la misma Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, a través de la Resolución 0710 No. 0711-001556 del **21 de octubre de 2022**, "POR LA CUAL SE DECIDE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL"³⁶ que, se está dando viabilidad a la continuación y terminación del proyecto, o, como lo indicó en su concepto técnico ambiental de 2016³⁷ la misma CVC "este validando o autorizando la construcción de la obra proyectada" aunque en la resolución de archivo 2022, no lo haya indicado expresamente.

En sus considerandos, se consta que el expediente corresponde al procedimiento sancionatorio ambiental, adelantado en contra del Municipio Santiago de Cali por "**presunta afectación al recurso bosque e hídrico en el área protegida denominada RESERVA FORESTAL PROTECTORA NACIONAL LA ELVIRA.**"

Que funcionarios de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, realizaron visita técnica al predio el **día 10 de junio de 2021**, se concluye:

"1.Verificar el estado actual del predio. El predio se encuentra con una infraestructura que haría parte de un equipamiento colectivo rural cultural que se denominaría Centro Cultura la Paz, este edificio no se encuentra totalmente terminado y sin uso

³⁵ Ver folios 576 y 577 de expediente

³⁶ Ver folios 731 a 738 del expediente, concordantes con los folios 743 a 757.

³⁷ Ver folios 620 a 629 del expediente.

2. Verificar la continuidad o no de las actividades que dieron inicio a la presente investigación. Las actividades constructivas no han continuado, se encuentran suspendidas Esto se demuestra con la comparación de imágenes del informe inicial que dio origen al proceso sancionatorio de fecha 19 de marzo de 2019 y las imágenes encontradas en la visita del presente informe (10 de junio de 2021)
 (“...”)

Que la Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones, en su artículo 31, dispuso que las Corporaciones Autónomas Regionales, ejercerán las siguientes funciones:
 (“...”)

De lo anterior es claro precisar que la CVC es una Autoridad Ambiental encargada de otorgar permisos, autorizaciones, licencias, concesiones, entre otros, y resguardar la protección del medio ambiente... (“...”).

Se trata de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad y que a esta instancia no compete cuestionar, sin embargo, llama poderosamente la atención leer en la página 11 de la misma “ANALISIS DEL ACERVO CONSIGNADO EN EL EXPEDIENTE 0712-039-002-021-2019” que, citando el principio de confianza legítima, buscando la protección de los “derechos adquiridos de particulares” trae como precedente jurisprudencial la Sentencia del Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. María Claudia Rojas Lasso, Ref: 250002325000200500662 03 cinco 05 de noviembre de 2013, diciendo que el Consejo de Estado decidió respetar “estos últimos derechos a quienes obtuvieron licencias de construcción y o construyeron legalmente en la franja de adecuación en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva en el predio respectivo” adicionando así, a su “análisis”:

“Caso asimilable al que hoy tenemos en estudio, y en virtud de la aplicación del principio consagrado en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, donde nos expone que las autoridades deberán aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia, por ende, criterio válido y aplicable al presente proceso sancionatorio ambiental.”

Para que opere el deber contenido en el Artículo 10 del código citado por la CVC, es indispensable que se trate de los mismos supuestos fácticos y jurídicos, con la simple lectura se encuentra que no son los mismos, en el precedente jurisprudencial los particulares habían construido legalmente antes de la anotación registral de la afectación a la reserva en el predio respectivo, por lo que el máximo órgano de cierre de lo contencioso administrativo, dio aplicación al principio de confianza legítima y derechos adquiridos, en tanto que, en este caso, se construyó cuando ya existía la limitación para construir por tratarse de un “suelo de protección ambiental con uso exclusivo de conservación, por encontrarse afectado por las zonas correspondientes a las áreas forestales protectoras de dos quebradas y nacimientos” dicho por la misma autoridad ambiental en concepto técnico ambiental 287 del **14 de diciembre de 2016**, misma que, el **03 de mayo de 2018** conforme se dijo en precedencia, reiteró el uso exclusivo de conservación, recordando que la construcción de obras urbanísticas se encontraba restringido, señalando la normatividad correspondiente **Decreto Ley 2811 de 1974**, el **POT, contenido en el Acuerdo 0373 de 2014**, en esta oportunidad transcribió su Artículo 416 (página 652 del expediente). Continúa con su análisis probatorio así:

1011

“Es así como del material probatorio y los argumentos de la defensa, una vez revisada su validez jurídica, es procedente la exoneración de responsabilidad del MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI, identificado con NIT 890.399.011-3 de acuerdo al argumento anterior.

Con fundamento en la interpretación y análisis de los documentos que hacen parte del expediente, en especial los descargos presentados por el Municipio Santiago de Cali, se concluye lo siguiente:

*1. Las evidencias muestran que, efectivamente, NO hay una infracción a las normas, ya que en las pruebas presentadas inmersas en el análisis multitemporal de imágenes satelitales desde el año **2003 hasta el año 2021**, es claro y contundente que el historial del sitio en donde se encuentra la **construcción incompleta del centro Cultural la Paz**, existían construcciones y carecía de cobertura boscosa, presentando inclusive mayor cobertura boscosa en la actualidad, **determinándose así que los derechos de los anteriores dueños, se trasladó como un derecho adquirido al nuevo titular del dominio (el Municipio) quien adquirió el predio con las viviendas, de allí, que bajo ese amparo se procedió a remplazar, con otro diseño, las casas cuya vetustez no aguantaba un buen futuro.** “(negrilla fuera del texto original)*

Nótese como la misma entidad estatal, que **seis años atrás** había precisado la vulneración normativa, ahora indica que no existe tal vulneración, no podemos guardar silencio, ante el señalamiento, que raya con lo absurdo, de traslado de derechos adquiridos del vendedor al Municipio Santiago de Cali, porque aquel tenía casas vetustas como vivienda, bajo ese amparo, pues sencillo, el Municipio remplazó la construcción utilizada para vivienda, vieja, antigua, arcaica, con otro diseño: un edificio con diseño para ser hotel, casa cultural y otros usos, conformado por tres bloques, y entonces, no era necesario permisos o licencias, pretendiendo legitimar al Municipio de Santiago de Cali, ni más ni menos, que violentó su propio Plan de Ordenamiento Territorial, dando aplicación a una sucesión de derechos, cuando es el Estado el llamado a restablecer derechos vulnerados no a violentarlos, aceptar tal afirmación, sería tanto, como afirmar que cualquier obra nueva a la que antecede una construcción para el uso que sea y en el material que sea, no requiere licencia de construcción, concertación de aprovechamientos, permisos, etc. Máxime que en la nueva construcción a pocos metros se observa el cauce de una quebrada.

A continuación, señala la CVC:

*2. Dentro de las evidencias se precisa y comprueba (historial de imágenes e informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente DAGMA, grupo de Conservación de ecosistemas UMATA) **que el remplazo de las viviendas del predio en cuestión se ejecuta antes del año 2018, en la cual entra en vigencia la Resolución 0258, en la cual se lleva a cabo la precisión del límite de la Reserva Forestal Protectora Nacional de la Elvira.***

Por una extraña razón, aquí se reitera el concepto que el DAGMA otorgó a esta instancia y se olvida de su propio Concepto Técnico Ambiental emitido en el año 2016, como si sólo se tratara de la inclusión del predio en la RFPN de la Elvira, que ciertamente fue en el 2018, así indica la autoridad ambiental: a renglón seguido,

*“3. En el marco del expediente, el informe de visita con fecha **19 de marzo del 2019** precisa que la construcción se encuentra interna en la Franja Forestal Protectora del recurso hídrico e interna en la Reserva Forestal Protectora de la Elvira, no obstante, en el mismo informe no se profundiza en el historial de uso del suelo, ni de la construcción, así como tampoco en ningún momento se describe o evidencia con exactitud algún tipo de afectación al entorno natural o algún tipo de recurso.*

4. En el informe con fecha del 10 de junio de 2021 en donde se realiza práctica de prueba siendo una de ellas determinar la afectación ambiental sobre los recursos naturales (suelo-agua-flora-fauna) en cuanto a intensidad, persistencia, reversibilidad y recuperabilidad, se obtiene como resultado de la visita “que no es posible obtener en una visita la anterior valoración”, ya que estos atributos en sí mismos no constituyen una prueba, sino que, estos son el resultado de la valoración del material probatorio” (Resaltado y subrayado fuera de texto original).

Resulta claro entonces, que el 10 de junio de 2021 a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en visita al predio, no le fue posible valorar **la afectación ambiental sobre los recursos naturales suelo-agua-flora-fauna**, en cuanto a **intensidad, persistencia, reversibilidad y recuperabilidad**, sin embargo, expresa su “no afectación”, cuando manifiesta que, con lo anterior entra la C.V.C a determinar responsabilidad, exonerando de responsabilidad al Municipio Santiago de Cali, indicando que “tal y como quedó demostrado en las pruebas” evidenció que en los cargos formulados al Municipio Santiago de Cali, **“no existió afectación ambiental que sea objeto de sanción”**, sin más, se va el Director Territorial – Dirección Ambiental Regional Suroccidente, DIEGO LUIS HURTADO ANIZARES, a hablar de eximentes de responsabilidad para de ahí concluir el “hecho de un tercero” (que no identifica) que interrumpe la relación de causalidad, señalando que cuando opera tal exoneración de responsabilidad ambiental, “la acción de resarcimiento y sancionatoria, se deben dirigir de inmediato hacia el tercero”. Así como no se identificó al tercero tampoco se dijo si se dirigió la acción resarcitoria y sancionatoria en forma inmediata hacia ese tercero.

El mismo director territorial, en mayo 03 de 2018, en oficio dirigido a la Subdirección de Planificación del Territorio en oficio en el que se lee “citar este número al responder 0712-6448322017. 0712-747582017”, dejó clara la afectación, así:

*“Con lo anterior queda claro que no procede el trámite de concertación de aprovechamiento para construcción y/o regularización del proyecto Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz debido a la afectación que representa para los suelos de protección ambiental existentes en el predio.”*³⁸ (Negrilla fuera del original).

Claro entonces, que tal acto administrativo de archivo de proceso sancionatorio no constituye licencia, permiso, autorización o concesión para continuar y terminar una obra pública, pese a la similitud de argumentos con los de la imputada, quien decidió iniciar proceso de contratación de obra pública sin realizar análisis del impacto ambiental al que se encuentran obligadas todas las entidades públicas previo a seleccionar al contratista.

Adicionando lo anterior, volviendo a la Resolución 1556 del 21 de octubre de 2022 de la CVC donde se “DECIDE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO”, en la parte considerativa, “no se profundiza el historial de uso del suelo, ni la construcción”, es decir, la autoridad ambiental, no reportaba historial de las antiguas vetustas construcciones en relación con las incompletas actuales, guardando silencio, omitiendo pronunciarse, o advertencia alguna, sobre la consecuencia de terminar la obra ampliando los límites de lo ya construido y verificado, lo que daría lugar en caso de terminar obras de decreto de demoliciones según lo estipulado por la misma autoridad ambiental en el marco de acción de su régimen constitucional y legal ambiental, lo que consecuentemente impide colocación literalmente

³⁸ Ver file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%204.pdf (LA PAZ 4.pdf pagina 3 y 4)

1012

de un ladrillo adicional, o terminar alguna pared, en el caso de las Zonas incompletas, terminarlas o acondicionarlas utilizando lo ya construido.

Por lo tanto, éste Despacho remitirá, una vez en firme, copia del presente fallo a la Procuraduría General de la Nación a efecto de que se investigue la posible conducta irregular en que incurrió el servidor público que emitió el acto administrativo de archivo de procedimiento sancionatorio ambiental mencionado.

Ciertamente, como lo manifestó el contratista ingeniero **Luis Fernando Ramírez**, tal actividad, la de los permisos y licencias, se debe realizar por parte de la administración, antes de suscribir el contrato cuando se trata de contratación directa y antes de seleccionar el contratista cuando no corresponde a contratación directa, aún el más negligente de los constructores sabe que para iniciar una construcción debe tramitar permisos y licencias, en verdad de verdad, el actuar omisivo descuidado y negligente de la imputada alcanzó el actuar grosero, los estudios previos a que este Despacho se refirió, y tal como lo subrayó, apuntaron el cumplimiento del numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, el cual es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 87. Maduración de proyectos. *El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:*

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño. (“...”) (negrilla fuera del texto original).

El Art. 32 de la ley 80 de 1993 define el contrato de obra pública como aquél que celebran las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles.

Por otra parte, los partícipes del Sistema de Compras Pública deben conocer y aplicar las normas del nivel nacional y territorial en la ejecución de obras públicas, entre otros, las referidas a los siguientes aspectos: licencias y obligaciones ambientales, licencias urbanísticas y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial, normas de protección del patrimonio histórico y cultural, asuntos tributarios, movilidad, servicios públicos domiciliarios, manejo de comunidades. La misma Entidad, pese a conocer el referido artículo, a indicar que aplicaría el principio de planeación, al incluir el título de “*impacto económico, social y ambiental*”, se quedó en mera forma, no corresponde a un verdadero “análisis ambiental”, para arribar a tal conclusión basta con la simple lectura, ya transcrita, en que la única afectación ambiental que señaló fue durante la ejecución el ruido por utilización de herramienta manual.

Resulta claro conforme al artículo citado en los estudios previos y acabado de transcribir, que la Secretaria de Cultura y Turismo; María Helena Quiñones Salcedo sólo debía iniciar el proceso de contratación de obra pública cuando los estudios técnicos le hubieran permitido concluir que la

obra era viable, de haber actuado conforme al principio de planeación que dijo cumpliría, hubiera cumplido su deber de:

“Elaborar los estudios técnicos que son los análisis necesarios para establecer la viabilidad del proyecto en cuanto corresponde a (i) estudios de ingeniería, (ii) aspectos presupuestales, (iii) establecer el impacto social, económico y ambiental, (iv) identificar los permisos, autorizaciones y licencias requeridas para la ejecución del proyecto y (v) proyectar la gestión predial.” (Guía contrato de obra pública – Colombia Compra Eficiente).

Aplicado este principio a la contratación estatal, señala la Sección Tercera del Consejo de Estado: «... La doctrina nacional, siguiendo los pronunciamientos de la Sección, ha recordado que son tres las consecuencias que surgen del principio de economía “(i) la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, (ii) la exigencia de que en los procesos de selección se cumplan únicamente las etapas estrictamente necesarias con el fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable, y (iii) la necesidad de que, en virtud de los principios de buena fe y del deber de planeación, se exijan las partidas o disponibilidades presupuestales correspondientes, el análisis de conveniencia del objeto a contratar y la obtención de las autorizaciones y aprobaciones para ello, además de los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia”...» (C.P. PAZOS GUERRERO, 31 de agosto de 2017. Rad. 25000-23-26-000-1999-00744-01(25740).

No puede el contratista ingeniero civil **LUIS FERNANDO RAMÍREZ BUENAVENTURA**, pretender desligarse de su responsabilidad en el presente proceso, solicitando el archivo de la investigación por cuanto la entidad contratante le trasladó una obligación de imposible cumplimiento, o porque, se “rompe el nexo causal por la imprevisión en la planeación de la administración municipal” que no le es imputable, ni puede aceptarse que la apoderada del tercero civilmente responsable avale su argumento defensivo, ello por cuanto, como lo señaló el Consejo de Estado – Sección Tercera, Exp. 48676, en fecha 03 de abril de 2020, reiterando su propia jurisprudencia sentencia de 2013, “El contratista tiene el deber de colaborar con la administración, en observancia del principio de planeación, de manera que, entre otros, les corresponde ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas, además deben abstenerse de participar en la celebración de un contrato en el que evidencien que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse” es un ingeniero civil, que aportó para ser seleccionado contratos de obra que había realizado con entidades públicas, obvio que sabía que requería licencias y/o permisos, y aun así, como lo indicó este Despacho en la imputación “empezó trabajos”, sabía que no le correspondía tramitar tales permisos y pese a ello, con negligencia grosera, sin el cuidado mínimo que aún los negligentes e imprudentes ponen en sus propios negocios, decidió aceptar suscribir contrato, acta de inicio e iniciar obras.

Valga reiterar, lo que esta instancia señaló cuando le imputó responsabilidad fiscal al ingeniero civil **HUGO HERNÁN MILLÁN OROZCO**, inadmisibles que quiera justificarse en que él actuó en la ejecución, cuando como se evidenció participó desde los estudios previos, dado que fue quien elaboró concepto técnico, y es quien avaló las solicitudes de adición en valor de ambos contratos, además, ciertamente certificó el cumplimiento del 100% del contrato 4148.0.26.199 suscrito en 2014, cuando sabía, se lo había hecho saber el contratista en última acta de informe de actividades, que respecto al primer ítem del presupuesto de obra, lo concerniente a permisos y licencia, sólo se había ejecutado el 20% únicamente en lo relacionado con servicios públicos, más no los demás que debían tramitarse en el Departamento Administrativo de Planeación, DAGMA, Bienes Inmuebles y “demás instituciones públicas” que incluía obviamente CVC y curadurías. En consecuencia, las imputaciones a él realizada, tampoco logran ser desvirtuadas.

1013

En efecto, constituyen el elemento objetivo de la responsabilidad fiscal dos aspectos, el primero, la certeza del daño y el segundo su cuantificación.

Al momento de imputar, este despacho tenía y tiene, la certeza de existencia del daño, ante la presencia de una obra inconclusa, obra, que hoy, continúa inconclusa, y en efecto no cumple ni cumplirá con la finalidad del proyecto, así lo prueban:

- 1.) Concepto técnico ambiental No. 787 del 14 de diciembre de 2016 ³⁹ de la C.V.C - Dirección Regional Suroccidente, el cual indica que se realizó visita técnica de verificación por parte de la CVC el 13 de diciembre de 2016 a las 9:00 A.M, indicando, respecto a las "construcciones en el predio" que, se pudo constatar el inicio de una construcción, según la persona que atendió, corresponde a la casa de la cultura del corregimiento de la Paz, ver folios 626 y 627, que permiten apreciar una construcción sin terminar, es decir, inconclusa, con columnas expuestas y sin uso.
- 2.) Oficio remitido por la secretaria de cultura el 13 de septiembre de 2017 al director territorial CVC, Señalando que el objetivo de la mesa de trabajo es *"elaborar un Plan de manejo ambiental, para continuar con la obra y ponerla al servicio de la comunidad de la vereda el Rosario (...)"*
- 3.) El 20 de octubre de 2017, en respuesta a derecho de petición a una ciudadana la secretaria de cultura le manifiesta que ha venido realizando reuniones *"para definir las acciones necesarias para obtener el esquema de regularización urbanística, ya que actualmente no se cuenta con licencia de construcción. Como consecuencia de las actividades adelantadas, el Departamento administrativo de Planeación Municipal emitió un concepto dirigido a la CVC que posiblemente nos permita obtener los permisos correspondientes para contratar las obras restantes del proyecto."* (folios 656-657 del expediente).
- 4.) Resolución 0710 No. 0711-001556 del 21 de octubre de 2022, *"POR LA CUAL SE DECIDE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL"* la cual consta que funcionarios de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, realizaron visita técnica al predio el día 10 de junio de 2021, se lee que: *El predio se encuentra con una infraestructura que haría parte de un equipamiento colectivo rural cultural que se denominaría Centro Cultural la Paz, este edificio no se encuentra totalmente terminado y sin uso en otro aparte: en torno a verificar la continuidad de las actividades que dieron origen a la investigación, se lee Las actividades constructivas no han continuado, se encuentran suspendidas, y en otro párrafo: *"(...)"* en las pruebas presentadas inmersas en el análisis multitemporal de imágenes satelitales desde el año 2003 hasta el año 2021, es claro y contundente que el historial del sitio en donde se encuentra la construcción incompleta del centro Cultural la Paz, *"(...)"* (ver folios 920-927 del expediente)*
- 5.) Declaración juramentada del señor Edgar Javier Cuaran Erazo, manifiesta que da fe de que no se ha construido ni se ha modificado

³⁹ Ver folio 620 al 629 del expediente

la infraestructura que conoció en el 2016, que a nivel general puede detallar una construcción de dos niveles, en el primer piso unas columnas donde se construirían los alojamientos y oficinas a la pregunta de la apoderada de la imputada, respecto a las columnas que no tienen utilización, manifiesta que estos espacios no habían sido intervenidos para su uso dado que siempre esperaron que el municipio termine el proyecto, hoy día estos espacios están siendo utilizados en mayor proporción como vivero, y agrega, “si bien es cierto no se está cumpliendo para el propósito de la planeación inicial también lo es que la comunidad hoy le está dando uso.” Importante también resaltar que el declarante manifiesta que el impedimento de la CVC es “por estar cerca de una quebrada” pero que en el corregimiento no se ha evidenciado que la quebrada suba su nivel y ponga en riesgo la casa cultural. Fecha 06 de septiembre de 2022. (folios 610-611 del expediente)

6.) Declaración de Olga Cruz Guerrero, indica que La obra no fue terminada en su totalidad porque la CVC no dio el permiso ambiental para continuar y terminar la misma, tengo entendido que estaba presupuestado el dinero para su terminación y planeación municipal no autorizó hacer la inversión, pero por injerencia de la CVC. Aún sin estar terminada y luego del aval de la Secretaría de Cultura empezamos a utilizarla para reuniones, ensayos, temas culturales. Fecha 06-09-2022 (Folios 612-613 del expediente)

7.) Declaración de Holmes Holguín Fernández, quien, en la misma fecha, indica que “la comunidad quiere que se termine este proyecto como está diseñado” y agrega que el mismo, está destinado para “artesanías, gastronomía y para darle valor agregado a los productos del sector en el enfoque de la parte agro-ecoturística” procede a “dejar documentos que tienen que ver con el proyecto de la casa cultural” entregando a este despacho, un total de 99 folios para el estudio que corresponda (Folio 615-713 de expediente), misma persona que en condición de presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Villa del Rosario (donde se encuentra la obra inconclusa) del corregimiento la Paz, radica el 23 de noviembre de 2022 solicitud de terminación y consecuente archivo del proceso (folios 739-740 del expediente), petición de archivo que reitera el 25 de agosto de 2023 conjuntamente con el vicepresidente de la JAL (Junta Administradora Local) del corregimiento la Paz que obra a folios 981-983 del expediente.

8.) Informe de Apoyo Técnico, visible a folio 953 y siguientes, fechado julio 2023, en cuyos datos generales el Técnico, señala:

“El proyecto constructivo consiste en tres áreas o bloques a edificar que se complementan para formar la casa cultural y turística: el bloque A lo conforman cuatro habitaciones en el nivel inferior, que serán destinadas para el alojamiento de turistas, el bloque B, lo conforma la casa cultural con varias habitaciones y salas en forma de U con patio central, será destinado al servicio bibliotecario y cultural y está ubicado en el nivel intermedio, y el bloque C que lo conforman el salón múltiple y el auditorio. El proyecto en la actualidad tiene construido el salón principal correspondiente al bloque C, con las correspondientes obras adicionales, como son cubiertas, baños, muros de contención entre otros y se encuentran obras iniciadas en lo correspondiente al bloque A y al bloque B, observando únicamente la construcción de columnas en concreto.” (Resaltado y subrayado es nuestro.), el registro fotográfico a folios 954 (vto) y 955 del expediente, evidencian con absoluta

claridad el estado actual de la obra pública – inconclusa – columnas expuestas, fotografías tomadas el 6/07/23 a las 10:36, 10:35 y 11:02 a.m.

Resulta evidente que se trata de una obra inconclusa, ahora, respecto al uso, es igualmente claro, se colige de las pruebas mencionadas que hasta el 10 de junio de 2021, fecha de visita técnica ambiental realizada por la Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca, se encontraba sin ningún uso, pudiera decirse en estado de abandono, sin embargo, como lo evidencia las declaraciones del señor Javier Cuaran Erazo, quien fue Rector de la Institución Educativa de la Paz, informó bajo gravedad de juramento que en 2021, como institución educativa, con la autorización de la Secretaría de Cultura ocuparon dos espacios para trabajar en clase con los estudiantes, así mismo informa que en este momento funciona desde el punto de vista de la cultura, ya que con apoyo de la comunidad y aportes de la Secretaría de Cultura se ha permitido el cambio de luminarias, adecuación de red de acueducto, limpieza y adecuación de un espacio para vivero.

Así mismo obran también, las siguientes pruebas documentales que evidencia se trata de una obra inconclusa, e igualmente, evidencian la ausencia de planeación con la que se proyectó la obra: acta de reunión fechada 25 de octubre de 2016, suscrita por la Directora de Planeación Municipal, Director Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO), Secretaria de Cultura y Turismo, y otros funcionarios públicos de las mismas dependencias, de la Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social, Secretaría de Educación, y de la JAL y JAC, cuyo orden del día fue "*Proyección Terminación Centro Multifuncional Corregimiento la Paz*" en cuyo "*Desarrollo*" se consta que la obra se encuentra en un avance promedio al 50% que el espacio cuenta con un área de 62.550 M2 de lote y 1859.30 M2 por intervenir. E igualmente proyección teniendo en cuenta la vocación agro turística del corregimiento, entre otros: centro cultural, educativo y turístico de funcionamiento integral, espacios bio saludables y de recreación (secretaría del deporte y educación), espacio para posibilitar cocina industrial que fomente este aprendizaje en estudiantes en convenio con el SENA, espacios habitacionales con fines formativos, biblioteca, salones múltiples para capacitación y talleres de emprendimiento y maquila para general ingresos para adultos, espacio comunal, construir un proyecto productivo y un programa modelo para el municipio (ver folios 670- 669-681 del expediente).

Acta No. 4173.030.2.00043 del 15 de febrero de 2017 con el objetivo de "*Planear ajustes a diseños y usos futuros para el Centro Cultural de la Paz*" en la que el subsecretario TIO, deja constancia que se viene construyendo un equipamiento por parte de la secretaria de cultura pero "*es muy grande para los servicios que la secretaría puede ofrecer a la población del sector, la obra está en construcción y por lo tanto se puede adaptar el diseño final para su uso por parte de diversos organismos de la alcaldía, que si se definen usos potenciales para el equipamiento, puede ayudar con la gestión de los recursos necesarios para concluir la obra.*"

En tal reunión fueron expuestos los planos del diseño original del centro cultural por parte de la secretaria de cultura, expresando la servidora pública que: "*la secretaría de cultura tiene destinados \$200 millones para la finalización del bloque C del proyecto en donde se podrían acomodar todos los servicios de la secretaría: auditorio, biblioteca y salón múltiple. Para el bloque B también se pueden ajustar los diseños*" La arquitecta señala que para terminar la obra se estima que se necesitarían \$1.200 millones adicionales. Ya se han invertido \$1080 millones y el espacio tiene en diseños

430 m2. Se observa que hicieron presencia en representación de diferentes secretarías, dejan manifestaciones; secretaría de deportes, secretaría de bienestar social, secretaría de desarrollo económico, secretaría de educación y planeación municipal. (folios 659-663 del expediente).

El 02 de marzo de 2017, nuevamente se realiza reunión que se consigna en acta No. 4173.030.2.00219, con el mismo objetivo de la acabada de citar, con la participación de diferentes secretarías y el director del CALI rural, desde la secretaría de cultura informan que están analizando el proceso para sacar licencia de construcción que se puede justificar si el uso es para educación o salud, se dice, entre otras que el *"bloque B tiene potencial para ser adecuado para varios programas de deporte, una sección podría ser la ludoteca. Para definir la viabilidad se tendría que tener en cuenta requerimientos como baños accesibles, baños a escala para niños y niñas y baños con adecuaciones para adulto mayor."* Así mismo, que *"se debe hacer un análisis de la población potencial que se podría atender con los programas antes de tomar una decisión final"* También se dijo, que, aunque el equipamiento está ubicado en una zona con difícil accesibilidad podría atender población de los corregimientos de la cuenca, e igualmente se sugirió que el DAGMA articule trabajo llevando personas de la zona urbana a la zona rural aprovechando el espacio como centros de pedagogía. Así mismo se tocó el tema de la administración indicándose que *"la entidad encargada de construir el equipamiento y de su uso principal debería quien lo administre con su propio recurso"*, que, lo deben decidir los secretarios al definir quién va a llevar a cabo la construcción. (Folio 664-668 del expediente).

A folio 691 del expediente, obra oficio suscrito por la Secretaría de Cultura y Turismo de la época (21-09-2016) dirigido al alcalde Maurice Armitage, solicitándole autorizar trabajo coordinado entre dependencias con miras a la terminación del proyecto, en virtud que ésa secretaría solo tendría presupuesto para la primera etapa. Queda entonces así, demostrado que existe certeza sobre el detrimento imputado, se encuentra en forma diáfana la existencia del elemento objetivo de la responsabilidad fiscal.

Lo anterior evidencia que la obra no tiene la utilidad para la cual fue construida. En casos donde el daño se genera como consecuencia de que las obras construidas con recursos públicos queden inconclusas, el Honorable Consejo de Estado, en una línea jurisprudencial que se puede considerar como consolidada, ha dicho que el monto del perjuicio es el mismo monto de los recursos invertidos, ya que la no funcionalidad de una obra para los fines previstos, equivale a su no existencia.

Dicho en otras palabras, no existe término medio en el cálculo del perjuicio: Si la obra no cumple su finalidad, todo el recurso fue ineficientemente invertido. No se puede, en consecuencia, disminuir el monto del perjuicio, para efectos de la sanción fiscal, con el argumento de que una parte de la obra fue ejecutada y es funcional y otra, en tanto la obra es un todo.

Así, en una providencia del año 2021 negó la nulidad del acto administrativo sancionatorio fiscal donde se condenó al pago de la inversión ejecutada pero que no prestaba el servicio a la comunidad. Dijo al respecto lo siguiente:

"131. De este modo, para la Sala advierte la existencia de un daño patrimonial del Departamento del Magdalena, que se configuró al no cumplir el objeto del contrato de obra núm. 367 de 2007 y su adición núm. 1 cuyo objeto era la adecuación y reparación de la piscina olímpica "José Benito Vives de Andreis" ubicada en la ciudad de Santa Marta, obra que fue recibida y liquidada con un

1015

faltante de obra por un valor de \$71,189,905.30, concretado en la no ejecución de ítems contractuales previstos en el presupuesto de obras y pagados por la Gobernación del Magdalena y una inversión ejecutada pero que no presta un servicio a la comunidad por valor de \$184,134,367.50, concretada en la inversión que se realizó en la piscina olímpica que no presta ningún servicio al público, por lo tanto existe un daño patrimonial por valor de \$255.324.272.”⁴⁰.

Luego, en providencia del año 2023, no solo reitera esta posición, sino que agrega que, el no cumplimiento de la finalidad para la que fue prevista la obra constituye detrimento patrimonial. Señaló al respecto lo siguiente:

“136. En el caso sub examine, para la Sala es claro que se presentó un detrimento patrimonial del Departamento del Casanare con ocasión de la pérdida de (3.201.433.449.32 M/cte.) que fueron pagados por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.I.C.E.- E.S.P. a la UNIÓN TEMPORAL CARIBABARE, por la ejecución del contrato de obra Núm. 124 del 8 de octubre de 2007, el cual no obstante de haberse ejecutado algunos ítems, el acueducto del sector San Rafael no quedó en funcionamiento ni la obra cumplió con la finalidad para la cual fue contratada.”⁴¹

Vale la pena resaltar, que el presente proceso de responsabilidad fiscal, no se tramita por incumplimiento contractual, pues los dos contratos, se cumplieron, de lo que se trata es de una obra inconclusa que no está prestando los fines y no los cumplirá, para los cuales fue proyectada.

Resulta procedente, preguntarse, actuó en forma legal quien estaba a cargo de la secretaría de cultura en el segundo semestre de 2021 al realizar aportes, ¿para empezar a utilizar una obra que se sabe ampliamente se construyó sin permisos ni licencias de construcción y licencias u obligaciones ambientales?, pero principalmente, para el asunto que nos distrae, el que se haya acondicionado el salón del bloque C dándole uso para reuniones, clases de estudiantes, biblioteca, y, el hecho que, en los bloques A y B, que solamente poseen las columnas, las cuales, como lo evidencian las fotografías obrantes en el plenario y principalmente en el informe técnico que obra a folios 953 y siguientes en sus pies se esté utilizando como vivero, es suficiente para decir, que se está cumpliendo con los fines para los cuales se proyectó la obra, o con los fines del Estado?, sin que importe que la obra se encuentre inconclusa en un 50% aproximadamente, como lo dejaron claro diferentes organismos del hoy distrito especial de Santiago de Cali en reunión contenida en acta citada en precedencia, con un faltante de 200 millones de pesos que se estimó en 2017 para terminar el bloque C y de 1.200 millones de pesos para terminar todo el proyecto?, la respuesta necesariamente tiene que ser no. Resulta clara la existencia de detrimento al patrimonio público de Santiago de Cali. Recordándose al abogado que no se está indicando que el dinero que constituía el valor de los contratos se haya perdido, no, ahí están las columnas, bloques A y B, ahí está el bloque C, acondicionado con “*material amigable con el medio ambiente*” pero no está cumpliendo los fines para los cuales se proyectó, se remite al abogado y lector, a folios 643-645, que muestran el diseño original, los tres bloques, A y B, hoy, sólo sus columnas expuestas, sin funcionalidad, como lo señaló el técnico en su informe, ciertamente el dinero para construirlas, que se invirtió

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Núm. único de radicación: 470012333000201400428011 Demandante: Evaldo Alexis Mejía Villalobos, María Teresa Cervantes Olivo, MMC y FMC2 Demandada: Contraloría General del Departamento del Magdalena Temas: Responsabilidad fiscal del interventor en el contrato de obra. Elementos de la responsabilidad fiscal.

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintitres (2023) Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Núm. único de radicación: 850012333000201800128011 Demandante: Rubén Darío Higuera Márquez Demandada: Contraloría General de la República Temas: Responsabilidad fiscal del representante legal de entidad pública en virtud de un contrato de obra. Elementos de la responsabilidad fiscal.

está allí, pero nadie se atrevería a decir que están prestando el uso para el que fueron construidas, no lo son obviamente, para servir de vivero. A folios 644 – 645 del expediente, se enseñan fotografías del “ESTADO EN QUE SE RECIBE LA INFRAESTRUCTURA 2016” que permiten observar como el bloque C que se encontraba techado, con algunas adiciones le fue posible a la Secretaría de Cultura autorizar su uso para reuniones, e instalar una biblioteca, pagar vigilancia, pero tampoco está sirviendo a los fines para los cuales fue construido, se tenía proyectado un auditorio, que no existe, A folio 646 del expediente, el estado en que se recibió el bloque A, como se evidencia, son las columnas, que en aquella época tenían en sus pies maleza, hoy, hortalizas y plantas medicinales, lo cual no convierte tal obra pública en cumplidora de los fines del Estado. Hoy, en registro fotográfico del 6 de julio de 2023, a folios 954 y 955, se observa el bloque B la construcción de 19 unidades de columnas y la intervención del bloque A se observa la construcción de 14 unidades de columnas. Como lo indica el informe técnico para los bloques A y B, se observa únicamente la construcción de columnas en concreto. Bloques, que concluye el informe técnico: CARECEN DE FUNCIONALIDAD.

El Técnico en su informe, nos recuerda que el bloque A lo conforman cuatro habitaciones en el nivel inferior “*que serán destinadas para el alojamiento de turistas*” el bloque B, lo conforma la casa cultural con varias habitaciones y salas en forma de U con patio central “*será destinado al servicio bibliotecario y cultural y está ubicado en el nivel intermedio*” aquí el técnico realiza una afirmación a futuro cierto, se explica su aseveración en el hecho que este Despacho se limitó a solicitarle: (ver folio 947) verificar que los recursos asignados para las obras fueron invertidos en su totalidad, que la construcción este bien cimentada y que hasta la presente data corre o no peligro de derrumbe y se encuentra en uso de la comunidad, pero no se le indicó que la obra se inició sin permisos ni licencias, que se construyó sobre un predio que tenía limitaciones para construir contenidas en el POT – de Santiago de Cali, Acuerdo 0373 de 2014 y que el mismo predio, desde el año 2018 se encuentra dentro de la reserva forestal nacional protectora la Elvira, que en consecuencia, en tal predio **NO** podrá construirse.

Obra “*Concepto relacionado con el área de reserva Forestal Protectora Nacional donde se encuentra la Casa de la Cultura y Turística del corregimiento la Paz*” que obra a folios 579-580 del expediente, dirigido al director operativo de responsabilidad fiscal encargado, con fecha 14 de julio de 2022, en el que se consta que la construcción se encuentra ubicada en el corregimiento la Paz “*actualmente afectada por las disposiciones ambientales de la RFPN de la Elvira*” Resolución No. 0258 de 2018 que precisa el límite de la Reserva Forestal Protectora Nacional la Elvira, no obstante, aclara el subdirector de Gestión Integral de Ecosistemas y UMATA – DAGMA, la construcción se desarrolló antes de la expedición de las resoluciones, por lo cual “*se deberá tener en cuenta que la Casa Cultural no infringe o viola la normatividad existente al momento de su construcción*” Sin embargo, le es relevante mencionar, que en especial, la RFPN de la Elvira es administrada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, agrega “*Por lo tanto, será la CVC quien emita los conceptos referentes a las afectaciones o restricciones que tiene la Casa de la Cultura y Turística de la Paz*”, absolutamente importante su anotación, la que deja clara que no era su competencia emitir conceptos referentes a las afectaciones o restricciones, en consecuencia, resulta desafortunado el deber que le adjudicó a esta instancia de “*tener en cuenta que la casa cultural no infringe o viola normatividad existente al momento de sus construcción*”, ya que, como viene de verse, el Plan de Ordenamiento

1016

Territorial de Santiago de Cali, Acuerdo 0373 prohibía tal construcción y ello había quedado claro, con concepto emitido en el año 2016 por la entidad con competencia para ello: CVC, que además, expresó en el año 2018, que tal concepto se lo habían hecho saber desde febrero de 2016 al municipio, a través del DAGMA. Sin embargo, el resaltado que contiene el mismo oficio en el párrafo final, resulta de vital importancia, ya que así indicó:

*"Es importante resaltar que el presente concepto no constituye un pronunciamiento general para todos los casos y aplica particularmente para las condiciones observadas y, bajo los condicionamientos descritos en el presente documento; no se constituye en una autorización o permiso para su ejecución de cualquier intervención, en efecto los permisos que se requieran se deberán tramitar ante los organismos competentes."*⁴² (subrayado fuera del texto original.)

En consecuencia, mal podría utilizarse este concepto para avalar la obra pública inconclusa de la Casa de Cultura y Ecoturística la Paz.

Importante también, anotar que el director territorial CVC, en oficio fechado mayo 03 de 2018⁴³, dirigido a la Subdirección de Planificación del Territorio, aclaró que el concepto técnico ambiental No. 787 del 14 de diciembre de 2016, determinó que el predio en el cual se pretende "desarrollar y/o regularizar" el proyecto Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz "impide a esta autoridad ambiental llevar a cabo el trámite de concertación de aprovechamiento por tratarse de un suelo de protección ambiental cuyo uso exclusivo es de conservación y en el cual la construcción de obras urbanísticas se encuentra restringida en el mismo POT." Concluyendo con contundencia:

"Con lo anterior queda claro que no procede el trámite de concertación de aprovechamiento para construcción y/o regularización del proyecto Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz debido a la afectación que representa para los suelos de protección ambiental existentes en el predio."

Al respecto, ya se ha discurrido suficientemente, baste con recordar que la obra se proyectó en tres bloques de edificaciones, en tres terrazas de terrenos diferentes, que los bloques A y B, están sin funcionalidad, con sus columnas expuestas y el uso al que refieren testigos "es vivero, siembra de plantas originarias de la región, ornamentales y hortalizas, en los pies de las columnas", sin ningún esfuerzo mental, puede concluirse que unas columnas con tales características, en las que se invirtieron millones de pesos del erario, están sirviendo a los fines estatales. Así mismo, el salón llamado múltiple que se utiliza para reuniones de diferente índole, y al que la Secretaría de Cultura dio aval para su uso en el segundo semestre 2021, al que se le realizaron adecuaciones, corresponde al bloque C, para cuya terminación la secretaria de cultura tenía 200 millones de pesos, dado que según su proyección también incluía un auditorio. Obra para cuya terminación total en el año 2017, en reunión de diferentes dependencias del Distrito Especial Santiago de Cali, la secretaria de cultura, indicó, faltaba un aproximado de 1.200 millones de pesos. Así que, sí, nos encontramos ante la existencia de detrimento al patrimonio público por una obra inconclusa que no cumple con las finalidades para las que fue proyectada.

⁴² Ver folio 576 verso del expediente.

⁴³ Ver file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%204.pdf (LA PAZ 4.pdf pagina 3 y 4)

Tampoco puede aceptarse que nuevamente indique como exculpante que los dos contratos se trataron de la segunda y tercera fase de construcción, queriendo decir que “*previo a dichas etapas se realizaron estudios previos, y se tenía que tramitar la licencia o permiso para el desarrollo y ejecución de la continuidad de la obra*”, se señala nuevamente, el contrato para la segunda fase incluía actualización de diseños y sus estudios previos contemplaron en primera medida, como número 1 “*permisos y licencias*” por cambio de normatividad y ajustes a diseños originales, que se indicó, inversión de más de cien millones que este Despacho no podía avocar su investigación por haber operado el fenómeno de la caducidad de acción de responsabilidad fiscal.

Ya ha quedado ampliamente demostrado que ello no es cierto, el Centro Cultural y Ecoturístico de la Paz, no se encuentra en funcionamiento, ¿cómo podría estarlo? ¿Si el mismo está conformado por tres bloques de edificaciones y dos de ellos, sólo tienen las columnas a la vista? ¿Y cuando el tercero, aún falta por terminar la construcción del auditorio proyectado? Igualmente, no se acepta su argumento respecto a:

“Adicionalmente se evidenció en las actas de recibo que el pago realizado al señor contratista LUIS FERNANDO RAMÍREZ BUENAVENTURA, por el ítem de licencias y trámite correspondió al valor de \$921.280.00 de los \$6.000.000.00 presupuestados a ejecutar. Lo cual se puede determinar con claridad meridiana que en caso de existir detrimento únicamente sería por este valor.”

No, al contrario, el que sólo se haya pagado \$ 921.280.00 de los seis millones presupuestados, no podría constituir el único daño, ya que el contratista dejó nota en el acta final que tramitó el permiso correspondiente a servicios públicos, lo que evidencia claramente es que **NO** pudo tramitar ninguna licencia relacionada con la construcción.

Así las cosas, no se accede a la petición de archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal, pues, contrario a la afirmación de la abogada, sí se encuentran acreditados los elementos de la responsabilidad fiscal, daño, conducta gravemente culposa y nexo de causalidad, como procede a demostrarse, teniendo claro que las imputaciones no fueron desvirtuadas.

Ahora bien, respecto a lo planteado en los escritos de los apoderados de las compañías de seguros se responde que **ciertamente el deber de las compañías de seguros es garantizar los riesgos amparados por ellas**. La Ley 610 de 2000, contempló en los procesos de responsabilidad fiscal, la vinculación de la figura del garante en calidad de tercero civilmente responsable en su artículo 44, norma que fue objeto de análisis de constitucionalidad en sentencia C-648 de 2002, precisando en cuanto a la participación de las aseguradoras:

“(...)”

Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación del patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas.”

El derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal puesto que dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los

1017

argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal.” (subrayado fuera del texto original.)

(“...”)

Por su parte, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 22 de febrero de 2018, Rad. 08001233100020100061291, concluyó:

“Es importante señalar que la vinculación de la compañía de seguros no se realiza en calidad de responsable fiscalmente, sino en calidad de tercero civilmente responsable, de forma que aquella pese a hacer parte del procedimiento y tener las mismas prerrogativas que tendrían las partes, no compromete su responsabilidad fiscal.

Así pues, cuando se vincula a una compañía de seguros al procedimiento de responsabilidad fiscal, lo que se pretende es hacer efectivas las obligaciones adquiridas en el contrato de seguros previamente celebrado, de forma que la responsabilidad civil que del citado negocio jurídico se deriva se limita, exclusivamente, al riesgo amparado en la póliza.”

Por la misma razón tampoco sería una causal de exclusión de su responsabilidad *“la falta notificación del contrato incumplido”*, máxime que aquí no se cuestiona el cumplimiento de los citados dos contratos, que en efecto fueron liquidados, tal y como se consta en el auto de imputación, bajo el título *“Evidencia probatoria que sustenta el hallazgo”*, se tiene así, acta de liquidación del contrato de obra 4148.0.26.199 de marzo 7 de 2014 y acta de liquidación del contrato 4148.0.26.210 suscrita el 18 de diciembre de 2017. A través de las cuales contratante y contratista se declararon a paz y salvo, lo que, libera las pólizas de cumplimiento de los contratos, lo que haría, dicho sea de paso, además, inane atender la *“Solicitud adicional”* de la apoderada de Zurich Colombia Seguros S.A. de vincular a la compañía aseguradora que amparó el cumplimiento de los contratos de obra mencionados.

Por otro lado atendiendo a lo expuesto por los apoderados de las compañías aseguradoras, no es procedente declarar la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, ya que el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 las asimiló a las del proceso de responsabilidad fiscal, que, actualmente es de 5 años, contados a partir del auto de apertura sin dictar decisión de fondo, en consecuencia, a la fecha no han prescrito las mismas. Ello por cuanto el 17 de marzo de 2020 se suspenden términos por pandemia mundial covid-19 los cuales son levantados el 30 de septiembre de 2020 (folios 356-357 del expediente).

Así mismo, dado que los literales b, c, d y e, contienen los mismos presupuestos, se brinda idéntica respuesta, recordando sí, en lo referente al literal d, que, para la póliza en comento, el coaseguro de MPFRE SEGUROS GENERALES DE CO – corresponde al 19%. Recordando respecto a los deducibles que, **“se traduce en la suma que el asegurador descuenta indefectiblemente del importe de la indemnización, de tal suerte que en el evento de ocurrencia del siniestro no indemniza el valor total de la pérdida, sino a partir de un determinado monto o de una proporción de la suma asegurada, con el objeto de dejar una parte del valor del siniestro a cargo del asegurado. El deducible, que puede consistir en una suma fija, en un porcentaje o en una combinación de ambos, se estipula con el propósito de concientizar al asegurado de la vigilancia y buen manejo del bien o riesgo asegurado.”** (negrilla y subrayado del escrito original.).

Así las cosas, no logra el apoderado del tercero civilmente responsable, abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, cuyos argumentos obran a folios 462-477 del expediente, desestructurar el auto de imputación de responsabilidad fiscal, en consecuencia no se accede a su pedido de proferir fallo sin responsabilidad fiscal y tampoco procede ordenar la desvinculación de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. por las razones expuestas, a lo que sí se accede es a tener en cuenta el límite del valor asegurado así como el deducible pactado y los porcentajes pactados como coaseguro.

Por lo tanto, los requisitos contenidos en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 en armonía con el artículo 5 ibidem, que los hace merecedores de ser arrojados con decisión de Fallo con Responsabilidad Fiscal, en ese orden, determinar la existencia de prueba que conduce a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y su cuantificación, de la individualización y actuación con culpa grave o dolo de los imputados, y la relación de causalidad entre el comportamiento desplegado por cada uno de ellos y el daño ocasionado a la Secretaría de Cultura y Turismo del Municipio Santiago de Cali, para la época de los hechos, hoy, Secretaría de Cultura del Distrito Especial de Santiago de Cali y en consecuencia la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo de los responsables.

1. LA CERTEZA DE LA EXISTENCIA DEL DAÑO AL PATRIMONIO PÚBLICO Y SU CUANTIFICACIÓN

Entendido este como la lesión del patrimonio, representada por el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida de los bienes o recursos públicos o a los intereses patrimoniales del Estado producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (Artículo 6º Ley 610 de 2000).

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que, en forma dolosa o culposa, produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público.

Un daño patrimonial al Estado, que, en este Proceso de Responsabilidad Fiscal, fue determinado y cuantificado en la etapa de imputación de responsabilidad fiscal al encontrarlo objetivamente demostrado en cuantía de **NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SEIS PESOS (\$949.675.706)**, en los siguientes términos:

“Indudablemente nos encontramos ante la existencia clara de un daño al patrimonio público acaecido a la SECRETARÍA DE CULTURA Y TURISMO, hoy SECRETARÍA DE CULTURA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, cuantificado en la suma de \$949.675.706, según proceso auditor, producto de la celebración y ejecución de dos (2) contratos con sus otrosí, la cual a la fecha no ha sido concluida y además de lo anterior la ejecución de los contratos se realizó sin la expedición de la respectiva LICENCIA AMBIENTAL, situación que impide cumplir con la finalidad del proyecto denominado CASA CULTURAL Y ECOTURÍSTICA DEL CORREGIMIENTO DE LA PAZ, convirtiéndose en lo que comúnmente se conoce ELEFANTE BLANCO por encontrarse en estado de abandono e inconclusa”.

1018

Con suficiente claridad ha quedado sustentado y explicada la existencia de daño al patrimonio público, pese a que se ejecutaron los dos contratos celebrados para ejecutar la fase 2 y 3 del proyecto denominado Casa Cultural y Ecoturística la Paz, lo cual se acepta y así lo concluyó el informe técnico obrante, al responder a la verificación de las cantidades de obra, cuando manifestó:

*"Verificación cantidades de obra: Las cantidades de obra registradas en las actas finales han sido corroboradas y se ha constatado que corresponden a las obras medibles y visibles. Es importante destacar que estas cantidades se ajustan al alcance planificado en cada contrato, considerando las fases y bloques establecidos"*⁴⁴

Sin embargo, no es ese el núcleo esencial del daño, no, el daño está constituido porque la obra pública iniciada se encuentra inconclusa, no ha concluido de manera satisfactoria para el interés general, no cumple los fines definidos por la Secretaría de Cultura y Turismo y **NO** podrá llegar a cumplirlos, pues se inició su construcción sobre un predio que tenía restricción para construir contenida en el POT -2014, claramente determinados por la entidad a la que la ley le otorga competencia la C.V.C a través de Concepto Técnico Ambiental, se inició sin realizar los analices y estudios ordenados por el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 tendientes a determinar su viabilidad antes de realizar el proceso de selección del contratista, y, hoy, pesa sobre el mismo otra restricción de tipo ambiental ya que desde el 2018 hace parte de la reserva forestal protectora nacional la Elvira, lo que impide terminar su construcción o realizar nuevas obras.

Lo que significa, en virtud a las adiciones a los contratos mencionadas y a lo manifestado en acuerdo al Auto de imputación, en cumplimiento de la cuantificación del daño al patrimonio público es de \$ 949.675.706.

Detrimento al patrimonio público ante la existencia de obra pública inconclusa, que no cumple los fines estatales, proyecto Casa Cultural y Ecoturística de la Paz, que pretendía cumplir con los fines estatales de desarrollo de la cultura, de actividades lúdicas artísticas de la comunidad campesina de Cali, que aspiraba a convertirse en un mecanismo de sensibilización y participación ciudadana con el fin de fortalecer la educación cultural y la conservación del patrimonio cultural de toda la zona rural del municipio de Cali, provisto con hotel para propios y foráneos en su condición de turístico, casa cultural con habitaciones y salas en forma de U, por ello, desde la necesidad planteada en los estudios previos, se vio la necesidad de actualizar sus diseños arquitectónicos y estructurales, lo mismo que actualizando sus licencias y permisos de construcción conforme a la normatividad "legal vigente" que sufrió modificaciones en el año 2010. Fines estatales relacionados con la realización de actividades culturales que posibilitarían el desarrollo turístico, aspectos que potencializarían el corregimiento, como se consignó en la ficha EBI, mismos que no cumple ni podrá cumplir la inconclusa obra por las dos limitantes o restricciones de construcción que pesan sobre el predio en el que se encuentra el proyecto.

El artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en su inciso segundo señala: "Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes."

⁴⁴ Ver folio 958 verso del expediente

Para determinar el daño actualizado a valor presente, en este proceso de Responsabilidad Fiscal, se debe tener en cuenta:

VP=VH x IF/ IN

VP= VALOR PRESENTE

VH= VALOR HISTORICO (VALOR HECHOS) o sea la suma de \$ 949.675.706

IF= INDICE FINAL (INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR AL MOMENTO DE LA LIQUIDACION) a 20 de marzo de 2024 es del 8.3%

IN= INDICE INICIAL (INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR A LA FECHA DE LOS HECHOS), se tomará como tal la del último acto contractual, es decir, la fecha de liquidación del contrato 4148.0.26.210. de 2015, que ocurrió el 18 de diciembre de 2017.

VALOR PRESENTE $\frac{949.675.706 \times 140.49}{80.77} = \$ 1.376.598.637,39$

De donde el índice inicial e índice final son tomados de la Información Estadística del DANE, página <https://www.dane.gov.co>

El daño actualizado corresponde a **MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$1.376.598.637,39)** Moneda Corriente, que deben pagar los imputados María Helena Quiñones Salcedo, Luis Fernando Ramírez Buenaventura y Hugo Hernán Millán Orozco, por el daño causado al Distrito Especial de Santiago de Cali – Secretaría de Cultura.

De esta suma pagarán los Terceros Civilmente responsables la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000) como riesgo amparado de FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, valor asegurado \$700.000.000, a María Helena Quiñones Salcedo, el cual en las declaraciones de la póliza aparece pactado sin deducible. Obligación que deviene del SEGURO MANEJO PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL No. 3000084 expedida por la PREVISORA con vigencia desde el 16-3-2014 hasta el 1-1-2015, dado que los hechos tuvieron ocurrencia por la ejecución sin licencia ni permisos del contrato No.4148.0.26.199-2014 y sus dos Otrosí suscritos el 28 de marzo de 2014 y 11 de julio de 2014, suscritos por la mencionada en condición de secretaria de cultura y turismo de la época. Dinero que deberán pagar en distribución de porcentaje las compañías Allianz Seguros S.A – 20%, MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA -19 % y COLPATRIA SEGUROS -11% y la PREVISORA S.A. 50%.

Así mismo pagaran, los terceros civilmente responsables la suma de SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES (\$658.000.000), valor asegurado \$700.000.000 a María Helena Quiñones Salcedo, con deducible del 6%, de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A, asegurador principal con el 34% y coaseguradores: ALLIANZ SEGUROS S.A. con el 23%, ZURICH SEGUROS S.A (antes QBE SEGUROS S.A.) con el 22% y COLPATRIA SEGUROS S.A. con el 21% , Objeto del seguro: "Amparar los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos o bienes del

1019

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI causados por acciones y omisiones de sus servidores que incurran en delitos contra la administración pública o en alcances fiscales por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias (“...”). (Pólizas cuyas caratulas y condiciones obran en los documentos referencia cruzada, carpeta “La Paz 4”. Obligación que deviene de la Póliza Manejo Global Entidades Estatales No. 1501215001153, con vigencia del 28-03-2015 hasta el 30-01-2016, en virtud a los hechos que ocasionaron menoscabo a los fondos del Municipio de Santiago de Cali que tuvieron ocurrencia por la suscripción del contrato 4148.0.26.210 el 08 de mayo de 2015, obra pública con acta de inicio del 01 de junio de 2015 y Otrosí No. 1 del 29 de junio de 2015.

1. INDIVIDUALIZACIÓN Y ACTUACIÓN DEL GESTOR FISCAL (CULPA GRAVE O DOLO).

La conducta, es el actuar del vinculado al proceso, es el comportamiento activo u omisivo, doloso o gravemente culposo que provoca un daño al patrimonio por un agente que realiza gestión fiscal o que, contribuye a ella.

Respecto al actuar doloso, o culposo en la modalidad de grave, oportuno resulta evocar a la Corte Constitucional cuando en Sentencia C-619 de agosto 8 de 2002, Magistrados Ponentes, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil señaló:

“... el criterio o fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial del agente frente al Estado ha sido claramente definido por el constituyente. Como ha quedado visto, él se circunscribe a los supuestos de dolo y culpa grave y, por tanto, no es posible que se genere responsabilidad patrimonial del agente estatal cuando su obrar con culpa leve o levísima ha generado responsabilidad estatal.”

...Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía...”

Teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional, a partir de este pronunciamiento jurisprudencial, en relación con el análisis de la especie de culpa para imputar responsabilidad fiscal, se realizará únicamente a título de dolo o culpa grave.

No sobra recordar el contenido del artículo 63 del Código Civil Colombiano, Culpa-Clases y definiciones de las mismas, se entiende que la culpa leve consiste en la omisión de la diligencia del hombre normal (diligens paterfamilias) o sea la omisión de la diligencia ordinaria en los asuntos propios; la levísima u omisión de diligencia que el hombre juicioso, experto y previsivo emplea en sus asuntos relevantes y de importancia; y la culpa Grave o lata u omisión de la diligencia mínima exigible aún al hombre descuidado y que consiste en no poner el cuidado en los negocios ajenos que este tipo de personas ponen en los suyos, y que en el régimen civil se asimila al dolo”.

Culpa Grave: “La que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios. Esta culpa en materia civiles equivale al dolo” (artículo 63 del Código Civil)

Oportuno resulta, traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia de Constitucional número C455 de 2002, en torno a la CULPA GRAVE, a través de la cual indicó que la “inexcusabilidad” es el elemento

fundamental de la culpa grave, que el desatino debe ser de aquellos que no pueden excusarse, que quien lo padece no pueda ofrecer motivo o pretexto válido que sirva para disculparlo.

En cuanto a la acepción Gestión Fiscal, se encuentra su definición, en la ley regulatoria de los procesos de responsabilidad fiscal, como sigue:

Gestión fiscal es *“el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”* (Artículo 3º de la Ley 610 de 2000).

Realizada la adecuación típica del hecho dañino al artículo acabado de citar, no queda duda que, María Helena Quiñones Salcedo, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.862.654, de quien no existe duda respecto a su calidad de gestora fiscal, en tal condición realizó todo el proceso contractual de los dos contratos mencionados, en los que señaló que actuaba por delegación del alcalde citando decreto que le confirió tal facultad, acorde con el Decreto 411.0.20.0416 del 27 de junio de 2012 *“Por medio del cual se hace un nombramiento en la Administración Central Municipal”* a través del cual se nombra a la Dra MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, en el empleo de Secretaria de Despacho de la Secretaría de Cultura y Turismo y Acta de Posesión No.0454 fecha 27 de junio de 2012 de la citada *“como SECRETARIA DEL DESPACHO DE SECRETARIA DE CULTURA Y TURISMO”*, suscrita por la posesionada, el alcalde y subdirector administrativo recursos humanos, de la época.

Realizó la imputada, actividades jurídicas y económicas al disponer de dineros públicos, realizando todo el camino contractual en la realización de dos fases de una obra pública que no debió contratarse, selección de contratista sin realizar estudios técnicos de viabilidad de la obra desconociendo evidentemente el principio de planeación, pese a haber citado en los estudios previos que ella suscribió, el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 que claramente se los exigía, inició de ejecución y ejecución de la fase 2, sin licencias y permisos, actuación injustificable e inexcusable, máxime en una profesional como ella, que, según la hoja de vida obrante en el plenario, desempeñó el cargo de presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio de Buenaventura, consultora de proyectos de la alcaldía de Cali, magister en Desarrollo Internacional y, luego, a sabiendas, que el contratista no había conseguido licencias ni permisos, continúa con la fase 3, sin ellos, tal y como ha quedado probado a lo largo de la foliatura, su conducta omisivas y activa, resulta a todas luces inexcusable, nada justifica su actuar gravemente culposos.

En cuanto a la actuación de la citada, descartado se tiene que la misma haya sido desplegada de manera dolosa, se itera aquí, la graduación de Grave que se endilgó en el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal al considerar, previa transcripción de la definición de culpa grave contenida en el Artículo 63 del Código Civil, que:

“(...)”

1020

La definición legal parte del hecho, lógico por cierto, que las personas en sus propios asuntos utilizan una precaución o cuidado mínimos, aquel que se espera aún de quien no es diligente, precavido, ni siquiera se exige, un cuidado mediano de alguien moderadamente cuidadoso y este mismo cuidado fue del que no hicieron gala el gestor fiscal MARÍA HELENA QUIÑONES SALCEDO, y los contribuyentes a la gestión como son LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA en calidad de contratista de los contratos Nos: 4148.0.26..199-2014 y 4148.0.26.210-2015 y HUGO HERNAN MILLAN OROZCO, quien actuó en calidad de supervisor y supervisor de interventoría de los mencionados contratos, quienes no estuvieron atentos a las exigencias que se debía tener para la consecución de las LICENCIAS AMBIENTALES, con el objeto de terminar la obra denominada CAA CULTURAL Y TURÍSTICA CORREGIMIENTO LA PAZ, lo que a la postre generó un detrimento patrimonial...

Así las cosas, este Despacho, teniendo en cuenta lo contratado e indebidamente pagado, el Despacho califica el actuar del gestor fiscal MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO y los contribuyentes a la gestión LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA y HUGO HERNAN MILLAN OROZCO, con culpa grave.

*En consecuencia de los razonamientos que preceden, este Despacho les **imputa responsabilidad fiscal a título de culpa grave**...quienes no dieron cumplimiento a la exigencia de contar con las LICENCIAS AMBIENTALES, de manera previa al inicio del contrato..."*

El comportamiento de María Helena Quiñones Salcedo, con calidad de gestora fiscal, conlleva a una gestión antieconómica, inadecuada e incorrecta, por omisión, relacionada estrechamente con el desconocimiento de los deberes legales que debe guardar todo servidor público, limitándose a exculpar sus omisiones, justificándose en que se trataba de la continuación de una obra y derecho adquirido por parte del municipio, realmente inexcusable e injustificable el desconocimiento evidente a la disposición legal que la obligaba a realizar estudio de impacto ambiental previo a la selección de contratista que diera viabilidad a la obra, y mucho más, iniciar una obra pública sin licencia de construcción, sin ningún permiso, actividad mínima que cualquier persona por negligente o poco prudente que sea realizaría previo a construir una obra pública, estaba obligada conforme a su manual de funciones, a tener unos "CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES", relacionados con "Normatividad legal vigente, en materias relacionadas con el desempeño de las funciones asignadas" encontrándose entre la "DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES", la de "4. Ordenar el gasto de acuerdo a las delegaciones que le haga el Alcalde." (ver Decreto No 411.20.0062. de febrero 23 de 2007 "Por medio del cual se implementa el manual específico de funciones y requisitos de las distintas denominaciones de empleo adscritos a la planta global de la Administración Central Municipal", Grado:05. Código específico 02005. Dependencia: Secretaría de Cultura y Turismo. Cargo del jefe Inmediato: alcalde.).

Ahora, respecto a los ingenieros LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA y HUGO HERNAN MILLAN OROZCO, a quienes se les imputó responsabilidad fiscal en calidad de contribuyentes a la gestión fiscal desplegada por MARIA HELENA QUIÑONES SALCEDO, por la relación

directa, inmediata, que tuvieron con el daño producido al patrimonio público, el primero en calidad de contratista y el segundo, en condición de supervisor del contrato fase 2 y supervisor del interventor del contrato fase 3, se mantiene la graduación de culpa grave que este Despacho otorgó a su comportamiento al imputarles responsabilidad fiscal, inexcusable, injustificable que dos ingenieros civiles, teniendo consciencia plena que desde los estudios previos se exigían licencias y permisos para la construcción etapa 2, que pese a haberse realizado una primera etapa cinco años atrás, sabían que un cambio en la normatividad de 2010 exigía nuevos trámites, quieran exculparse, el primero porque, sabiendo que tal actividad de licencias y permisos competía a la administración, antes de seleccionar contratista, entonces enrostrarle la responsabilidad a la Administración, alegando su propia culpa al aceptar firmar un contrato, iniciar la obra y ejecutarlos, a sabiendas que se estaba vulnerando el principio de planeación y el ingeniero Millán Orozco, quien participó activamente en la elaboración de los estudios previos desde la fase 2 construcción contratada en 2014, participación activa que continuó en el contrato 2015 para la fase 3, no sólo en los estudios previos sino en la ejecución contractual, coadyuvando incluso al contratista al solicitar la adición de presupuesto al contrato, inadmisibles sus justificaciones, al querer desmarcarse de la responsabilidad indicando que participó en la ejecución contractual solamente, sus profesiones y experiencia en entidades públicas, les hacía sabedores plenos de la necesidad de licencias y permisos, e igualmente, por tratarse de un predio rural al que a pocos metros se observa el cauce de una quebrada la obligatoriedad de licencias o permisos ambientales, así mismo, al igual que la gestora fiscal, tenían conocimiento de la existencia de un plan de ordenamiento territorial para Santiago de Cali, que ignoraron por completo.

Su contribución al daño al patrimonio público del Distrito Especial Santiago de Cali – Secretaría de Cultura, para la época de los hechos Municipio Santiago de Cali – Secretaría de Cultura y Turismo, que hoy, se cuantifica en \$1.694.560.848,92, resulta palmaria, si la intervención del ingeniero Millán o la del ingeniero Ramírez Buenaventura, hubiese sido conforme a la normatividad, principio de planeación contenido en el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 modificatorio de la Ley 80 de 1993, el detrimento producido, no se habría presentado.

Respecto a la vinculación de las personas que no ostentan la calidad de gestores fiscales se vinculan, en los términos de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, como es el caso del supervisor y el contratista, por cuanto contribuyeron en la generación del daño al patrimonio público; a la vez, les es aplicable el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, el cual dispone:

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

En verdad, con certeza esta instancia encuentra que el desatino de la gestora fiscal y los dos gestores a cuenta de contribución, no pueden excusarse, ningún motivo o pretexto válido que sirviera para disculparles pudieron ofrecer, y es que no puede existir ninguna justificación al hecho evidente, clarísimo que se vulneró el principio de planeación por su parte, que iniciaron una obra pública sin permisos ni licencia, obra que se encuentra inconclusa y NO podrá ser continuada o terminada, porque la

1021

iniciaron ignorando el POT y este es un hecho que emerge de manera diáfana, así ha quedado demostrado en el discurrir que nos ha traído hasta aquí en esta providencia, hecho que no puede ser desmentido por ningún testimonio ni por los dichos de los tres imputados en sus versiones libre, ni en la diligencia de descargos contra el auto de imputación que realizó la gestora fiscal, ya que los ingenieros Millán y Ramírez no hicieron uso de ese derecho legal. Tal y como se discurrió, las pruebas documentales hablan por sí solas.

Se encuentran entonces conductas gravemente culposas en las que incurrieron la Secretaria de Cultura – contadora pública María Helena Quiñones, el ingeniero civil Luis Fernando Ramírez Buenaventura y el ingeniero civil Hugo Hernán Millán Orozco, contratante, contratista y supervisor de los dos multicitados contratos de obra pública, sin estar amparados por ninguna causal legal ni justificación del hecho, se les reprocha con certeza, la violación manifiesta e inexcusable a normas de derecho por omisión en el cumplimiento de sus funciones y como contratista, que les obligaban a elaborar estudios y diseños que permitieran establecer la viabilidad de continuar con el proyecto Casa Cultura y Ecoturística la Paz iniciado seis años atrás sobre el cual pesaba cambio de normatividad, además, debía establecerse, previo a la selección de contratista, su impacto social, económico y ambiental, a no suscribir contrato ni iniciar obras sin contar con esos estudios y diseños que incluían licencias y permisos. El actuar negligente, en extremo descuidado de los imputados, constituye en forma clara, un comportamiento GRAVEMENTE CULPOSO, pues de haber realizado tales estudios, determinado el impacto se hubieran percatado de la imposibilidad de contratar tal obra pública, de haber el contratista hecho notar a la entidad contratante la imposibilidad de construir sin licencias ni permisos, consciente de su deber de colaborar con las entidades estatales en el logro de sus fines, en apego a la buena fe, lealtad que la ley le obliga y en cumplimiento de la función social que asiste a los contratistas estatales, su omisión, indefectiblemente conllevó al daño al patrimonio público por el que hoy, con certeza, se les responsabiliza. De haber actuado la gestora fiscal con la diligencia que lo hizo su sucesora, de quien vimos, gestionó ante el alcalde, CVC, planeación y diferentes entidades, gestiones todas infructuosas dada los yerros aquí señalados. Otra sería la situación hoy. En respuesta a informe preliminar, oficio de fecha 08-10-2018, así señaló:

“En el llamado “Complejo Ecoturístico la Paz”, la Administración del alcalde Jorge Iván Ospina hizo una inversión de \$110.218.772 y la Administración del alcalde Rodrigo Guerrero realizó una inversión de \$985.501.002. Nuestra administración actual, había apropiado desde el 2016, recursos con el fin de realizar inversiones en el mismo predio por valor de \$200.000.000, sin embargo, en razón a que no se contaba con la Licencia respectiva, no se podía continuar con esta construcción ni adecuación de la biblioteca (“...”) Por otra parte, hicimos gestiones ante Planeación Municipal, Secretaría del Deporte y otros organismos, con el fin de conseguir el total de los recursos que permitan la terminación, no sólo de la biblioteca sino de todo el complejo.

La anterior gestión no puede terminarse hasta que la CVC y Planeación Municipal emitan los conceptos que permitan o no, llevar a cabo la terminación de la construcción, o adecuación de lo construido en el predio.” Firma Luz Adriana Betancourt Lorza. Negrilla fuera del texto.

Conlleva entonces el comportamiento de María Helena Quiñones Salcedo, una gestión inadecuada e incorrecta, por omisión, al desconocer los deberes legales que debe guardar todo servidor público cuando contrata, desconociendo los fines estatales de la contratación pública y específicamente la norma que la obligaba a realizar estudios y diseños que dieran viabilidad al proyecto y su impacto ambiental, lo que conllevó una

desprotección de los derechos de la entidad que representaba, por ende no sólo deberá responder por sus omisiones antijurídicas sino resarcir los daños causados en razón de ellas, esto en consideración a que la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual cuestionada era de su resorte, en consideración a lo prescrito en el principio de responsabilidad, artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numerales 1º, 2º y 5º, así como en el numeral 1º del artículo 14 ibidem, y Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 modificatoria del numeral 12 del Artículo 25 de misma Ley 80.

También su gestión contractual inadecuada e incorrecta infraccionó los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 constitucional en concordancia con los principios de la gestión fiscal, siendo ellos, el de Legalidad, el de Economía, Moralidad y Responsabilidad Contractual, que hoy este Despacho tiene la certeza fueron vulnerados y que en acápite intitulado "NORMAS VULNERADAS", del cuerpo de este proveído se recuerdan y tipifican.

En idéntico sentido, el ingeniero Hugo Hernán Millán Orozco, quien incumplió sus deberes como supervisor, máxime su participación activa en la elaboración de los estudios previos, infraccionando, además de los principios citados, los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, al permitir el inicio de una obra pública sin licencias ni permisos, en un comportamiento gravemente culposo, por lo inexcusable e injustificable, a sabiendas que se trataba de un predio en zona rural, que cualquier construcción requiere permisos y/o licencias, un profesional de la ingeniería civil, no puede cometer semejante equivocación.

Lo propio debe decirse del ingeniero Luis Fernando Ramírez Buenaventura, quien en condición de contratista faltó a sus deberes contenidos en el Artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y al principio de planeación que, como se indicó anteriormente, señaló el máximo órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, estaba obligado a preservar.

Resulta entonces que la omisión por desconocimiento de los preceptos y principios antes citados, que en acápite posterior se citarán, teniendo como sustento los hechos y las probanzas, nos permite concluir la conducta gravemente culposa de los imputados, pues es realmente inexcusable e injustificable el desconocimiento evidente a las disposiciones legales que obligan a, previamente a construir obra pública, tener licencias de construcción, conceptos ambientales, máxime si la ubicación del predio corresponde a zona rural y con la simple vista se observa el cauce de aguas en cantidad a las denominadas quebradas o cañadas, actividad mínima que cualquier persona por negligente o poco prudente que sea realizaría antes de iniciar una construcción, conducta absolutamente indebida proveniente de personas de su experiencia y perfil disponiendo de dineros públicos y contribuyendo a su disposición y manejo, a cuya sazón deben responder solidariamente por la cuantía de \$1.694.560.848,92.

2. RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE EL COMPORTAMIENTO DEL AGENTE Y EL DAÑO CAUSADO

Para que sea posible declarar la responsabilidad fiscal del implicado, se precisa según el tenor del artículo en cita, 5º y 53 de la Ley 610 de 2000, que se configuren los tres elementos integrantes de la misma, una conducta dolosa o gravemente culposa, el daño patrimonial causado y que exista un nexo causal entre los dos anteriores elementos.

NEXO CAUSAL, implica que entre la conducta desplegada por la gestora fiscal y los dos contribuyentes a la gestión y el daño producido, debe existir

una relación determinante y condicionante de causa – efecto, tal relación se fundamenta en la inexcusable omisión de las funciones de la Gestora Fiscal María Helena Quiñones Salcedo, con desconocimiento manifiesto e inexcusable a normas de derecho, elaboró estudios previos y contrató dos fases de obra pública a través de sendos contratos, proyecto denominado Casa Cultural y Ecoturística la Paz, ubicada en zona rural, sin realizar estudios y diseños previos que dieran viabilidad a la misma, sin verificar impacto ambiental, pese a que solicitó licencias y permisos en los estudios previos, los dejó a cargo del contratista, cuando los mismos deben realizarse antes de la selección de contratista. El contratista de ambos contratos, Luis Fernando Ramírez Buenaventura, también en forma inexcusable e injustificable, suscribió el contrato e inicio su ejecución y lo ejecutó a sabiendas que no tenía licencia de construcción, ni ningún permiso, conociendo que tal actividad correspondía a la administración, guardó silencio, olvidando su función social y la colaboración con los fines del Estado, pues era de esperarse que la obra pública no podría concluirse dada su construcción sin licencias y con limitantes ambientales. Así mismo, el ingeniero Hugo Hernán Millán Orozco, quien pese a conocer de primera mano los estudios previos por haber realizado los estudios técnicos en los mismos y actuando como supervisor en ambos contratos, en el primero vigencia 2014, como supervisor de la obra y en el segundo vigencia 2015, como supervisor del interventor, dio inicio a la obra pública sin contar con licencias y permisos, sin haber realizado estudios y diseños que dieran viabilidad al proyecto Casa Cultural y Ecoturística la Paz, sin establecer su impacto ambiental. Comportamiento que tampoco encuentra justificación ni excusa.

De tal suerte que la conducta de los vinculados se constituyó en causa eficiente y determinante del detrimento, su relación directa con la producción del daño, indefectiblemente genera un nexo de causalidad que obliga a este ente de control a recuperar el valor, que en esta etapa se ha actualizado al valor presente.

Con fundamento en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 y teniendo en cuenta que hay certeza de la existencia del daño al patrimonio público, su cuantificación, la individualización y actuación con culpa grave de la Gestora Fiscal contadora pública María Helena Quiñones Salcedo, en su condición de secretaria de cultura y turismo para la época de ocurrencia de los hechos en cuya virtud realizó etapa precontractual, contractual y poscontractual de los contratos 4148.0.26.199-2014 y 4148.0.26.210-2015, ingeniero civil Luis Fernando Ramírez Buenaventura, contratista de los mismos e ingeniero civil Hugo Hernán Millán Orozco con funciones de supervisión en ambos contratos, y, la relación de causalidad entre los comportamientos de estos y el daño causado, se establece la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo de los mismos. Por ende, se encuentran llenos los requisitos legales para proferir Fallo con Responsabilidad Fiscal en su contra, encontrando flagrantemente las siguientes:

NORMAS VULNERADAS

Se encuentran como tales:

Artículo 209 Constitucional, a cuyo tenor prescribe:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Sobre la citada norma superior, la Corte Constitucional ha dicho:

“El artículo 209 superior establece los principios, objeto y el control de la función administrativa, distinguiéndolos como lo ha señalado esta Corporación, entre principios finalísticos, funcionales y organizacionales. Entre los primeros (finalísticos) tenemos que la función administrativa propiamente dicha, se encuentra al servicio de los intereses generales del Estado; entre los funcionales se encuentran la igualdad, la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y por último, entre los organizacionales se hallan la descentralización, desconcentración y delegación de funciones”. (Sentencia C-561 del 4 de agosto de 1.99, M. P. Alfredo Beltrán).

Así mismo:

“En el artículo 209 se prescriben diversos principios instrumentales de orden administrativo que son vinculantes para todos los operadores jurídicos estatales. Su razón de ser estriba en la necesidad de racionalizar la gestión pública que, por su complejidad, a menudo compromete a más de una agencia del Estado, ora de niveles central o descentralizado, ora de diversos órdenes territoriales”. (Sentencia C-071 del 23 de febrero de 1.994. M. P. Alejandro Martínez).

Por su parte, relevando que el interés general ha de prevalecer en las actuaciones de la administración pública, el artículo 2º ibídem, dispone que:

“Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes garantizados en la Constitución”.

Precisase que los principios constitucionales gozan de poder vinculante, así lo ha establecido la Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 1.998, cuando expresó:

“Esta corporación ha señalado que la fuerza normativa de los principios y valores constitucionales es tan clara que incluso habría que retirar del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran el preámbulo, ya que éste forma parte de la Carta y “goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaure y, por tanto, toda norma – sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios”.

Por ser la actividad contractual, además de una herramienta de gestión fiscal, parte de la actuación administrativa, su interpretación debe hacerse también en consonancia con los principios reguladores de la función administrativa, que corresponden a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Art. 209 Constitucional), principios estos que han sido desarrollados por el Legislador a través de normativas legales, como la Ley 1437 de 2011; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 3º que alude a los principios orientadores de las actuaciones administrativas, e igualmente el legislador desarrolló los principios constitucionales en el artículo 3 del Decreto 403 de 2020, en la Ley 80 de 1993 de 1993, encontrando en este estadio vulnerados, como así se presumió en el auto de apertura a proceso de responsabilidad fiscal y auto de imputación los principios de responsabilidad, legalidad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía y planeación.

El último señalado, **Principio de Planeación**, medular en la actividad contractual, contenido en el numeral 12 del Artículo 25 (principio de

economía) de la Ley 80 de 1993, modificado por el **Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011**, que como arriba se transcribió, exige previa a la apertura de proceso de selección en un contrato de obra contar los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental.

Referente a la contratación estatal, resulta de gran importancia, que los doctrinantes y las cortes hayan subrayado la importancia de este principio, pues la celebración de un contrato con recursos públicos o la satisfacción de una necesidad del conglomerado por medio del instrumento contractual, no puede ni debe estar sujeta a la improvisación, sino a su actitud contraria, es decir a la reflexión, al análisis, al estudio de las múltiples variables que exponen el artículo acabado de citar y el decreto reglamentario 1082/2015.

Es interesante observar que las reglas de planeación fueron incorporadas por el legislador como parte del principio de economía. La posición de estas normas dentro del sistema legal de contratación lleva aparejado el mensaje de que la planeación es un medio para lograr algunas de las aspiraciones propias de aquel principio: la eficacia, la calidad y la optimización en el uso de recursos económicos.

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado **“deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.***

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

*En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la **totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.***

*Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en el derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia **que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse***

con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas.”

“La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este período, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de vinculación positiva a la ley, es decir, porque las exigencias del legislador son especialmente expresas y claras para el operador.” “...Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales.” apartados de la **Sentencia del Consejo de Estado de 24 de abril de 2.013, con radicado 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) y ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa.**

Principio de planeación vulnerado por los tres vinculados: María Helena Quiñones, Hugo Hernán Millán y Luis Fernando Ramírez, quienes lo menospreciaron como ordenadora del gasto, supervisor y contratista, éste se recuerda, no debe olvidarse que, a las voces del inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 los particulares *“tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que... colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”* y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse. Mucho menos podrán pretender los contratistas, en este último caso, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos.

Tesis que reitero el Consejo de Estado en Sentencia del 8 de septiembre de 2021 con ponencia de ALBERTO MONTAÑA PLATA, de la cual transcribimos los siguientes apartados:

«... 1.- De manera previa a la resolución del caso concreto, esta Sala reitera la significativa importancia de los principios de la contratación estatal, en especial, de la planeación contractual, que debe ser observado por la entidad y que impone cargas sobre los interesados en participar en procesos contractuales. (“...”)

la importancia capital del principio de planeación y de reafirmar que es un mandato “inherente a la actividad administrativa contractual y de ineludible acatamiento”. (“...”)

5.- Por último, debe recordarse, tal y como lo ha afirmado esta Subsección, que la planeación contractual trae aparejada unas cargas para los interesados en participar en procesos de selección. Por ello, el comportamiento del demandante, quien guardó silencio frente a los diseños y demás estudios y documentos previos, desatiende la buena fe cuando, durante la etapa de ejecución, pretende excusar el incumplimiento de sus obligaciones en una antojadiza y no probada imposibilidad material (“...”)

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, establece:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán a las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la

contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".

Las conductas desplegadas por los vinculados afectaron notoriamente los principios de planeación, economía, eficiencia y eficacia, en la celebración de todo el proceso contractual de los dos contratos de obra pública señalados.

Toda vez que como se desprende de las consideraciones que han sido expuestas, el daño causado al patrimonio se presentó como resultado de la concurrencia de actuaciones desplegadas tanto por acción y omisión, como de manera directa e indirecta que dieron lugar a la gestión fiscal a cargo de cada una de las personas respecto de quienes se ha formulado el respectivo juicio de imputación, forzoso es concluir que en el presente caso resulta plenamente operante el criterio de solidaridad legal consagrada respecto de las obligaciones indemnizatorias.

El principio de responsabilidad, contenido en el Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, vulnerado en sus numerales 1, 2, 4 y 5, por cuanto, los servidores públicos, en este caso, la ordenadora del gasto, estaba obligada a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, María Helena Quiñones, pareciera que María Helena Quiñones, no se enteró que para el contrato fase 2, la obligación que ella había trasladado al contratista de licencias y permisos, no se realizó, en consecuencia no protegió los derechos de la entidad cuyo manejo se le confió.

En consecuencia, a las voces del numeral 2, debe responder por sus actuaciones y omisiones antijurídicas e indemnizar los daños que se causaron por razón de ellas. Tampoco quedaba exenta de la responsabilidad y de las obligaciones indicadas en el numeral 4, por falta de conocimiento en la materia objeto de la contratación y/o conocimiento de derecho al excusarse en el principio de continuidad o sucesión de derechos para no verificar la existencia de licencias o permisos, que ella mismo exigió desde los estudios previos, como quiera que su conducta debía estar presidida por las reglas de la administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia. Además, la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección le correspondía a ella y a ningún otro, obligación, que como lo ordena el numeral 5, no puede ser trasladada.

Adviértase de otro lado, que también se subsumen los hechos en el desacato al principio de moralidad, porque su actuar omisivo no se adelantó dentro de auténticos propósitos de servicio público, ni con absoluto respeto a las normas sobre los deberes y responsabilidades de las entidades, su gestión no fue adecuada y correcta que se dirigiera a la satisfacción del interés general, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, que para el caso que hoy nos ocupa está ligado con el derecho de las personas al desarrollo de la cultura, actividades lúdicas, turísticas, de intercambio de saberes, de cuidado del patrimonio cultural y ambiental.

Sobre el particular ha enseñado la jurisprudencia:

"(...)

Moralidad administrativa, entendida esta, según la doctrina, como el desenvolvimiento del servidor público dentro de auténticos propósitos de servicio público, con toda honestidad y desinterés y absoluto respeto a las

normas sobre obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones". AP-024 Sentencia de mayo 18 de 2000. C.P. Eduardo Mendoza Martelo.

En efecto aunque el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa no se encuentra definido en la Ley 472 de 1.998 ... en los antecedentes de esta ley al precisar como derecho colectivo "La moralidad administrativa y la prevención de cualquier práctica corrupta por parte de los servidores públicos", se consignó la siguiente definición: "Se entenderá por moralidad administrativa, el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario". (Cfr. Gaceta del Congreso No. 277, sep. 5/95, pág. 1).

"... la moralidad administrativa entre otros, persigue el manejo adecuado del erario público y en general que los funcionarios públicos asuman un comportamiento ético frente al mismo, pues los servidores públicos pueden incurrir en conductas que la generalidad tacharía de inmorales, o en otras que podrían ser sancionadas disciplinaria o penalmente". (AP- 52 Sentencia de 20 de abril de 200 (sic) C.P. María Inés Ortiz Barbosa).

La conducta de María Helena Quiñones no se reflejó en beneficio directo de los administrados y de la estabilidad y seguridad que debía implicar su ejercicio, porque la omisión del cumplimiento de los requisitos prescritos en la Ley 1474 de 2011, Artículo 87 y en el Acuerdo 373 de 2014 expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, contenido del Plan de Ordenamiento Territorial, tal y como aparece en el artículos 416 que a renglón seguido se transcriben, dejaron huérfana la gestión fiscal directa investigada, al punto que prima facie brilla una gestión antieconómica que no se compadece con los fines buscados al contratar dos fases de obra pública para desarrollar el proyecto Casa Cultural y Ecoturística la Paz en suelo rural.

En el "SUBCAPÍTULO III RESTRICCIONES Y APROVECHAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN EN SUELO RURAL.

*"Artículo 416. Normas Generales para la Construcción en el Suelo Rural. Como normas generales para la construcción en todas las áreas de manejo del suelo rural, se aplicarán las siguientes: 2. **Se restringe la localización y desarrollo de construcciones en los predios localizados en suelos de protección ambiental, acorde con lo estipulado en el capítulo del sistema ambiental.**" (Negrilla fuera del texto)*

Lo que impedía el trámite de concertación de aprovechamiento que debía realizar el Departamento Administrativo de Planeación con la CVC, tal y como lo establece el mismo POT en su Artículo 415 tal y como lo recordó la autoridad competente, es decir, la CVC.

La Ley 388 de 1997 actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal (Ley 9ª de 1989) Se fijan en la preceptiva legal las competencias en materia de ordenamiento territorial, correspondiéndole a los municipios y distritos, la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (art. 7º). Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT) como "el conjunto de objetivos directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" (art. 9º). A partir de la finalidad asignada a los planes de ordenamiento, se dispone su adopción obligatoria y se prohíbe a los agentes públicos o privados la realización de actuaciones urbanísticas por fuera de las previsiones contenidas en éstos, en los planes parciales y, en general, en las normas que los complementan y adicionan. En este sentido, para efectos del otorgamiento de licencias urbanísticas y para la definición de programas y proyectos de los planes de

1025

desarrollo de los municipios, las autoridades administrativas deberán tener en cuenta, entre otros, los criterios ambientales fijados en los planes de ordenamiento territorial (arts. 20 y 21). En atención a que la administración del medio ambiente en todo el territorio nacional está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales – ejercido a nivel de sus respectivas jurisdicciones-, y a que los planes de ordenamiento territorial buscan fijar las políticas y directrices sobre desarrollo físico del territorio y uso del suelo, el artículo 24 de la propia Ley 388 regula lo relativo a las instancias de consulta y concertación que deben surtir los POT a efecto cumplirse el respectivo control ambiental.

Prohibición de actuación urbanística por fuera del POT de Santiago de Cali, que los sujetos procesales no acataron. Lo que dejó evidenciado la máxima autoridad ambiental con jurisdicción en el sitio donde se ubica la inconclusa obra, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, a través de concepto técnico ambiental de 2016⁴⁵ y oficio de mayo 03⁴⁶ de 2018, sin que, sobre recordar sobre las mismas, conforme a precepto legal que, son las encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables para asegurar su desarrollo sostenible (art. 23). En el marco general de sus funciones, se les reconoce entonces como las máximas autoridades ambientales a nivel de sus respectivas jurisdicciones, asignándoles la labor de participar con los demás organismos y entes competentes en los respectivos procesos de planificación y ordenamiento territorial, con el propósito de que el factor ambiental sea tenido en cuenta frente a las decisiones que se adopten en tales procesos (art. 31). En la misma medida les corresponde a las corporaciones autorizar las concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas para el desarrollo y ejecución de cualquier actividad –industrial, forestal, portuaria, de explotación y exploración, de obra, etc.- que de acuerdo con la ley o los reglamentos pueda afectar el medio ambiente, alterar el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o, en su defecto, introducir modificaciones notorias al paisaje.

Ahora, respecto al ingeniero civil Hugo Hernán Millán Orozco, quien fungió, se repite, como supervisor del contrato mediante el cual se construyó la fase 2 y supervisor del interventor del contrato ejecutado en 2015 para la construcción de la fase 3, además, de los principios enunciados, vulneró en forma evidente, con su conducta negligente, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, a cuyo tenor rezan:

“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la

⁴⁵ Ver folio 620 a 629 del expediente

⁴⁶ Ver file:///T:/Dir_R_Fiscal/16.%20CONTENIDOS%20CD/1600.20.10.18.1339/LA%20PAZ%204.pdf (LA PAZ 4.pdf pagina 3 y 4)

Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1o. *En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

PARÁGRAFO 2o. *El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (“...”).

En mérito de lo expuesto, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Proferir Fallo con Responsabilidad Fiscal, en contra de:

Contadora Pública **MARÍA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO**, identificada con la cédula de ciudadanía No.31.862.654, en su condición de secretaria DE

1026

CULTURA - MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI, para la época de los hechos, como contratante realizó todo el proceso contractual del contrato No. 4148.0.26.199-2014 y Contrato No. 4148.0.26.210-2015.

Ingeniero **LUÍS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.997.803, Contratista de los contratos No. 4148.0.26.199-2014 y Contrato No. 4148.0.26.210-2015

Ingeniero **HUGO HERNÁN MILLAN OROZCO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.403847, supervisor del Contrato No. 4148.0.26.199-2014 y Supervisor del Interventor del Contrato No. 4148.0.26.210-2015

Solidariamente por la cuantía de **MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$1.376.598.637,39)** Moneda Corriente, que deberá consignar en la oficina de la tesorería del municipio a favor del Consorcio **FIDUCOLOMBIA – FIDUCOMERCIO – Municipio de Santiago de Cali**, referencia tres setenta (370), con recibo que será expedido por la secretaría común de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, Cobro Coactivo y Sanciones, informando la fecha de pago dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Fallar con responsabilidad fiscal contra los terceros civilmente responsable: **PREVISORA, ALLIANZ SEGUROS S.A. MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A, y COLPATRIA SEGUROS S.A.**, que amparan a María Helena Quiñones Salcedo a través de la Póliza de Manejo Sector Oficial No. 3000084, con valor de cubrimiento Fallos con Responsabilidad Fiscal por \$700.000.000 sin deducible, con vigencia del 16-03-2014 hasta el 1-1-2015, en cuantía de **SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000)**, así mismo, contra **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A, ALLIANZ SEGUROS S.A, ZURICH DE COLOMBIA SEGUROS S.A y COLPATRIA SEGUROS S.A**, en cuantía de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS (\$658.000.000)**, por amparar a María Helena Quiñones Salcedo, mediante la Póliza Manejo Global Entidades Estatales No. 1501215001153 con vigencia desde el 28-03-2015 hasta el 30-01-2016.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar personalmente esta providencia a los responsables:

Dra. MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, en calidad de secretaria de Cultura del Municipio de Santiago de Cali, para el año 2014-2015, quien se localiza en la Calle 2 C # 66 A – 16, de Cali, teléfono de contacto 3006092547, y/o a través de su apoderada Dra. Floralba Loaiza Montoya correo electrónico: floralbaloaiza@yahoo.es teléfono 3108362386

Ingeniero LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA, en calidad de contratista de los contratos No. 4148.0.26.199-2014 y No. 4148.0.26.210-2015, correo electrónico: luisferb9@hotmail.com y/o a través de su apoderado Dr. JORGE ALFONSO PANTOJA BRAVO, correo electrónico: Jorge_pantoja81@hotmail.com y

Ingeniero HUGO HERNAN MILLAN OROZCO, en calidad de Supervisor de los mencionados contratos, quien se localiza en el correo electrónico: hmillano@hotmail.com

Lo anterior conforme el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debiéndosele entregar copia íntegra, auténtica y gratuita

Notificar la presente providencia a las Compañías de Seguros así:

Póliza de Manejo Global Sector Oficial No. 3000084, vigencia: 16/03/2014 al 01/01/2015 prorroga 01/01/2015 al 28/03/2015, compañías de seguros:

LA PREVISORA S.A., con NIT 860.002.400-2, con el 50%, apoderada Dra. MARIANA HENAO OVALLE, correo electrónico: mhenao@recupera.co y previsoracordoba@gmail.com

Coaseguradoras:

ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT No. 860026182, con el 20% Avenida 6 A No. 23-13 Cali, correo electrónico: notificacionesjudiciales@allianz.co

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA NIT. No. 891.700.037-9, con el 19%, se ubica en la Carrera 80 No. 6-71, en Santiago de Cali, correo electrónico: atencionalcliente.mapgen@mapfre.com y mapfre@mapfre.es

COLPATRIA SEGUROS S.A. NIT No. 860.002.184-6, con el 11%, apoderada judicial Dra. RUBRIA ELENA GÓMEZ ESTUPIÑAN, quien se ubica en el correo electrónico: rubriaelena@gmail.com

Póliza Manejo Global Entidades Estatales No. 1501215001153, vigencias: 28/03/2015 al 15/11/2015

027

prorroga 16/11/2015 al 30/01/2016, compañías de seguros:

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA NIT. No. 891.700.037-9, con el 34%, se ubica en la Carrera 80 No. 6-71, Cali, correo electrónico: atencionalcliente.mapgen@mapfre.com y mapfre@mapfre.es

Coaseguradoras:

ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT No. 860026182, con el 23% Avenida 6 A No. 23-13 Cali, correo electrónico: notificacionesjudiciales@allianz.co

COLPATRIA S.A. NIT No. 860.002.184-6, con el 21%, apoderada judicial Dra. RUBRIA ELENA GÓMEZ E, correo electrónico: rubriaelena@gmail.com y

ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. ANTES QBE SEGUROS S.A. NIT 860-002-534.0, con el 22%, apoderado Dra. CAROLINA GOMEZ GONZALEZ, quien se ubica en el correo electrónico: carolina.gomez@gomezgonzalezabogados.com.co

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente decisión, proceden los recursos de Reposición y Apelación, los cuales se podrán interponer en la Dirección de Responsabilidad Fiscal, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación personal o a la desfijación del Edicto. (Artículo 55 Ley 610 - 2000).

ARTÍCULO QUINTO: Integrar a este Fallo, las pólizas No. 1003127, SEGURO MANEJO PÓLIZA SECTOR OFICIAL, expedida por la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A. NIT No. 860.002.400-2, que ampara al arquitecto CARLOS HUMBERTO MARÍN LÓPEZ, contra riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por "ACTOS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL.", en cuantía de \$500.000.000, con vigencia desde el 25-09-2005 hasta el 23-04-2006.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar la decisión adoptada a la Subdirección Operativa ante Cobro Coactivo, una vez ejecutoriada la presente providencia, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ejecutoriado el fallo con Responsabilidad Fiscal, comunicar a la Procuraduría General de la Nación, oficina de Registro, Control y Correspondencia, para lo de su cargo; a la Contraloría General de la República, para la inserción en el Boletín de Responsables Fiscales (Art. 174 de la Ley 734 de 2002), a la Entidad afectada y a la Dirección Técnica ante el sector

Educación de la Contraloría General de Santiago de Cali.

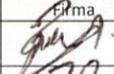
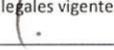
ARTÍCULO OCTAVO: Una vez en firme remitir copia del presente fallo a la Procuraduría General de la Nación para que, conforme a lo dicho en los considerandos, se investigue la posible conducta irregular generadora de acción disciplinaria en que hayan podido incurrir el Director Territorial – Dirección Ambiental Suroccidente de la CVC y servidor (a) público a cargo de la secretaría de cultura a partir del 10 de junio de 2021.

COMUNÍQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE:

Dado en Santiago de Cali, a los veinte (20) días del mes de marzo de dos mil veinticuatro (2024).



LUZ ARIANNE ZÚÑIGA NAZARENO
Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Francisco Felipe Guevara Arboleda	Profesional Universitario	
Revisó	Urania López Jiménez	Subdirectora de Responsabilidad Fiscal	
Aprobó	Luz Arianne Zúñiga Nazareno	Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal	

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