



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE QUEJA Y UNOS
RECURSOS DE APELACIÓN

TRAZABILIDAD	/59280/20171E0106033/ANT IP-2018-00670/20181E0078343
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	PRF- 2019-00073.
CUN SIREF	AC-80682-2018-26072
ENTIDAD AFECTADA	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA NIT 890.201.222-0
TRAMITE	ORDINARIO DOBLE INSTANCIA
PRESUNTOS RESPONSABLES	ANA LEONOR RUEDA VIVAS C.C. 63.307.168 Secretaria de educación de Bucaramanga LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA C.C. 1.098.607.590 Supervisor del Convenio Interadministrativo 181/2016 JAVIER PÉREZ OSORIO C.C. 91.273.158 Representante legal de Telebucaramanga DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA C.C. 13.513.344 Administrador del Convenio Interadministrativo 181/2016
PROCEDENCIA	GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	Por la póliza número 21984251. LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros, con NIT 860.002.400-2. ALLIANZ SEGUROS S.A., identificada con NIT. 860.026.182-5. MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. ahora ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. con NIT. 891.700.037-9

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

	AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. con NIT. 860.002.184-6 Por la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales número 32905. CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. con NIT. 860.026.518-6 Por la póliza de manejo de entidad estatal número 51. AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. con NIT. 860.002.184-6 MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. ahora ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. con NIT. 891.700.037-9 LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros, con NIT 860.002.400-2.
CUANTÍA DAÑO INDEXADA	OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS MCTE. (\$851'373.956,⁸²)

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 7 PERTENECIENTE A LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL, DE LA CONTRALORIA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, la Ley 610 de 2000 y los artículos 74 y s.s. de la Ley 1437 de 2011, además del artículo 24 de la Resolución Orgánica 6541 de 2012, modificado por la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, y la Resolución de encargo 17762 del 22 de diciembre de 2023 es competente para resolver el recurso de queja y los recursos de apelación presentados contra el **Fallo 005** del 30 de agosto de 2023, proferido por la Colegiatura Departamental de Santander dentro del proceso de responsabilidad fiscal número 2019 - 00073, cuya entidad afectada es el Municipio de Bucaramanga, entidad territorial identificada con el NIT 890.201.222-0.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

I. ANTECEDENTES

Se señaló en el Auto de Apertura 001 del 28 de enero de 2019¹ del Proceso de Responsabilidad Fiscal:

"Mediante oficio SIGEDOC 2018IE0078343 del diez (10) de octubre de 2018, recibido el once (11) de octubre de 2018 en esta Coordinación, la Dra. María Clara Niño Gómez — Presidente de la Colegiatura trasladó a la Dra. Silvia Liliana Ortiz Duran — Coordinadora del Grupo de Investigaciones, los expedientes correspondientes a la Indagación Preliminar 2018-0670, adelantada por presuntas irregularidades en la administración de los recursos del Municipio de Bucaramanga, con el fin de iniciar el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal correspondiente.

Antecedente radicado en el Grupo de Investigaciones con el No. 3551 del nueve (09) de noviembre de 2018.

Posteriormente, mediante Auto de Asignación No. 043 del dieciocho (18) de octubre de 2018, se asigna el conocimiento, trámite, decisión y dirección del Antecedente.

Que, del análisis del referido expediente, se aprobó en Sesión Ordinaria No. 176 de Colegiatura, del veintidós (22) de noviembre de 2018, desglosar el antecedente fiscal No. 3551 en dos (02) procesos de responsabilidad de fiscal; siendo asignados mediante Auto No. 060 del veintiséis (26) de noviembre de 2018, expedido por la presidente de la Gerencia Colegiada de Santander, con el fin de iniciar el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal correspondiente".

1.1 Hechos que dieron lugar al Proceso de Responsabilidad Fiscal

Así los señaló el Auto de Apertura y el de imputación de la investigación fiscal:

"El objeto de cuestionamiento fiscal, conforme al material probatorio trasladado de la Indagación Preliminar No. 2018-00670, consiste en la existencia de presuntas deficiencias en la planeación, seguimiento y ejecución del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016, suscrito el 1° de noviembre de 2016, entre el Municipio de Bucaramanga y Telebucaramanga, con el objeto "Aunar esfuerzos para conectar a través de tecnología ADSL, fibra óptica y radio enlaces a las instituciones educativas oficiales del Municipio de Bucaramanga y montar dos laboratorios en primera infancia, con el fin de ampliar la cobertura de conectividad, garantizando el suministro de un servicio continuo, de calidad e innovador, como medio para fortalecer las competencias de los estudiantes y contribuir a la calidad educativa, dentro del programa conexión total - Red Educativa Nacional - que lidera el MEN", representadas en los siguientes hechos objetos de cuestionamiento fiscal:

- 1. Conforme los estudios previos que anteceden el proceso contractual, a la propuesta presentada por Telebucaramanga y a la minuta del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016 finalmente suscrito, se observa que Telebucaramanga debía realizar un*

¹ 1 20190128 AUTO 001 DE APERTURA PRF 2019-00073 FL 228-248

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

levantamiento de información y estado tecnológico de cada una de las 124 I.E., en los siguientes términos:

Estudios previos

[...]"

5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO

El operador realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia del operador, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico), así mismo se integrará con personal de la Secretaría de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones; dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- *Estado del cableado estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, bilingüismo, etc.*
- *Disposición de equipos de telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)*
- *Estado o necesidad de equipos activos de red.*
- *Cantidad de equipos de cómputo por sala.*

Perfil	No. Cuadrilla
Ingeniero electrónico especialista en Telecomunicaciones	1 Levantamiento instituciones de radio.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2 Levantamiento instituciones en fibra óptica
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	3 Levantamiento instituciones en fibra óptica.

[...]"

Propuesta Telebucaramanga

[...]"

1.5 Levantamiento de Información y estado

TELEBUCARAMANGA, realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia de Telebucaramanga, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico) así mismo se integrará con personal de la secretaria de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones; dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- *Estado del cableado Estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, Bilingüismo, etc.*
- *Disposición de equipos de Telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)*
- *Estado o necesidad de equipos activos de red*
- *Cantidad de equipos de cómputo por sala.*

Perfil	No. Cuadrilla	Cantidad
Ingeniero Electrónico especialista en Telecomunicaciones	1 - Levantamiento Instituciones en Radio	3
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2 - Levantamiento Instituciones en Fibra óptica	3
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	3 - Levantamiento Instituciones en Fibra óptica	3

[...]"

Que, por dicho servicio, el Municipio de Bucaramanga, discrimino (sic) en su análisis de precios unitarios, la suma \$66.840.000,40, en la forma como se describe a continuación:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 181 DE 2016 (ANÁLISIS PRECIOS UNITARIOS)							
SERVICIO	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO DE SERVICIO	TOTAL	IVA 16%	TOTAL + IVA
Levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe							
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$ 4.500.000,00	\$ 13.500.000,00	2	\$ 27.000.000,00	\$ 4.320.000,00	\$ 31.320.000,00
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones	3	\$ 2.500.000,00	\$ 7.500.000,00	2	\$ 15.000.000,00	\$ 2.400.000,00	\$ 17.400.000,00
Cantinelas (incluye costos de rodamiento)	3	\$ 2.603.448,00	\$ 7.810.345,00	2	\$ 15.620.690,00	\$ 2.499.310,40	\$ 18.120.000,40
TOTAL							\$ 66.840.000,40

Que la prestación de dicho servicio, fue aceptado en dichos términos por Telebucaramanga, tal y como se describe en la propuesta económica presentada.

Sin embargo, llama la atención conforme al material probatorio, que el plan de trabajo propuesto por Telebucaramanga, dicha actividad estaba prevista para ejecutar dentro del primer mes del convenio. (Anexo No. 3 de la Propuesta, Cronograma de Actividades en el Marco de ejecución del Convenio), lo cual fue analizado en el marco del informe técnico realizado por el Ingeniero Jhon Deivy Pérez Argüello — Profesional Universitario G-01 adscrito a la Gerencia Departamental Colegiada de Santander de la Contraloría General de la República, quien indicó lo siguiente:

[...]

Analizando los informes de supervisión elaborados por la Secretaría de Educación de Bucaramanga y tomando como referencia el cronograma de actividades realizadas, se expone que dicha actividad se ejecutó durante el primer mes del convenio, por tal razón se debió pagar solo uno y no dos meses.

Act.	Actividad	MES 1				MES 2			
		SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4	SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4
1	Entrega y socialización plan de trabajo								
2	Levantamiento Información, Estado, Servicios Instituciones en Fibra Óptica y aumento de canales								
3	Levantamiento Información, Estado, Servicios Instituciones en Radio y división solución para monitoreo Armato								
4	Migración Instituciones Educativas (49)								
	* Grupo 1 (5 Instituciones)								
	* Grupo 2 (10 Instituciones)								
	* Grupo 3 (17 Instituciones)								
	* Grupo 4 (17 Instituciones)								
5	Implementación de Identidad Visual de las Instituciones en Adsl y Radio								
6	Implementación de Identidad Visual de las Instituciones Migradas a Fibra Óptica								

Ilustración 1 Fuente: Plan de trabajo pág. 06

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el acta de liquidación suscrita el treinta (30) de diciembre de 2016, no se efectuó ningún descuento por este concepto, se considera que existió un detrimento en el patrimonio del estado, al efectuar un pago por un servicio que no se prestó.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Que la cuantía del daño por este hecho presuntamente irregular, asciende a la suma de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$33.419.999,04), tal y como se describe en la tabla a continuación:

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 181 DE 2016 (ANÁLISIS PRECIOS UNITARIOS)			
SERVICIO	CANTIDAD	VALOR CUADRILLA + IVA 16% (2 MESES)	VALOR MENSUAL A DESCONTAR
Levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe			
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$ 31.320.000,00	\$ 15.660.000,00
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones o sistemas	3	\$ 17.400.000,00	\$ 8.700.000,00
Camionetas (incluye gastos de rodamiento)	3	\$ 18.119.998,08	\$ 9.059.999,04
			\$ 33.419.999,04

Debe tenerse en cuenta, que la anterior estimación de la cuantía del daño, incluyó el ajuste efectuado al ítem "camionetas (incluye gastos de rodamiento)" al momento de la liquidación, en el siguiente sentido: "...el valor correspondiente al Subtotal y por ende al TOTAL, no están calculados correctamente pues teniendo en cuenta las variables Cantidad, Valor Unitario y Tiempo de servicio, el valor SUB TOTAL debe ser SIETE MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$7.810.344,00) y no SIETE MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$7.810.345,00) y el valor total debe ser QUINCE MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$15.620.688,00) y no QUINCE MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL SEISCIENTOS NOVENTA PESOS M/CTE (\$15.620.690,00)"

2. Conforme los estudios previos que anteceden el proceso contractual y a la minuta del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016 finalmente suscrito, se observa que el plazo previsto para la prestación del servicio de internet fue de dos (02) meses, y que el objeto del convenio, giraba en torno al fortalecimiento de las competencias de los estudiantes en el uso de las TIC.

Que, teniendo en cuenta, que el calendario académico para la vigencia 2016, fijado por la misma Secretaría de Educación de Bucaramanga conforme a la Resolución No. 3725 del 26 de octubre de 2015, había dispuesto que las semanas lectivas finalizaban el 25 de noviembre de 2016 y que los docentes y directivos-docentes iniciaban sus vacaciones a partir del 5 de diciembre de 2016 (durante 4 semanas), se considera que existió una disposición ineficaz e inoportuna de los recursos del SGP destinados a Conectividad para la vigencia 2016, en la medida que para la fecha que se suscribe el convenio interadministrativo, tan solo faltaba un mes para que terminaran las actividades académicas, y pese a eso, una vez terminado el calendario académico no se consideró siquiera, suspender la ejecución del contrato, mientras se reiniciaban el periodo escolar.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el acta de liquidación suscrita el treinta (30) de diciembre de 2016, no se efectuó ningún descuento por este concepto ni se observa alusión a que la prestación de dicho servicio haya sido suspendida, se considera que existió un



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

detrimiento en el patrimonio del estado, al efectuar un pago por un servicio que no cumplió con las finalidades para las cuales habían sido contratadas.

Que teniendo en cuenta las condiciones de la prestación del servicio, la cuantía del daño por este hecho presuntamente irregular, asciende a la suma de CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$433.638.276,00), resultado de la suma de 1 mes de prestación de servicio fibra óptica (56 I.E. con servicio de fibra óptica desde el inicio del convenio y 49 I.E. migradas a partir del segundo mes) más 1 mes de prestación de servicio internet tipo radio enlace (18 I.E), tal y como se detalla en el cuadro a continuación:

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 181 DE 2016
(ANÁLISIS PRECIOS UNITARIOS)

SERVICIO	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO DE SERVICIO	TOTAL	IVA 16%	TOTAL + IVA	VALORES 2 INCLUIDO IVA
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps, incluye zonas VNF	56	\$ 3.500.000,00	\$ 196.000.000,00	2	\$ 392.000.000,00	\$ 62.720.000,00	\$ 454.720.000,00	\$ 227.360.000,00
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps Instituciones Migradas de Adsl	49	\$ 3.500.000,00	\$ 171.500.000,00	1	\$ 171.500.000,00	\$ 27.440.000,00	\$ 198.940.000,00	\$ 198.940.000,00
ADSL 4Mbps	50	\$ 121.000,00	\$ 6.050.000,00	1	\$ 6.050.000,00	\$ 968.000,00	\$ 7.018.000,00	
Radio enlaces, 20Mbps, B acceso es a través de una plataforma en fibra óptica. Reuso 1:4	18	\$ 351.450,00	\$ 6.326.100,00	2	\$ 12.652.200,00	\$ 2.024.352,00	\$ 14.676.552,00	\$ 7.338.276,00
								\$ 433.638.276,00

3. Conforme los estudios previos que anteceden el proceso contractual, a la propuesta" presentada por Telebucaramanga y a la minuta del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016 finalmente suscrito, se observa que Telebucaramanga debía realizar producto de las visitas de levantamiento a cada una de las 124 I.E., un informe, que debía contener los siguientes términos:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Estudios previos

[...]"

6. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO

El operador realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia del operador, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico), así mismo se integrará con personal de la Secretaría de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones; dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- Estado del cableado estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, bilingüismo, etc.
- Disposición de equipos de telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)
- Estado o necesidad de equipos activos de red
- Cantidad de equipos de cómputo por sala.

[...]"

Propuesta Telebucaramanga

[...]"

1.6 Levantamiento de Información y estado

TELEBUCARAMANGA, realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia de Telebucaramanga, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico) así mismo se integrará con personal de la secretaria de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones; dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- Estado del cableado Estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, Bilingüismo, etc.
- Disposición de equipos de Telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)
- Estado o necesidad de equipos activos de red
- Cantidad de equipos de cómputo por sala.

[...]"

Que, por dicho servicio, el Municipio de Bucaramanga, discriminó en su análisis de precios unitarios, la suma \$422.550.203,00, en la forma como se describe a continuación:

Informe de Levantamiento:					
Estado cableado estructurado (eléctrico y datos)					
Disposición de equipos de telecomunicaciones (Centros de datos)	124	\$3.407.663	\$422.550.203	CL	\$422.550.203
Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones					
Cantidad de Equipos de cómputo por sala					

Que la prestación de dicho servicio, fue aceptado en dichos términos por Telebucaramanga, tal y como se describió en la propuesta económica presentada.

Sin embargo, conforme el análisis realizado por el Ingeniero Jhon Deivy Pérez Argüello - Profesional Universitario G-01 adscrito a la Gerencia Departamental Colegiada de Santander de la Contraloría General de la República, en el marco del informe técnico" rendido en la indagación preliminar No. 2018-00670, se advierten irregularidades respecto a la ejecución de este ítem, en el siguiente sentido:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

[...]

Revisados los 3 informes de supervisión de la Secretaría De Educación De Bucaramanga del convenio para indagar en su contenido, pero en ninguno de ellos se evidenció la entrega de los 124 informes de levantamiento...

Revisada toda la información contenida en las carpetas correspondientes al convenio que reposan en los archivos de la alcaldía de Bucaramanga, evidenciando que efectivamente estos 124 informes no están incluidos en el archivo.

Ante este panorama se solicitó información correspondiente al informe de levantamiento de las instituciones educativas a la secretaría de educación mediante oficio 2018EE0091006 del 01 de agosto del presente año.

Con oficio 2018ER0082488 del 14 de agosto del presente año, la secretaría de educación contesta las preguntas planteadas en el oficio anteriormente mencionado, dando como insumo los informes objeto de búsqueda.

Respuesta:

El ítem levantamiento de la información en la propuesta difiere en el personal y el medio necesario para la elaboración de los informes y el ítem Informe de levantamiento según la propuesta hace referencia a los diagnósticos sobre los dispositivos de RED, Cableado, los Host y el diseño de las topologías de RED, como lo puede evidenciar la propuesta económica, no obstante se adjuntan en medio magnético los informes de diagnóstico de red y eléctricos por I. E. .

Ilustración 2 Fuente: Oficio 2018ER0082488

Junto con el oficio se recibió un dvd con información pertinente al convenio, como lo muestra la siguiente gráfica.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023



Ilustración 3 Fuente: Dvd anexo oficio 2018ER0082488

Dentro del dvd se alberga un documento en formato pdf llamado "Informe Final Bucaramanga 2016", el cual se supone es el compendio de los 124 informes de levantamiento correspondientes a cada una de las instituciones beneficiadas. No obstante, luego de revisarse dicho documento se encontraron muchas inconsistencias que dan lugar a descartarlo como evidencia del cumplimiento de la actividad evaluada. Dichas inconsistencias son:

- En el documento se encuentran formatos correspondientes a 104 instituciones educativas, incumpliendo con el total de 124.
- Existe inconsistencia de información, ya que algunos de los formatos corresponden a instituciones que a la fecha se encuentran fusionadas con otras. A continuación, se muestra un desglose claro donde la secretaria de educación enumera los colegios fusionados y cerrados desde el 2015 a la fecha (14 de agosto 2018)
 - [...] Una de estas instituciones es el "Colegio Santander - Sede E Simón Bolívar" que, aunque se encuentra fusionada con el "Colegio Santander Sede A", tiene un reporte de visita y diagnóstico con una dirección que corresponde a otra institución educativa que no se encuentra dentro del convenio.
 - [...] Se procedió a visitar la institución que se encuentra en la dirección contenida en el reporte y se evidenció que allí funciona un hogar infantil, el cual no es ni ha sido beneficiado con algún convenio de la secretaria de educación, además afirman que no han recibido visita alguna de Telebucaramanga para diagnosticar su institución.
 - [...] Ante la inconsistencia señalada, se realizó una visita al colegio Santander sede A y allí se aclaró que la sede B para el año 2016 no tenía sala de informática ni equipos de cómputo en las instalaciones donde en ese momento se encontraba funcionando (colegio Adelina Cárdenas).
 - [...] Por tal motivo no es coherente la dirección que aparece en el formato, ni los computadores portátiles que se enumeran, ni alguno de los equipos de red que también se plasman.
 - [...] Otro de los casos corresponde al colegio "Jorge Ardila Duarte - Sede B", el cual está fusionado con el colegio "Jorge Ardila Duarte - Sede A".
 - [...]

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Se realizó una visita a las sedes y se constató que efectivamente aún siguen fusionadas y aunque los estudiantes reciben algunas clases en la antigua locación, estas clases corresponden a asignaturas de artes y no existe ni existió en el año 2016 ningún aula de informática.

- *Algunos formatos presentan incongruencias con la información contenida dentro de los mismos.*

[...]

Ante los detalles presentados anteriormente se descarta como evidencia de la actividad informe de levantamiento contemplada en el convenio, el documento allegado por la secretaria de educación. Por tanto, el importe económico correspondiente a esta actividad se presenta como valor que no se debió pagar.²

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el acta de liquidación suscrita el treinta (30) de diciembre de 2016, no se efectuó ningún descuento por este concepto, se considera que existió un detrimento en el patrimonio del estado, al efectuar un pago por un servicio que no se prestó.

Que la cuantía del daño por este hecho presuntamente irregular, asciende a la suma de CUATROCIENTOS NOVENTA MILLONES CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE (\$490.158.245,92), tal y como se describe en la tabla a continuación:

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 181 DE 2016 (ANÁLISIS PRECIOS UNITARIOS)					
SERVICIO	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	TOTAL	IVA 16%	TOTAL + IVA
Informe de levantamiento					
Estado cableado estructurado (eléctrico y datos)	124	\$ 3.407.863,00	\$ 422.550.212,00	\$ 67.608.033,92	\$ 490.158.245,92
Disposición de equipos de Telecomunicaciones (Centros de datos)					
Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones					
Cantidad de Equipos de cómputo por sala					

Debe tenerse en cuenta, que la anterior estimación de la cuantía del daño, incluyó el ajuste efectuado al ítem "informe de levantamiento" al momento de la liquidación, en el siguiente sentido: "...el valor correspondiente al Subtotal y por ende al TOTAL, no están calculados correctamente pues teniendo en cuenta las variables Cantidad y Valor Unitario, el valor del SUB TOTAL Y TOTAL corresponde a CUATROCIENTOS VEINTIDOS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL DOSCIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$422.550.212,00) y no CUATROCIENTOS VEINTIDOS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL DOSCIENTOS DOS PESOS M/CTE (\$422.550.202,00)"

1.2 Principales Actuaciones Procesales.

1. Auto número 001 de 28 de enero de 2019, por medio del cual se da apertura al proceso de responsabilidad fiscal².

² 1. 20190128 AUTO 001 DE APERTURA PRF 2019-00073 FL 228-248



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

21 de

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

2. Auto número 074 de 9 de abril de 2019, por medio del cual se resuelve una solicitud de desvinculación y se reconoce personería³.
3. Auto número 101 de 15 de mayo de 2019, por medio del cual se incorporan y trasladan pruebas documentales y se corre traslado de un informe técnico, además de fijar fecha y hora para escuchar en versión libre a unos presuntos responsables⁴.
4. Auto número 012 de 5 de septiembre de 2019, por medio del cual se vincula a terceros civilmente responsables⁵.
5. Auto número 212 de 17 de septiembre de 2019, por medio del cual se ordena la aclaración o modificación de un informe técnico rendido dentro del proceso⁶.
6. Auto número 079 del 18 de noviembre de 2019, por medio del cual se decretan pruebas dentro del proceso se resuelve un recurso de reposición⁷.
7. Auto número 040 de 5 de marzo de 2020, por medio del cual se incorpora y corre traslado de un escrito de aclaración y complementación de informe técnico⁸. La fecha correcta de este auto es 5 de marzo de 2021. La corrección se efectuó por Auto 161 del 20 de septiembre de 2022⁹.
8. Auto número 067 de 21 de julio de 2020, por medio del cual se incorpora y corre traslado de un escrito de aclaración y complementación de informe técnico¹⁰.
9. Auto número 164 de 10 de noviembre de 2020, por medio del cual se resuelven solicitudes frente a la aclaración y complementación del informe técnico¹¹.
10. Auto número 184 del 1 de diciembre de 2020, por medio del cual se modifica el término para rendir la aclaración y complementación del informe técnico¹².
11. Auto número 039 de 2 de agosto de 2021, por medio del cual se decretan pruebas dentro del proceso¹³.
12. Auto número 171 de 2 de septiembre de 2021, por medio del cual se fija fecha para recepcionar versión libre y se incorporan y trasladan pruebas documentales¹⁴.
13. Auto de imputación de responsabilidad fiscal número 004 del 30 de septiembre de 2022¹⁵.

³ 3_20190409 AUTO 074 RECONOCE PERSONERÍAS Y RESUELVE SOLICITUD DESVINCULACIÓN PRF 2019-00073

⁴ 4_20190515 AUTO 101 DICTA VARIAS DISPOSICIONES PRF 2019-00073 FL 346-348

⁵ 6_20190905 AUTO No 012 VINCULA GARANTES Y RECONOCE UNA PERSONERÍA PRF 2019-0073 FL 448-451

⁶ 8_20190917 AUTO No 212 REPROGRAMA VERSION LIBRE Y ORDENA COMPLEMENTAR Y ACLARAR INFORME TÉCNICO

⁷ 9_20191118 AUTO No 079 DECRETA PRUEBA RESUELVE REPOSICIÓN Y RECHAZA APELACIÓN

⁸ 95_244_20210305 auto no 040 incorpora y traslada pruebas prf 2019-00073 fl 761-762

⁹ 201_352_20220920 auto 161 corrige auto 040 prf 2019-00073 fl 1001-1002

¹⁰ 40_195_20200721 auto 067 auto incorpora y traslada complementacion y aclaracion informe tecnico prf 2019-00073 fl 602-603

¹¹ 55_209_20201110 auto no 164 resuelve solicitudes escrito complementacion y aclaracion informe tecnico prf 2019-00073 fl 671-686

¹² 65_219_20201201 auto no 184 dicta varias disposiciones prf 2019-00073 fl 702-704

¹³ 118_264_20210802 auto 039 decreta pruebas de oficio prf 2019-00073 fl 791-793

¹⁴ 120_280_20210902 auto no 171 dicta varias disposiciones prf 2019-00073 fl 845-847

¹⁵ 203_371_20220930 auto 004 de imputacion prf 2019-00073 fl 1052-1103



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

14. Auto número 009 del 30 de noviembre de 2022, por medio del cual se resuelve solicitudes probatorias posteriores a imputación¹⁶.
15. Auto 102 del 1 de agosto de 2023 por el cual se da por terminada la etapa probatoria posterior a la imputación¹⁷.
16. Auto 005 del 30 de agosto de 2023 fallo proceso de responsabilidad fiscal 2019-0073¹⁸.
17. Recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por el apoderado de AXA COLPATRIA SEGUROS mediante correo electrónico del 4 de septiembre de 2023¹⁹.
18. Recurso de apelación propuesto por el apoderado de DIEGO ANDRÉS ROMAN mediante correo electrónico del 6 de septiembre de 2023²⁰.
19. Recurso de apelación propuesto por el apoderado de JAVIER PÉREZ OSORIO mediante correo electrónico del 6 de septiembre de 2023²¹.
20. Solicitud de aclaración del fallo propuesto por el apoderado de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. mediante correo electrónico del 6 de septiembre de 2023²².
21. Recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por el apoderado de LA PREVISORA S.A. COMPAÑIA SEGUROS mediante correo electrónico del 7 de septiembre de 2023²³.
22. Recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por el apoderado de CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A. mediante correo electrónico del 7 de septiembre de 2023²⁴.
23. Recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por el apoderado de ANA LEONOR RUEDA VIVAS mediante correo electrónico del 7 de septiembre de 2023²⁵.
24. Recurso de reposición propuesto por la apoderada de ALLIANZ SEGUROS S.A. mediante correo electrónico del 7 de septiembre de 2023²⁶.
25. Auto número 136 del 8 de septiembre de 2023, por medio del cual se resuelve una solicitud de aclaración²⁷.
26. Recurso de apelación propuesto por el apoderado de LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA mediante correo electrónico del 13 de septiembre de 2023²⁸.

¹⁶ 275_20221130 auto no 009 resuelve pruebas post imputacion y reconoce personeria prf 2019-00073

¹⁷ 472_523_20230801 auto 102 cierra etapa probatoria prf 2019-00073 fl 1642-1644

¹⁸ 525_530_20230830 fallo 005 prf 2019-00073 fl 1655-1724

¹⁹ 487_533_20230904 recurso reposicion y apelacion apoderada axa 2023er0160279 prf 2019-00073 fl 1728-1738

²⁰ 488_534_20230906 recurso apelacion apoderado diego roman 2023er0162056 prf 2019-00073 fl 1739-1743

²¹ 489_535_20230906 recurso apelacion apoderado javier perez 2023er0162129 prf 2019-00073 fl 1744-1750

²² 490_536_20230906 solicitud aclaracion fallo apoderado mapfre 2023er0162265 prf 2019-00073 fl 1751-1752

²³ 491_537_20230907 recurso reposicion y apelacion apoderada la previsora 2023er0163561 prf 2019-00073 fl 1753-1755

²⁴ 492_538_20230907 recurso reposicion y apelacion apoderado chubb 2023er0163635 prf 2019-00073 fl 1756-1766

²⁵ 493_539_20230907 recurso apelacion apoderado leonor rueda 2023er0164017 y 2023er0164019 y 2023er0164030 prf 2019-00073 fl 1767-1786

²⁶ 495_541_20230907 recurso reposicion y apelacion apoderada allianz 2023er0164042 prf 2019-00073 fl 1788-1790

²⁷ 498_544_20230908 auto 136 resuelve solicitud aclaracion fallo prf 2019-00073 fl 1793-1795

²⁸ 509_555_20230913 recurso apelacion apoderado miguel castaneda 2023er0168603 prf 2019-00073 fl 1814-1821



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

27. Recurso de reposición y en subsidio de apelación propuesto por el apoderado de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. mediante correo electrónico del 14 de septiembre de 2023²⁹.
28. Recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por el apoderado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. mediante correo electrónico del 19 de septiembre de 2023³⁰.
29. Auto 006 del 15 de noviembre de 2023, por medio del cual se resuelven los recursos de reposición y se decide sobre las apelaciones interpuestas contra el Auto 005 del 30 de agosto de 2023, mediante el cual se falló el proceso de responsabilidad fiscal³¹.
30. Recurso de reposición y en subsidio de queja contra el Auto 006 del 30 de agosto de 2023, recibido mediante correo electrónico del 23 de noviembre 2023.

VERSIONES LIBRES:

JAVIER PÉREZ OSORIO, vinculado en su calidad de representante legal de Telebucaramanga. El vinculado no presentó versión libre. Sin embargo, a través de su apoderado de confianza presentó escrito con los argumentos de defensa mediante radicado SIGEDOC 2019ER0061743 del 17 de junio de 2019³². De esta manera el despacho de primera instancia aseguró la garantía del debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa del señor PÉREZ OSORIO.

DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA, vinculado en su calidad de administrador del convenio 181 de 2016, El vinculado no presentó versión libre. Sin embargo, a través de su apoderada de confianza presentó escrito con los argumentos de defensa mediante radicado SIGEDOC 2019ER0063003 del 20 de junio de 2019³³. De esta manera el despacho de primera instancia aseguró la garantía del debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa del señor ROMÁN PARRA.

ANA LEONOR RUEDA VIVAS, vinculada en su calidad de secretaria de educación para la época de los hechos, presentó su versión libre a través de escrito radicado bajo el SIGEDOC 2019ER0071333 del 11 de julio de 2019³⁴

LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA, vinculado en su calidad de supervisor del Convenio 181 de 2016 para la época de los hechos. Su defensor de confianza

²⁹ 512_558_ 20230914 recurso reposicion y apelacion apoderado mapfre 2023er0169304 prf 2019-00073 fl 1825-1826

³⁰ 530_560_ 20230919 recurso reposicion y apelacion apoderado chubb 2023er0172485 prf 2019-00073 fl 1829-1840

³¹ 531_573_ 20231115 auto 006 decide sobre recursos de reposicion y apelacion prf 2019-00073 fl 1878-1900

³² 117_83_ 20190617 MEMORIAL ESCRITO VERSIÓN VERSIÓN LIBRE ALLEGADO APODERADO JAVIER PEREZ 2019ER0061743 PRF 2019-00073 FL 363-382

³³ 120_86_ 20190620 MEMORIAL ESCRITO VERSIÓN LIBRE ALLEGADO APODERADO DIEGO ROMAN 2019ER0063003 PRF 2019-00073 FL 387-399

³⁴ 135_104_ 20190711 VERSION LIBRE ANA LEONOR RUEDA VIVAS 2019ER0071333 PRF 2019-00073 FL 421-439

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

presentó los argumentos de defensa mediante escrito radicado vía correo electrónico el día 24 de octubre de 2022³⁵.

El proceso se remite el 17 de noviembre de 2023 a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, para resolver los recursos de apelación presentados, con el Auto 005 del 30 de agosto de 2023 y su Auto confirmatorio 006 del 15 de noviembre de 2023, proveniente de la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República. A su vez, el expediente fue asignado el 17 de noviembre de 2023 a la Delegada Intersectorial 7 para lo de su competencia³⁶.

Posteriormente, mediante correo de fecha 24 de noviembre de 2023, la Gerencia Colegiada de Santander envió vía correo electrónico un recurso de queja radicado SIGEDOC 2023IE0124191 y remitido por correo electrónico de fecha 23 de noviembre de 2023 por el apoderado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. Este asunto también deberá ser objeto de verificación por esta instancia, con el fin de asegurar el derecho a la doble instancia que corresponde a las personas inmersas en una actuación administrativa.

1.3 De la decisión de primera instancia

La constituye el Auto 005 del 30 de agosto de 2023 expedido dentro del proceso de responsabilidad fiscal 2019-00073 por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander. Dicha decisión la toma el fallador de primera instancia al considerar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

Una vez verificados los antecedentes que dieron origen a la investigación fiscal, la colegiatura precisó los hechos que, en criterio del equipo auditor y plasmados estos en el auto de apertura, significaron un detrimento del erario. Estos hechos se encuentran recogidos en este acto administrativo de la siguiente manera:

"De conformidad con las consideraciones expuestas en el Auto de Imputación, la Colegiatura respecto de las situaciones fácticas objeto de cuestionamiento fiscal descritas en forma sucinta en el acápite "IV. HECHOS" del Auto de Apertura No. 001 del 28 de enero de 2019 (folios 228-248) relacionadas con presuntas deficiencias en la planeación, seguimiento y ejecución del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016, suscrito el 1° de noviembre de 2016, entre el Municipio de Bucaramanga y Telebucaramanga, con el objeto "Aunar esfuerzos para conectar a través de tecnología ADSL, fibra óptica y radio enlaces a las instituciones educativas oficiales del Municipio de Bucaramanga y montar dos laboratorios en primera infancia, con el fin de ampliar la cobertura de conectividad, garantizando el suministro de un servicio continuo, de calidad e innovador, como medio para fortalecer las competencias de los estudiantes y contribuir a la calidad educativa, dentro del programa conexión total - Red Educativa Nacional - que lidera el MEN", suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y Telebucaramanga, encontró probado los siguientes hechos:

³⁵ 259_397_ 20221024 argumentos de defensa apoderado miguel castaneda 2022er0177136 prf 2019-00073 fl 1280-1286

³⁶ 538_1450

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL, COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

	DESCRIPCIÓN DEL CONCEPTO	CUANTÍA DETALLADA	CUANTÍA DEL DAÑO
CONVENIO 181 DE 2016	De la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución	\$ 33.419.999,04	\$ 763.524.956,04
	Contratación y pago del servicio de conexión durante dos meses (período receso estudiantil según calendario académico 2016) en 123 I.E.	\$ 433.638.276,00	
	Del pago del servicio no prestado, denominado "informes de levantamiento" en 75 I.E.	\$ 296.466.681,00	

Con fundamento en lo anterior, se determinó que la cuantía del daño al patrimonio público para el caso particular ascendía a la suma de "[. .1 SETECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$763.524.956,04) sin indexar, valor resultante de sumar el total de los conceptos desglosados en cada una de las situaciones objeto de cuestionamiento fiscal respecto del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016. [...]", detallados en la anterior tabla."

Ahora bien, una vez se verificaron las actuaciones procesales y los medios de prueba, junto con las versiones libres, el fallo de primera instancia hace las siguientes consideraciones:

Refiriéndose al daño patrimonial en concreto, el fallador de primera instancia los presenta en tres hechos concretos: i) De la ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe en las 124 I.E, ii) De la conexión del segundo mes y iii) de la ejecución de la actividad "informe de levantamiento" en las 124 I.E.

Respecto al primer hecho señala el *a quo* que se encuentra probada una disposición ineficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a conectividad para la vigencia 2016.

Indica que hay una gestión ineficiente ya que se calcularon costos para una actividad por una duración de dos meses, pero esta solo se adelantó durante el primer mes de la ejecución contractual. Dicha situación nunca fue corregida, a pesar de que no hay evidencia de que se hubiera incurrido en gastos de transporte o de personal para un eventual segundo mes de ejecución de esta actividad.

De tal manera, el fallo de instancia establece que se incurrió en un detrimento del erario en cuantía de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$33'419.999,⁰⁴) suma sin indexar, por el pago de actividades no realizadas.

Ahora bien, frente al segundo hecho relacionado, "de la conexión del segundo mes", el fallo de instancia señala que los recursos del sistema general de participaciones

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

fueron dispuestos en forma ineficaz e inoportuna toda vez que se contrató un servicio de conectividad para unos periodos en los cuales no había estudiantes en las instituciones educativas, por corresponder al periodo de vacaciones. Asunto que tampoco se corrigió en la liquidación del convenio y que generó un detrimento en cuantía de CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$433.638.276,⁰⁰) suma sin indexar.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 181 DE 2016
(ANÁLISIS PRECIOS UNITARIOS)

SERVICIO	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO DE SERVICIO	TOTAL	IVA 16%	TOTAL + IVA	VALOR MES 2 INCLUIDO IVA
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps, incluye zonas Wi-Fi	56	\$ 3.500.000,00	\$ 196.000.000,00	2	\$ 392.000.000,00	\$ 62.720.000,00	\$ 454.720.000,00	\$ 227.360.000,00
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps Instituciones Migradas de Adsl	49	\$ 3.500.000,00	\$ 171.500.000,00	1	\$ 171.500.000,00	\$ 27.440.000,00	\$ 198.940.000,00	\$ 198.940.000,00
ADSL, 4Mbps	50	\$ 121.000,00	\$ 6.050.000,00	1	\$ 6.050.000,00	\$ 968.000,00	\$ 7.018.000,00	
Radio enlaces, 20Mbps. El acceso es a través de una plataforma en fibra óptica, Reuso 1:4	18	\$ 351.450,00	\$ 6.326.100,00	2	\$ 12.652.200,00	\$ 2.024.352,00	\$ 14.676.552,00	\$ 7.338.276,00
								\$ 433.638.276,00

Finalmente, frente al tercer hecho generador del daño “de la ejecución de la actividad “informe de levantamiento” en las 124 I.E.”, el a quo, hace unas consideraciones previas frente a la capacidad probatoria de los informes de levantamiento que reposan en el expediente contractual, indicando que, bajo las reglas de la sana crítica, se encuentran probados los siguientes hechos:

- ✓ “Que el documento digital que hace parte del expediente contractual denominado “Informe Final Bucaramanga 2016.pdf”, de acuerdo con lo señalado por las partes involucradas en el proceso contractual correspondería al entregable del servicio contratado “INFORMES DE LEVANTAMIENTO”
- ✓ Que la fecha de creación del mencionado documento digital es treinta y uno (31) de agosto de 2017.
- ✓ Que habiéndose liquidado el convenio el treinta (30) de diciembre de 2016, se encuentra probado que los informes de levantamiento no se encontraban incorporados al expediente contractual al momento que se liquidó el contrato y en consecuencia se procedió a la liquidación sin que existiera dentro del expediente contractual los entregables de la ejecución del servicio “informes de levantamiento”.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

✓ Que, analizados los argumentos expuestos por el funcionario de apoyo técnico, en el marco del informe técnico rendido y sus respectivas complementaciones y aclaraciones, encuentra esta instancia:

1. Desvirtuado el reproche fiscal inicialmente formulado en esta línea de investigación, respecto de las 49 instituciones educativas en las cuales no se habrían presentado inconsistencias. Lo anterior, por cuanto de lo afirmado en el escrito de complementación y aclaración al Informe Técnico allegado con oficio 20211E0011438 del 15 de febrero de 2021, en el cual se enrostra la ausencia de referencia a las "... actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas de cada institución...", no resulta atribuible realizar reproche fiscal por dicha ausencia, ya que para el ítem en comentario "Informe de Levantamiento", se tiene que las especificaciones convenidas para la prestación de este servicio eran las siguientes: "(i) Estado cableado estructurado (eléctrico y datos), (ii) Disposición de equipos de Telecomunicaciones (Centros de datos), (iii) Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones y (iv) Cantidad de Equipos de cómputo por sala"; alcance establecido de acuerdo a lo consignado en el estudio económico y presupuestal²¹ y en la propuesta presentada por TELEBUCARAMANGA²²; especificaciones que no corresponden con el alcance censurado por el funcionario de apoyo técnico.

Que el alcance que censura el funcionario de apoyo técnico, si bien hace parte de las "obligaciones del contratista" de acuerdo con lo establecido en los estudios y documentos previos²³ y de la propuesta presentada por TELEBUCARAMANGA²⁴, no resulta claro que dicha obligación sea exigible dentro del entregable "informes de levantamiento", ya que la misma además de no contemplarse en forma taxativa, al momento de considerarse refiere a las "...tres (03) cuadrillas, según propuesta, para levantamiento de estado de cada institución educativa...", cuadrillas que como se detalló al momento de estudiar el Hecho No. 1 eran requeridas para el desarrollo de la actividad "levantamiento de la información", actividad que dentro del estudio económico y presupuestal²⁵ elaborado por la Secretaría de Educación de Bucaramanga fue realizado en forma independiente al servicio "informes de levantamiento".

2. Probado el daño que se causó al patrimonio del estado, por el pago que fuere realizado por concepto de cincuenta y cinco (55) informes de levantamiento que presentan las "inconsistencias" detectadas y detalladas en el archivo Excel denominado "inconsistencias. .xlsx" visto en la referencia cruzada folio 566, agrupadas en cinco (05) categorías denominadas "fecha diagnóstico posterior a liquidación de convenio", "Fecha diagnóstico posterior a migración fibra óptica", "sin fecha de diagnóstico", "diagnóstico instituciones ya fusionadas" e "incoherencia en la información contenida"; hallazgos que son indicativos que las actividades ni se ejecutaron dentro del lapso de la ejecución del convenio ni cumplieron con las obligaciones convenidas.
3. Probado el daño que se causó al patrimonio del estado, por el pago que fuere realizado por concepto de veinte (20) informes de levantamiento que no fueron entregados, puesto que en el entregable en cuestión únicamente reposan informes alusivos a 104 instituciones educativas, cuando se pagó el total convenido en este ítem, valor establecido en \$490.158.245,92, mediante

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

la modalidad de precios unitarios, reconociéndose \$3.952.889,08 (incluido IVA del 16%) por cada institución educativa, para un total de 124 instituciones educativas.

Así las cosas, el fallo de primera instancia considera, a pesar de que inicialmente el daño se estableció por las 124 instituciones educativas, debía descontarse del valor inicial las sumas de dinero correspondientes a 49 instituciones educativas, estableciendo la cuantía del daño por este hecho en la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/CTE (\$296'466.681,⁰⁰).

Así las cosas, para el momento de realizar la imputación de responsabilidad fiscal, se estableció el daño en cuantía de SETECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$763.524.956,⁰⁴). Sin embargo, el fallo de responsabilidad fiscal objeto de los recursos de alzada consideró que el valor del daño ascendía a la suma de **QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE (\$589.597.836,⁵²)** suma sin indexar, discriminados de la siguiente manera:

	DESCRIPCIÓN	CUANTÍA DETALLADA	CUANTÍA DEL DAÑO
CONVENIO 181 DE 2016	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1 - De la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución	\$33.419.999,04	\$589.597.836,52
	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 2 -Contratación y pago del servicio de conexión durante un mes (periodo receso estudiantil según calendario académico 2016) en 123 I.E.	\$433.638.276,00	
	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3 - Del pago del servicio no prestado, denominado "informes de levantamiento" en 31 I.E.	\$122.539.561,48	

"Precisándose que se mantuvo el monto de la cuantía del detrimento patrimonial al Estado determinada al momento de proferir imputación, respecto de los Hechos No. 1 y 2, y se modificó la cuantía determinada respecto del Hecho No. 3, por encontrar desvirtuado el hecho generador del daño en 44 de los 75 I.E. informes de levantamiento objeto de reproche fiscal, conforme las consideraciones instadas en párrafos precedente para cada caso."



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Una vez recopilada la relación de los medios de prueba que obran en el expediente, el fallo con responsabilidad fiscal expedido mediante el Auto 005 del 30 de agosto de 2023, se pronunció sobre los argumentos de defensa de la siguiente manera:

- JAVIER PÉREZ OSORIO, presentó argumentos de defensa a través de su apoderado ANDRÉS CAMILO MURCÍA VARGAS:

Sobre el hecho 1, relacionado con la no ejecución de la actividad *levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación informe*, ante el argumento de que: *“lo sucedido fue que la prestación de la actividad se hizo en menor tiempo del previsto”*, pero que los costos fueron iguales a los señalados por el estudio previo, el despacho de instancia señaló que no existía siquiera prueba sumaria de dicha afirmación. Enfatiza, el auto analizado, en que la modalidad del contrato correspondía a la descrita como precios unitarios y no a precio global y que la ejecución contractual debía ajustarse a lo señalado en los documentos contractuales, en tanto que la afirmación de la defensa no tiene respaldo alguno en dichos documentos.

Sobre el hecho 3, atinente al pago del servicio no prestado y que se denominó *informes de levantamiento*, encuentra el *a quo*, acierto en la afirmación de la defensa sobre que señalar que no podía recaer el daño fiscal sobre la totalidad de las instituciones sobre quienes debía cumplirse la actividad. Ello sucedió en un primer momento por cuanto en los documentos contractuales no se encontraban las actas originales y escaneadas que señala la defensa. Sin embargo, posteriormente en visita especial llevada a cabo por la Contraloría General de la República se pudo tener acceso a esta información y fue debidamente evaluada, lo que llevó a desvirtuar el daño inicialmente estimado respecto de 49 informes de levantamiento y por otra parte, encontrar probado el daño causado al patrimonio del Estado por el pago realizado por concepto de 75 informes de levantamiento que no se encontraban soportados.

Finalmente, frente a casos puntuales que presenta la defensa, el fallo de primera instancia hace las siguientes valoraciones:

Colegio Provenza – Sede C – Hogar San José

Expone la defensa que todo se obedeció a un error de transcripción del acta levantada manualmente y luego llevada a un formato en Excel. Adicionalmente, indica el apoderado, así lo señala el informe del profesional de la Contraloría General de la República en su informe técnico.

Al encontrar que lo referido por el abogado coincide con lo observado en la visita realizada, el fallo objeto de análisis considera procedente descontar la suma TRES MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Y NUEVE PESOS CON OCHO CENTAVOS M/CTE (\$3.952.889,⁰⁸) de la cuantía del daño determinado al momento de la imputación.

Colegio Politécnico – Sede C –

Indica la defensa que existe una inconsistencia entre las afirmaciones hechas por el profesional de la Contraloría General de la República, en primer lugar, dice que el formato se diligenció once meses después de culminar el convenio, y en otro lado afirma que los informes de levantamiento se elaboraron el 31 de agosto de 2017, es decir tres meses antes de los once determinados inicialmente.

Ante lo expuesto, el fallo de instancia no comparte lo afirmado por la defensa teniendo en cuenta que, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente y a lo expuesto por el apoyo técnico, el archivo denominado *actas entrega colegios migración* demuestra la entrega de la prestación del servicio de conectividad en la institución educativa más no el levantamiento de la información en los términos de la obligación contractual.

Sin embargo, al ahondar en la información aportada por el abogado defensor el fallador de instancia encuentra que obra acta de levantamiento de la información de fecha 4 de noviembre de 2016, que es consistente con la expresada por la defensa y con el documento recogido en la etapa correspondiente en la investigación fiscal denominado *informe final Bucaramanga 2016.pdf*. Como consecuencia de lo anterior, considera procedente descontar la suma TRES MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON OCHO CENTAVOS M/CTE (\$3.952.889,⁰⁸) de la cuantía del daño determinado al momento de la imputación.

Colegio Santander Sede E — Simón Bolívar y Colegio Jorge Ardila Duarte Sede B

Manifiesta el abogado defensor que en la versión libre rendida por su poderdante el 17 de junio de 2019, se aportaron certificación de los coordinadores de las instituciones educativas en donde se comprobaba que, a pesar de ser reubicados físicamente por fusiones de las instituciones educativas, TELEBUCARAMANGA cumplió con la prestación del servicio contratado.

Inicialmente, señala el Auto que lo informado por la defensa no tiene soporte dentro del material probatorio recogido durante la actuación fiscal, a continuación, hace un análisis por cada una de las instituciones educativas.

Frente al Colegio Santander de Bucaramanga explica que lo certificado por el coordinador corrobora lo evidenciado por el funcionario de apoyo técnico, pues para el año 2016 la SEB ordenó el cierre de la sede por riesgo y la fusión con la sede A, por lo tanto, no podía cobrarse por un servicio no prestado en dicha sede.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Respecto al Colegio Jorge Ardila Duarte es procedente el argumento toda vez que la información recopilada en la vista fiscal y que se encuentra soportada en documentos digitales que hacen parte de los archivos *Actas entrega colegios migración FO.pdf* e *informe final Bucaramanga 2016.pdf*, coinciden con lo certificado por el coordinador del colegio que indicó la existencia del servicio desde al año 2016. Como consecuencia de lo anterior, considera procedente descontar la suma TRES MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON OCHO CENTAVOS M/CTE (\$3.952.889,⁰⁸) de la cuantía del daño determinado al momento de la imputación.

Finalmente, la colegiatura analizó los argumentos del defensor quien de manera general se refiere a los 55 casos plasmados en el auto de imputación, indicando que de acuerdo con el material probatorio recaudado y contrastando este con cada uno de los colegios observados, encuentra el despacho que las inconsistencias advertidas por el funcionario de apoyo técnico no son inconsistencias de fondo y por el contrario se comprueba que el levantamiento de la información de los colegios se hizo en las fechas derivadas de la obligación contractual.

A renglón seguido se observa el análisis realizado para cada uno de los colegios observados por el apoyo técnico, cuyo resultado se puede observar a folio 49. La primera instancia encontró desvirtuados los hallazgos establecidos sobre 41 de las instituciones enlistadas, ordenando el descuento de CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES SESENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS M/CTE (\$162.068.452,²⁸) de la cuantía del daño por el hecho 3, determinado al momento de la imputación. Lo anterior, para una reducción del daño, por dicho ítem, en cuantía total de CIENTO SETENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE SIETE MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE (\$173.927.119,⁵²) de la cuantía del daño determinado al momento de la imputación.

Este valor corresponde al pago realizado por concepto de la prestación del servicio "informes de levantamiento" de 44 instituciones en las cuales se encontró desvirtuada la inconsistencia reportada por el apoyo técnico.

- AXA COLPATRIA S.A., presentó argumentos de defensa a través de su apoderado GERMÁN RICARDO GALEANO SOTOMAYOR:

Ante el argumento de ausencia de daño al patrimonio público bajo el concepto de unidad de caja el despacho de instancia señaló que a pesar de que TELEBUCARAMANGA era una Empresa de Servicios Públicos Mixta, en donde concurría capital público, ello no significa que el Municipio de Bucaramanga no disminuyó su patrimonio por el pago de actividades no desarrolladas con ocasión del Convenio Interadministrativo 181 de 2016.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

A continuación, el auto objeto de esta instancia presenta la evolución jurisprudencial del principio de unidad de caja, concluyendo que se comparte el criterio señalado por el Consejo de Estado en el sentido de que la unidad de caja no puede invocarse para legitimar gastos injustificados en las entidades estatales. Tampoco comparte la colegiatura el argumento de que en caso de fallarse con responsabilidad fiscal y haber un pago a favor del Estado se incurriría en un enriquecimiento sin causa.

A continuación, se abordan los argumentos de defensa dirigidos a demostrar que los hechos generadores del daño numerados como 1 y 2, realmente no son detrimento. Frente al primero de los hechos reprochados, el *a quo* consideró que el tiempo si era un factor para determinar el valor de esta actividad, contrario a lo afirmado por el representante de la aseguradora, quien afirma que ejecutar una actividad en menor tiempo del acordado en el contrato no podía constituir detrimento. La Gerencia Departamental Colegiada de Santander niega el argumento del abogado, con fundamento en el estudio económico, y presupuestal establecido en los estudios previos.

Respecto al hecho número 2 relacionado con la contratación y pago del servicio de conexión durante un mes correspondiente al periodo de receso estudiantil, los argumentos de defensa van dirigidos a establecer que hay actividades que se desarrollan en los centros educativos aun cuando no haya jornada escolar, alumnos recuperando materias no aprobadas, profesores en preparación de sus próximos periodos académicos y otros. Ante lo señalado, el *a quo* resaltó los criterios necesarios para adelantar una contratación pública y el cumplimiento de estos.

Al transcribir el objeto del convenio interadministrativo la primera instancia hace énfasis en que se debía dar cumplimiento al lineamiento técnico del Programa Conexión Total – Red Educativa Nacional – que Lidera el MEN el cual establecía en forma taxativa la limitación para contratar la prestación de servicios de conectividad durante los periodos de receso estudiantil.

- LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, presentó argumentos de defensa a través de su apoderada ROCÍO BALLESTEROS PINZÓN, según se observa en el Auto 005 del 30 de agosto de 2023. En dicho acto administrativo la Gerencia Departamental Colegiada de Santander consigna que no se exponen argumentos de defensa para ser analizados.
- DIEGO ANDRÉS ROMAN PARRA, presentó argumentos de defensa a través de su apoderado AUGUSTO CHAPARRO HERNÁNDEZ. Sin embargo, estos correspondían a los mismos plasmados por el abogado ANDRÉS CAMILO MURCÍA VARGAS en el escrito de defensa de su prohijado JAVIER PÉREZ OSORIO, así que no fueron estudiados de nuevo por la primera instancia en atención a que ya hubo pronunciamiento sobre ellos.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

- ALLIANZ SEGUROS S.A., presentó argumentos de defensa a través de su apoderada DIANA LESLIE BLANCO ARENAS, quien afirmó que el daño era inexistente toda vez que las partes dieron cumplimiento total al Convenio 181 de 2016.

Analizado el argumento de la profesional del derecho, se consideró por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander que el mismo carece de desarrollo y que se limitó a enunciar una conclusión sin desarrollar argumentativamente esta.

Así mismo, solicita la apoderada de ALLIANZ SEGUROS S.A., que se archive la investigación fiscal toda vez que el hecho constitutivo de daño número dos, no se encuentra dentro de la esfera de los elementos propios de un daño fiscal. Para sustentar su solicitud señala que la conectividad de que trata el convenio 181, no estaba solo dirigida a los estudiantes si no que busca fortalecer las redes para toda la comunidad educativa.

Ante estos argumentos, la decisión de primera instancia reitera la respuesta dada a los presentados por el apoderado de AXA COLPATRIA S.A., en donde se indicó que había una limitante que restringía la contratación y el pago del servicio de conectividad durante los periodos de receso estudiantil. Así lo estableció el Ministerio de Educación Nacional en el Programa Conexión Total.

- MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., presentó argumentos de defensa a través de su apoderado JAIME ANDRÉS BARÓN, donde se identifican 3 líneas argumentativas frente a la existencia del daño. Así fueron analizadas por la primera instancia:

✓ NO SE COMPARTE EL ENFOQUE FÁCTICO DE LA IMPUTACIÓN

En lo correspondiente al hecho número 1 relacionado con la no ejecución de actividades de *levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe* en las 124 instituciones educativas, considera el defensor que sería injusto penalizar al contratista por cumplir con el contrato en un menor tiempo del acordado en el convenio. Para la Gerencia Departamental Colegiada de Santander, no es de recibo esta argumentación ya que no se puede confundir la prestación del servicio de conectividad con las otras obligaciones derivadas del convenio. Cada una de las obligaciones del convenio tenían sus propias actividades y entregables distintos. Adicionalmente, los costos de cada una de estas actividades eran independientes de los otros y por ello el cumplimiento de una actividad no quiere decir que se cumplieron todas las actividades.

Así lo señala el Auto 005 de 2023:

“Como se expuso al momento de formular imputación, las razones que llevan a esta Sala a imputar responsabilidad fiscal por este hecho no son caprichosas, son producto de la ausencia de elementos de prueba por parte de TELEBUCARAMANGA y del MUNICIPIO DE



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

BUCARAMANGA, puesto que esa ejecución anticipada no fue soportada, pese a que se requirió a TELEBUCARAMANGA y se revisó la totalidad del expediente contractual con el propósito de establecer si en efecto se dispuso mayor recurso humano y físico para el cumplimiento del servicio contratado."

De la misma forma, la defensa reprocha las conclusiones que se presentan en el informe técnico que se aportó dentro de la investigación fiscal, alegando que dicho documento carece de un fundamento sólido y objetivo y que eso se verifica con la solicitud de aclaración en donde el apoyo técnico reconoce que cometió un error de digitación al referirse a la ilustración del cronograma de actividades. Ante lo señalado, la primera instancia sostiene que se han salvaguardado las exigencias que requiere la práctica de un informe técnico, por lo tanto, para la gerencia departamental colegiada es improcedente el argumento presentado. Adicionalmente, el auto aquí analizado apreció no solo las conclusiones iniciales del informe técnico referido, también analizó las conclusiones de las complementaciones y aclaraciones.

- ✓ SE DEBE DAR VALOR PROBATORIO AL INFORME DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

Indica el apoderado de MAPFRE SEGUROS que para efectos del hecho número 2, relacionado con la contratación y pago del servicio de conexión durante un mes de receso escolar, se le dio un valor probatorio absoluto al informe técnico sin tener en cuenta la información remitida por la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga.

Argumento rechazado por la primera instancia ya que la imputación se hizo observando el deber de apreciación integral de la prueba, teniendo en cuenta, no solo el informe técnico, sus adiciones y complementaciones, sino también observando la respuesta a que hace mención el jurista, los lineamientos técnicos del programa Conexión Total para la vigencia 2016 y la Resolución 3725 del 26 de octubre de 2015.

- ✓ LA IMPUTACIÓN POR DEFICIENCIA DE INFORMES NO CORRESPONDE EN VERDAD A LAS IRREGULARIDADES DESCRITAS

El despacho de primera instancia aborda las distintas apreciaciones de la defensa así:

Frente al cuestionamiento por cuanto el informe técnico se aparta de las exigencias de calidad, firmeza y precisión, el fallador observó que el informe técnico, incorporado en la Ley 1474 de 2011, es un medio de prueba que busca demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso. Señala que en la etapa de indagación preliminar se contó con este apoyo técnico y que en dicha instancia se omitió valorar el archivo denominado *informe final Bucaramanga 2016.pdf*, por las consideraciones que en su momento indicó el apoyo técnico. Sin embargo, este

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

documento fue incorporado y valorado por la instancia. Inclusive con el auto de apertura se puso a disposición de las partes el acervo documental para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

- ✓ NO EXISTE RAZÓN PARA DESCARTAR EL ARCHIVO *INFORME FINAL BUCARAMANGA 2016.PDF*

Considera la primera instancia que este argumento desconoce la realidad procesal y no se compadece con la valoración integral de la prueba hecha en el auto de imputación. Dicho archivo fue valorado bajo el amparo de la apreciación integral de la prueba.

- ✓ LAS SOLICITUDES DE ACLARACIÓN FUERON ATENDIDAS EN FORMA BANAL Y EVASIVA.

La primera instancia considera que las apreciaciones descalificadoras presentadas en este ítem por la defensa de la sociedad MAPFRE SEGUROS GENERALES S.A., desconoce que todas las aclaraciones y modificaciones del informe técnico fueron puestas en conocimiento de los investigados y no obra ninguna solicitud de la aseguradora en el sentido de poner en conocimiento las irregularidades que ahora pregona.

- ✓ LA CUANTÍA EN LA IMPUTACIÓN NO CORRESPONDE A UNA VALORACIÓN DE LA PRUEBA, ES UN ERROR TENER EN CUENTA LA INFORMACIÓN DE 49 INSTITUCIONES

Tal afirmación, en criterio de la primera instancia no corresponde a lo que se observa no solo en el informe técnico si no en sus correspondientes modificaciones y aclaraciones. Inconsistencias que reposan en el archivo de Excel denominado *inconsistencias.xlsx* y en el archivo Excel denominado *inconsistencias punto 5.xlsx*.

Inconsistencias que en el auto de imputación se agrupan en cinco categorías denominadas: *fecha diagnóstico posterior a migración fibra óptica, fecha diagnóstico posterior a liquidación convenio, sin fecha de diagnóstico, diagnóstico instituciones ya fusionadas e incoherencia en la información contenida*. Reprocha la instancia que el profesional del derecho pretende hacer ver insignificantes los hallazgos desarrollados en estos medios de prueba.

- CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., presentó argumentos a través de su apoderado RICARDO VELÉZ OCHOA, quien expuso las razones de defensa por cada uno de los hechos que se identificaron como causantes del daño:
- ✓ Frente al hecho número 1, dirige sus esfuerzos a demostrar que el contratista cumplió satisfactoriamente con su obligación de levantar la información



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

correspondiente a las 124 instituciones educativas, con la salvedad de que lo hizo en forma anticipada. Para el fallador de primera instancia no se puede compartir la apreciación de la defensa toda vez que, como se ha reiterado a lo largo del pronunciamiento, la sola presentación del informe no satisface el cumplimiento del servicio. Lo anterior toda vez que para esta actividad se destinó un presupuesto diferente a la obligación de disponer de recurso humano y físico por dos meses para el levantamiento de la información.

Resalta que el cumplimiento de esta obligación implicaba dos acciones diferentes, la primera, relacionada con la disposición de las cuadrillas para el levantamiento de la información y la segunda, la presentación del informe. El precio de la primera de las actividades, en atención a los documentos contractuales previos, se impactaba por el factor tiempo. En razón de estos argumentos la instancia se separa de la conclusión de la defensa. Más aun cuando no existe en los documentos prueba alguna de la forma en que se maximizó en el primer mes los recursos humanos y físicos para cumplir con esta actividad.

- ✓ Frente al hecho número 2 los argumentos de la defensa se enfilan a demostrar que era necesario contar con conectividad en las instituciones educativas con el fin de implementar la Plataforma Educativa de Gestión Unificada Integral (PEGUI). Sin embargo, para la primera instancia, este tema se había resuelto en la imputación cuando se observó:

"(...) En este escenario, analizados los argumentos expuestos por los vinculados de cara al material probatorio, considera esta instancia que no se encuentran desvirtuados los hechos que dan origen al presente reproche fiscal, en la medida que resulta una decisión antieconómica la desproporción del gasto público en cuantía de CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$433.638.276,00) en servicio de internet para ciento veintitrés (123) instituciones educativas, cuando la aparente necesidad del servicio era "garantizar" la prestación de servicios administrativos en cabeza de únicamente treinta y cuatro (34) funcionarios distribuidos en treinta y cuatro (34) instituciones educativas y la implementación de la plataforma PEGUI, ya que de acuerdo a lo señalado en los mismos estudios y documentos previos la necesidad a satisfacer para la implementación se suplía a través de la potencialización de los canales instalados con mayores velocidades y la migración de tecnologías ADSL a fibra óptica, actividades que no guardan relación causal para justificar la continuidad en la prestación de servicio de internet en las 123 instituciones. [...]" (Subrayado y negrilla fuera de texto original)"

La primera instancia califica de aparente la necesidad de implementación de la plataforma PEGUI para justificar la prestación de servicio de conectividad en las 123 instituciones durante el periodo de receso estudiantil.

Para la gerencia colegiada el reproche se deriva del lineamiento técnico desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional para el Programa Conexión Total que limitaba la conexión a los periodos del calendario escolar para la vigencia de 2016.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

A renglón seguido la defensa de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., indica que existió una indebida tasación del daño, fundamenta su argumento en que si el reproche consistía en implementar unos medios tecnológicos cuando el calendario escolar ya había terminado, el daño debió calcularse de manera proporcional al tiempo de ejecución del convenio en el que si se encontraba en curso el periodo lectivo. La CGR, señala la defensa, incurrió en un error al calcular el daño con base en el valor total de la obligación, sin considerar los días en que se ejecutó el convenio y se encontraba vigente el periodo escolar.

El alegato de defensa es desconocido por la primera instancia bajo el argumento de que es desacertado afirmar que el mes de servicio de fibra óptica fue contratado para ejecutarse en el primer mes, toda vez que este servicio estaba previsto a ejecutarse a partir del segundo mes de ejecución del convenio ya que primero se debía migrar a esta tecnología, lo que obligaba a que el primer mes se prestara el servicio por tecnología ADSL. Igualmente, indica el fallador que el costo del servicio que se reprocha en estos ítems no incluyó costos por la instalación de implementos y facilidades tecnológicas.

- ✓ Frente al hecho número 3 los argumentos de la defensa el fallador de primera instancia que de acuerdo a la valoración hecha sobre los argumentos de defensa de JAVIER PÉREZ OSORIO y DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA, se accedió a las pretensiones de desestimar los cargos formulados respecto de 44 instituciones educativas.
- ANA LEONOR RUEDA VÍAS, presentó elementos de defensa a través de su apoderado JAIME ALBERTO PABÓN, quien frente a cada una de las situaciones irregulares identificadas como causantes del daño expuso las siguientes razones:
- ✓ En relación con el hecho número 1, "*levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe*" en las 124 instituciones educativas el abogado defensor señala que solo se trata de un sobre costo entre el valor pagado por el levantamiento de la información y lo que esta actividad costaba en el mercado. Sin embargo, la primera instancia no comparte lo afirmado por el profesional del derecho y sustenta su desacuerdo en que nunca ha sido objeto de investigación un presunto sobre costo. Al contrario, lo que se ha investigado es el mayor valor pagado en atención a las obligaciones del contrato y a los estudios previos y la propuesta presentada por las partes contratantes.

Lo anunciado cobra fuerza, para el *a quo*, bajo el entendido de que no obra medio de prueba o indicio que permita inferir que TELEBUCARAMANGA hubiese dispuesto de persona o vehículos durante el segundo mes para el desarrollo de la actividad señalada. De la misma manera, no obra en el expediente prueba que indique que el contratista duplicó los recursos humanos o físicos para cumplir la



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

actividad en un menor tiempo posible. Asunto que no se corrigió en ninguna de las instancias del contrato.

Igualmente, el fallador de instancia se aleja de lo afirmado en el escrito de defensa sobre que el producto de esta obligación era un entregable y su razón se fundamenta en lo verificado en los estudios previos sobre los recursos que se necesitaban para atender esta actividad, en donde se observa que para cumplir con dicha obligación se requería un recurso que nunca fue utilizado.

Así mismo, la primera instancia indicó:

"Aunado a que como se ha reiterado, la defensa confunde el alcance de las obligaciones pactadas en los ítems "levantamiento de información: estado tecnológico y presentación de informe" e "Informe de levantamiento", ítems que como se ha demostrado, fueron concebidos desde la etapa precontractual de manera separada, correspondiendo el primero, que es el que en este punto se reprocha a costos contractuales sujetos—, disponibilidad de determinados recursos humanos y físicos por dos meses, siendo independiente este costo al valor determinado por la entrega de los informes de levantamiento, pues como se evidencia del propio expediente contractual el valor reconocido por informe ascendió a la suma de \$3.407.663, sin IVA.

En efecto como lo señala la defensa, en el marco de la presente actuación procesal se requirió a TELEBUCARAMANGA para que remitiera la relación y soportes que evidenciarán la mayor disposición de recursos humanos y físicos para el cumplimiento del contrato, y sus respuestas como bien lo señala el doctor PABÓN PÉREZ fueron ambiguas."

- ✓ Ahora bien, en lo atinente al hecho número 2, el abogado defensor afirma que los objetivos del programa conexión total son compatibles con los perseguidos por el proyecto de implementación de la plataforma PEGUI, por lo tanto, se justifica la contratación del servicio de internet fuera del calendario académico.

Sin embargo, para la primera instancia esta afirmación no se corresponde con lo establecido en los estudios y documentos previos del proceso de contratación, ya que, de acuerdo con las especificaciones técnicas de los servicios a contratar, únicamente se observaba la correlación de los dos primeros, estos son, del proceso de migración y del mejoramiento del ancho de banda de cara al proceso de implementación de la plataforma PEGUI, actividades que no guardan relación causal para justificar la continuidad en la prestación de servicio de internet en las 123 instituciones.

Adicionalmente, la defensa aprecia otras consideraciones para justificar la permanencia del servicio de conectividad por fuera del calendario estudiantil. Sin embargo, estos argumentos no son acogidos por la primera instancia, quien señala que todos han sido considerados desde antes de formular la imputación, pero no pueden ser atendidos favorablemente por cuanto se encuentra probado en el expediente que el objeto del convenio se circunscribe al Programa de Conexión Total liderado por el MEN, dicho programa recogió unos lineamientos para la



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

ejecución de estos recursos, dentro de estos lineamientos se hacía énfasis que el servicio debía prestarse durante los periodos escolares.

- ✓ En lo que respecta al hecho número 3, la defensa anuncia que no se le puede endilgar a su cliente este comportamiento a título de culpa grave ya que esta responsabilidad le correspondía al supervisor del contrato, señor LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA.

A renglón seguido el defensor hace unas reflexiones sobre las instituciones educativas y las inconsistencias presentadas en ellas que generaron el daño fiscal investigado. Al respecto la gerencia colegiada observa que las revisará en el mismo orden presentado por la defensa con excepción de los 44 que ya indicó desvirtuado el hecho generador del daño, concluyendo:

Así las cosas, frente a este punto, luego de verificado el material probatorio de cara a los argumentos expuestos por los vinculados, encuentra procedente esta instancia reconocer que las inconsistencias presentadas en 44 de las 55 I.E. no afectaban sustancialmente el objeto contratado, y en consecuencia, la cuantía del determinada del daño en este punto, corresponderá a la suma pagada por servicios no prestados en 31 I.E., de las cuales en 20 I.E. no existe documento alguno correspondiente al entregable al informe de levantamiento y en 11 I.E. los informes de levantamiento presentan tales inconsistencias que son demostrativas del incumplimiento en el alcance de las obligaciones convenidas.

- LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA, presentó escrito de defensa a través de su apoderado HUBERTO LANDINEZ FUENTES, quien argumentó elementos dirigidos al título de imputación hecho sobre su prohijado más que a elementos para desvirtuar el daño. De tal manera el fallo objeto de esta instancia revisó los argumentos cuando hizo el análisis de la conducta, el cual se presentará más adelante.

Así las cosas, verificados los elementos de defensa, analizados los medios de prueba y confrontados estos con los hechos causantes del daño fiscal, la primera instancia fijó el valor del detrimento en la suma de **QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE (\$589.597.836,⁵²)** sin indexar.

La indexación de la suma atrás relacionada arroja que la cuantía del daño patrimonial asciende a la suma de **OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,⁸²)**

Determinado y cuantificado el daño, la decisión de primera instancia continúa con el análisis de las conductas desplegadas por los responsables fiscales para determinar la gestión fiscal a cargo de cada uno de ellos y el título de imputación

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

que se les debe endilgar de acuerdo con lo que se encuentra probado en el expediente.

ANA LEONOR RUEDA VIVAS

Se le formuló imputación de responsabilidad fiscal a la señora RUEDA VIVAS en su calidad de secretaria de educación del Municipio de Bucaramanga a partir del 7 de julio de 2016 y quien suscribió los estudios y documentos previos a la firma del convenio interadministrativo. Adicionalmente, suscribió el Convenio Interadministrativo 181 del 1 de noviembre de 2016, de la misma manera lo hizo con el acta de pago y liquidación por mutuo acuerdo el día 30 de diciembre de 2016.

El fallador de primera instancia resalta, en primer lugar, los reproches hechos a la señora ANA LEONOR RUEDA en la imputación:

"haber omitido la realización de un análisis juicioso de la necesidad a satisfacer y el seguimiento y control debido a la ejecución del Convenio en mención, con soportes que permitieran determinar el valor del servicio a contratar de cara al recurso humano y físico requerido para su ejecución, lo que generó que fueran invertidos recursos por valor de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$33.419.999,04), para el "levantamiento de información: estado tecnológico, instituciones y presentación de informes" en 124 I.E. durante dos meses, cuando el servicio sería ejecutado dentro del primer mes, situación que pudo ser advertida de haber estructurado unos estudios previos que incluyeran la verificación previa debida de los cronogramas y especificaciones presentadas en la propuesta y plan de trabajo por TELEBUCARAMANGA y que de haber efectuado el debido seguimiento y control a la ejecución de las actividades contratadas le hubiese permitido detectar tales inconsistencias y tomar medidas correctivas oportunas que evitaran el gasto injustificado de estos recursos.

De otra parte, se le reprocha a la señora RUEDA VIVAS, no haber realizado la planeación, dirección, seguimiento y control debido a la ejecución del convenio en mención, al contratar el servicio de conectividad para 123 I.E. durante el periodo de receso estudiantil y en su defecto omitir gestionar la suspensión del Convenio 181 de 2016 durante dicho periodo, contraviniendo los lineamientos técnicos para la ejecución de los recursos en el marco del programa de Conexión Total liderado por el MEN y el cumplimiento de los principios estatales.

Al omitir la realización de una diligente dirección, seguimiento y control a la ejecución del Convenio en mención, mantuvo la prestación del servicio de conectividad durante periodos que no existía tal necesidad por satisfacer puesto que la comunidad educativa se encontraba en receso, generando que fueran invertidos recursos por valor de CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS CENTAVOS M/CTE (\$433.638.276,00) sin indexar, para la prestación del servicio de conectividad en 123 I.E. situación que pudo ser evitada de haber realizado una debida planeación y en su defecto haber realizado la suspensión del convenio durante el periodo de receso estudiantil, lo que conllevó al pago de dichos servicios; dando al traste con el cumplimiento de los fines estatales.

Asimismo, se le reprocha a la señora RUEDA VIVAS haber omitido la realización del seguimiento y control debido a la ejecución del Convenio en mención, con soportes que



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

permitieran determinar la prestación de los servicios contratados, lo que generó que fueran invertidos recursos por valor de DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON CERO CENTAVOS M/CTE (\$296.466.681,00) sin indexar, por el servicio "informes de levantamiento" correspondientes a 75 l.e., toda vez que resulta inexcusable que se pretenda desprender de su responsabilidad aduciendo que su decisión de liquidar el contrato investigado, se habría fundado en los informes de supervisión y cumplimiento remitidos por el supervisor, cuando de su simple lectura se puede advertir:

1. Que ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 1"⁵¹ ni en el "INFORME DE CUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 181 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2016"⁵² presentados con fecha trece (13) de diciembre de 2016 ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 2"⁵³ ni en el "INFORME DE CUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 181 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2016"⁵⁴ presentados el 28 de diciembre de 2016, ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 3"⁵⁵ de fecha 30 de diciembre de 2016, se hace alusión alguna al cumplimiento del servicio "informes de levantamiento". Obligación a cargo del operador acorde con lo consignado en los estudios y documentos previos, la propuesta presentada por TELEBUCARAMANGA y las obligaciones específicas finalmente pactadas en la minuta del Convenio; alcance de la prestación del servicio que era conocido de antemano por la señora RUEDA VIVAS, quien suscribe tanto los estudios y documentos previos que anteceden el proceso contractual como el convenio en mención.

2. Que los informes de supervisión no contenían los soportes que acreditaban el cumplimiento de los entregables "informes de levantamiento", al punto, que los mismos solo fueron incorporados al expediente contractual, con fecha del 31 de agosto de 2017, esto es, ocho meses después de la liquidación del contrato."

En criterio del *a quo* estas omisiones conllevaron a validarse un pago de servicios denominados "informes de levantamiento", sin haberse determinado el cumplimiento real de la obligación. El endilgarle la responsabilidad al supervisor, no la desliga de su obligación de seguimiento, supervisión y control sobre los procesos contractuales de la Secretaría de Educación.

Ahora bien, el Auto 005 del 30 de agosto de 2023 recoge las funciones a cargo de la persona que desempeñe el cargo de secretario o secretaria de educación en el Municipio de Bucaramanga:

"III. PROPÓSITO PRINCIPAL

1. Planear, diseñar, administrar y evaluar políticas, estrategias y programas para el sector educativo, de conformidad legislación vigente y propendiendo por la cobertura total, la permanencia de los educandos en los ciclos académicos, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación de los diferentes niveles, garantizando un excelente servicio educativo a sus destinatarios, mediante una correcta gerencia de los recursos económicos, físicos y humanos de la secretaria, con el propósito de formar mejores ciudadanos con alto sentido de pertenencia a su ciudad, su región y el país, para contribuir a la construcción de una sociedad justa, igualitaria e incluyente y productiva.

IV. FUNCIONES GENERALES DEL CARGO

1 [...]



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

2. *Dirigir la organización del sistema educativo del municipio de Bucaramanga.*
3. *Responder por la aplicación de las políticas nacionales, departamentales y municipales del sector educativo.*
4. *Garantizar la asesoría y asistencia técnica necesaria para cumplir con las metas de optimización de la calidad del sistema educativo municipal. [...]*
7. *Coordinar el direccionamiento estratégico de las funciones de la Secretaría de educación, para adoptar los planes, programas y proyectos que garanticen el desarrollo de los ejes de la política educativa con la eficiente administración de los recursos disponibles y asignados para la jurisdicción. [...]*
9. *Asegurar la conceptualización de la educación en sus aspectos de calidad, cobertura y desarrollo social, evaluando permanentemente sistemas y enfoques que mejoren las capacidades de aprendizaje, incorporando dentro de las mismas metodologías de medición del impacto y la efectividad del proceso educativo.*
10. *Representar al Departamento o Municipio y a la Secretaría de Educación cuando se requiera de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ente Territorial con el fin de asegurar la integridad de los intereses de la entidad. [...]*
12. *Implementar políticas en materia de direccionamiento estratégico de las competencias de la secretaria a su cargo, adoptar los programas y proyectos que garanticen el desarrollo de los ejes temáticos educativos mediante una eficiente administración de los recursos humanos, económicos, físicos, que le han sido asignados para el efecto. [...]*
17. *Adelantar acciones de seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales de la secretaria, mediante la utilización de las herramientas de la gerencia pública, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y la apropiada ejecución del presupuesto asignado para cada uno de ellos. (...)*

Concluye el *a quo* que la presunta responsable fiscal no cumplió cabalmente con las obligaciones a su cargo y que adicionalmente violó los principios de la contratación pública, incluyendo los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, la imputación consideró que la actitud omisiva y negligente de la señora ANA LEONOR RUEDA VIVAS se encuadra con la definición de culpa grave que consagra nuestro ordenamiento civil y el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 y deberá responder en forma solidaria hasta por la suma de “SETECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$763.524.956,⁰⁴)”.

Ahora bien, en la etapa correspondiente, el apoderado de la señora RUEDA VIVAS presentó escrito de defensa sobre la conducta desplegada por su poderdante:

- ✓ Frente al hecho número uno, *levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe*, la defensa argumenta que no se puede atribuir a su poderdante las presunciones del Art. 118 de la Ley 1474 de 2011. Sin embargo, indica el operador fiscal, se incurre en un error al fijar el argumento en la presunción de que trata el literal b) de dicha norma, cuando no se relaciona, el objeto de la investigación, de una omisión en la obligación de efectuar comparaciones de precios.

Ante este argumento se indica que no se puede confundir el entregable “informes de levantamiento” con la actividad que se debía desarrollar. Baste con ver los estudios previos del contrato para comprender que el entregable es un ítem



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

diferente, cuya contraprestación es diferente a la que se reprocha en el hecho 1 causante del daño, cuyo reproche versa sobre un pago hecho por unos recursos físicos y humanos que no fueron usados.

En virtud de lo expuesto, el despacho de primera instancia no acepta las afirmaciones efectuadas por la defensa para este hecho.

- ✓ Frente al hecho número dos, causante de un detrimento al erario, referido con el pago del servicio de Conexión durante un mes en que los estudiantes se encontraban en receso estudiantil, la defensa argumenta que el supervisor no solicitó la suspensión del contrato.

Esta omisión fue observada por el *a quo* y por ello llamó a responder fiscalmente al señor LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA. Sin embargo, ello no exime de responsabilidad a quien ocupaba el cargo de secretaria de educación del Municipio de Bucaramanga, siendo ella quien debía ajustar la planeación del citado convenio conforme a los lineamientos técnicos para la ejecución de los recursos en el marco del programa Conexión Total liderado por el MEN. De la misma manera manifiesta el fallo objeto de apelación, que se debió haber realizado una adecuada dirección, seguimiento y control a la ejecución del convenio, con ello hubiera podido tramitar oportunamente una suspensión del convenio y así no haber pagado por un servicio que no correspondía a las pautas dadas por el Ministerio de Educación Nacional.

- ✓ Frente al hecho número tres, referido al pago del servicio no prestado denominado *informes de levantamiento*, la defensa tiene dos aristas:

Una primera línea argumentativa se dirige hacia los veinte informes no presentados.

Señala el profesional del derecho que al ser esta una obligación verificable durante la ejecución del convenio la responsabilidad de garantizar la debida y oportuna ejecución de la obligación recaía en forma exclusiva en el supervisor.

Ante este argumento, el Despacho de primera instancia afirmó:

"Frente al argumento planteado por el doctor PABÓN PÉREZ, esto es la delegación de funciones, precisa esta Sala que la imputación efectuada no pretende desconocer la asignación de funciones existente en el caso concreto, puesto que en efecto también fue llamado a responder el supervisor designado para efectuar seguimiento al proceso contractual objeto de estudio.

Sin embargo, como se estableció al momento de formular imputación, la señora RUEDA VIVAS suscribió el acta de pago y liquidación por mutuo acuerdo⁵⁸ de fecha 30 de diciembre de 2016 y el Acta de Liquidación⁵⁹ de fecha 30 de diciembre de 2016, en el marco de su función intrínseca a su rol de ordenadora del gasto, sin ni tan siquiera tener certeza de la ejecución de la obligación de entregar los 124 informes de levantamiento contratados, puesto como se señaló al momento de formular imputación, de una mera lectura de los informes de



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

supervisión y cumplimiento entregados por el supervisor, se advertía la ausencia de alusión alguna al cumplimiento de esta obligación, obliga a quien que era conocida de antemano por la señor (sic) RUEDA VIVAS, pues es bajo su dirección que se estructura la fase precontractual y de suscripción del convenio en mención.

Aunado a que como se estableció en el curso de la presente investigación, los informes de supervisión no contenían los soportes que acreditaban el cumplimiento de los entregables "informes de levantamiento", al punto, que los mismos solo fueron incorporados al expediente contractual, con fecha del 31 de agosto de 2017, esto es, ocho meses de después de la liquidación del contrato.

De ahí que, si bien era el supervisor el garante directo de la ejecución del convenio, no se exime por ello al ordenador del gasto, de ejercer el debido seguimiento y control debido a la ejecución del Convenio en mención a través del supervisor que designó para tal propósito, exigiéndole como mínimo previo a reconocer contraprestaciones, los soportes del cumplimiento de las obligaciones que estaban siendo certificadas, y en todo caso, de haber leído siquiera el informe presentado, hubiese podido identificar la ausencia de referencia al cumplimiento de una obligación que estaba autorizando pagar y liquidar a satisfacción."

Así mismo, la instancia aborda otros argumentos como que la señora RUEDA VIVAS no tenía las competencias académicas requeridas para verificar los informes de levantamiento, ante lo cual argumenta el operador fiscal que en su calidad de secretaria de educación debía conocer por lo menos la cantidad de instituciones educativas objeto del convenio interadministrativo y bastaba con verificar numéricamente los informes para establecer la ausencia de una gran cantidad de ellos.

Cierra sus apreciaciones manifestando que fue tal la negligencia del supervisor y de la secretaria de educación que se pudo establecer que estos informes no fueron parte de ningún análisis por parte del Municipio de Bucaramanga y aun así se autorizó el pago de por esta actividad aun cuando no había soporte del cumplimiento.

"(...) pues como se encuentra probado, ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 1" ni en el "INFORME DE CUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 181 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2016" presentados con fecha trece (13) de diciembre de 2016 ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 2" ni en el "INFORME DE CUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 181 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2016" presentados el 28 de diciembre de 2016, ni en el INFORME DE SUPERVISIÓN No. 3" de fecha 30 de diciembre de 2016, se hace alusión alguna al cumplimiento del servicio "informes de levantamiento".

Concluye el fallador afirmando que, para el daño derivado por los hechos identificados como 1 y 2, se califica a título de culpa grave la actuación omisiva de la señora RUEDA VIVAS de acuerdo con su rol en la etapa precontractual. Finalmente señala:

"Así las cosas, encuentra esta instancia improcedente la petición de la defensa de la señora RUEDA VIVAS, de limitar la responsabilidad derivada por los veinte (20) informes de levantamiento no entregados al supervisor, ya que el pago y liquidación fue autorizado por



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

su mandante, sin que existiera certificación previa del cumplimiento ni soporte alguno que evidenciará la entrega de estos, y pese a ello su mandante se limitó a suscribir tales documentos sin exigir el cumplimiento de las obligaciones asignadas al supervisor."

La segunda línea argumentativa se relaciona con los 55 informes de levantamiento que presentan inconsistencias y que hacen parte del archivo en Excel denominado "inconsistencias .xlsx". Sin embargo, al analizar el daño, el despacho de primera instancia encontró que 44 informes de levantamiento se encontraban conforme a lo ordenado en el convenio. Es decir, este grupo queda reducido a 11.

Al analizar los alegatos de defensa, se encuentra similitud con los anteriores argumentos en donde se pretende endilgar la responsabilidad al supervisor del convenio. Sin embargo, para la gerencia colegiada, este argumento carece de fundamento:

"Argumento que no es de recibo por esta instancia, ya que como se encuentra demostrado, el origen de la imputación formulada a la señora RUEDA VIVAS se atribuye a que el pago y la liquidación fue autorizado sin que existiera certificación previa del cumplimiento del servicio contratado "informes de levantamiento", y pese a ello su mandante se limitó a suscribir tales documentos sin exigir al supervisor pronunciamiento alguno respecto al cumplimiento o no de tal obligación.

Siendo inconsecuente con los cargos formulados, que esta instancia haya pretendido que la señora RUEDA VIVAS verificará informe por informe para identificar las inconsistencias detectadas de cara a las condiciones del servicio, ya que las irregularidades advertidas y reprochadas en su actuar, se circunscriben a su actitud descuidada y negligente en su desempeño como ordenadora del gasto, al proceder a aprobar el pago y la liquidación del convenio sin contar siquiera con la certificación de cumplimiento del supervisor respecto a esta actividad y mucho menos con los soportes documentales que evidenciaran el cumplimiento del ítem en cuestión.

Así las cosas, para la instancia el comportamiento asumido por la señora ANA LEONOR RUEDA VIVAS fue omisivo y negligente en la elaboración y suscripción de los estudios previos y en el seguimiento y control a la ejecución del presupuesto asignado a la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga lo que significó el incumplimiento del principio de eficiencia en la gestión de los recursos asignados del SGP para financiera la conectividad de los establecimientos educativos del Municipio de Bucaramanga.

Con base en lo anterior el despacho de la Gerencia Colegiada Departamental de Santander estableció a título de culpa grave y le condenó a pagar la suma indexada de **OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,⁸²).**
LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA

La imputación de cargos hecha a LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA, se deriva de su designación como supervisor del Convenio Interadministrativo 181 de 2016.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

En virtud de esta calidad debía asumir las obligaciones contenidas en la Ley y en el cuerpo del convenio interadministrativo.

"Con lo anterior, queda demostrado que el señor CASTAÑEDA SIERRA, era funcionario de la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga; y en tal calidad fungió además como el supervisor del Convenio en cuestión, cuya ejecución se censura; y en consecuencia era su obligación realizar un seguimiento técnico, administrativo, contable, financiero y jurídico del cumplimiento contractual; con apego a los principios de la contratación estatal y de la función administrativa; garantizando tanto el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por EL OPERADOR en el marco del convenio, así como el cumplimiento de las normas específicas que regían la materia; protegiendo siempre los derechos, intereses y patrimonio de la entidad por él representada; y los intereses de la comunidad que debía ser beneficiaria efectiva de los servicios contratados."

Bajo este margen de imputación, la primera instancia dispuso la transcripción de las obligaciones de los supervisores, contenidas en la Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84. A renglón seguido identifica las siguientes acciones u omisiones objeto de reproche:

- ✓ Validó el acta de pago parcial y el acta de pago final y de liquidación, sin que, para el caso del servicio "levantamiento de información" exista prueba siquiera sumaria de la disposición de mayores recursos humanos y físicos que justifiquen el pago total del precio convenido para una actividad a desarrollarse en dos meses de acuerdo al análisis de precios unitarios.
- ✓ Para el caso del servicio "informes de levantamiento" solo hasta el mes de agosto de 2017, ocho meses después de liquidado el convenio se soporta la entrega de estos informes dentro del expediente contractual. Muchos de estos informes no cumplen con lo acordado en el convenio y se genera un detrimento al patrimonio público que pudo ser evitado por el señor CASTAÑEDA SIERRA.
- ✓ La omisión de una supervisión rigurosa, la ausencia de verificación del alcance real de los servicios prestados y la calidad de estos significó una pérdida de recursos que una supervisión diligente hubiera evitado.
- ✓ No obra en el expediente prueba siquiera sumaria que dé cuenta de una alerta sobre la necesidad de suspender la prestación del servicio de conectividad durante el receso estudiantil. El manual de contratación establecía esta obligación. Lo que generó el gasto de recursos públicos en una cuantía importante sin que se estuviera justificado dicha erogación.

"De lo anterior, queda demostrado que el señor CASTAÑEDA SIERRA, no cumplió con los preceptos reglamentarios para el desarrollo de su labor, y fue negligente en el cumplimiento de sus obligaciones de supervisión."

En este sentido, la Ley 1474 de 2011, en su artículo 118 prescribe:

"Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave."



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

[...]

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

[...]

"c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual, o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas." (Subrayas propias)

Luego de imputársele en la forma atrás descrita responsabilidad fiscal al supervisor del convenio interadministrativo, su apoderado abogado Humberto Landinez presentó argumentos de defensa:

Frente al hecho uno causante del daño al erario señaló el profesional del derecho que su prohijado no podía disponer de tiempo completo para adelantar la supervisión del convenio interadministrativo objeto de la actuación fiscal, toda vez que debía desarrollar otras supervisiones. Ante lo anterior, se debía presumir la buena fe de quienes presentaban las cuentas de cobro con los informes correspondientes.

Al ser analizado el argumento de defensa, la Gerencia Colegiada de Santander estableció que no podía ser exculpatorio el hecho de tener un exceso de carga laboral, más aún cuando no obra alguna comunicación o prueba que indicará que el señor CASTAÑEDA SIERRA puso en conocimiento de sus superiores esta situación. Indica que verificada la información aportada por la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga en el archivo denominado *designación de supervisor-contraloria.pdf*, el señor CASTAÑEDA SIERRA solo tenía una supervisión asignada adicionalmente.

Tampoco acepta la primera instancia el argumento dirigido a la complejidad y generalidad del ítem contractual, toda vez que indicó el defensor que el hito de pago hacía referencia al tendido y levantamiento de la red y no en específico a labores de levantamiento de información, lo que riñe con el hecho de que los documentos previos del proceso de contratación cuenta con el visto bueno del presunto responsable y las condiciones allí incorporadas se llevaron al Convenio 181 de 2016, es decir el señor CASTAÑEDA SIERRA conocía sobre las obligaciones del contrato. En todo caso, era obligación del supervisor verificar la totalidad de las obligaciones a cargo del contratista y el cumplimiento de la ficha técnica del MEN.

Para el hecho número dos señala que su defendido no tuvo ninguna intervención en la etapa precontractual, asunto que desconoce el visto bueno que le impuso el presunto responsable fiscal a los estudios y documentos previos a la suscripción del convenio.

Sin embargo, aquí el reproche deviene de la etapa de ejecución contractual en donde el supervisor del contrato debió informar que se debía suspender el convenio

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

en lo correspondiente a la conectividad por corresponder a un periodo donde los estudiantes iban a estar en receso.

En referencia al hecho número 3, la defensa denota que para proceder a liquidar el convenio su prohijado solicitó los informes de las actividades desarrolladas en ejecución del convenio, según el abogado defensor indica que estos fueron oportunamente allegados en medio físico y en medio magnético.

Para el fallador de instancia esta afirmación no guarda correspondencia con lo probado dentro del proceso:

(...)

- ✓ *Que el documento digital que hace parte del expediente contractual denominado "Informe Final Bucaramanga 2016.pdf", de acuerdo con lo señalado por las partes involucradas en el proceso contractual correspondería al entregable del servicio contratado "INFORMES DE LEVANTAMIENTO".*
- ✓ *Que la fecha de creación del mencionado documento digital es treinta y uno (31) de agosto de 2017.*
- ✓ *Que habiéndose liquidado el convenio el treinta (30) de diciembre de 2016, se encuentra probado que los informes de levantamiento no se encontraban incorporados al expediente contractual al momento que se liquidó el contrato y en consecuencia se procedió a la liquidación sin que existiera dentro del expediente contractual los entregables de la ejecución del servicio "informes de levantamiento". [...]"*

Frente al argumento, según el cual no existían parámetros de orden técnico para establecer la forma en que se debían presentar los informes de levantamiento de información, el fallo objeto de alzada observa que los estudios previos señalaban exactamente la información que se requería consignar en dichos documentos.

No acepta la primera instancia la justificación de la carga laboral, al considerar que el presunto responsable fiscal solo tenía una supervisión adicional. De la misma forma, no acepta lo atinente a que el operador rindió un informe de ejecución de actividades, y reprocha que el supervisor de este contrato no hubiera verificado el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio interadministrativo.

Todo lo anterior para concluir que el señor LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA actuó de manera omisiva y negligente en su papel como supervisor del convenio interadministrativo. Adicionalmente, establece el *a quo*, que su actuar fue determinante para causar el daño que se investiga y se le endilga una actuación a título de culpa grave teniendo en cuenta que el señor CASTAÑEDA SIERRA:

(...)

- ✓ *Validó el acta de pago parcial y el acta de pago final y de liquidación, sin que, para el caso del servicio "levantamiento de información" exista prueba siquiera sumaria de la disposición de mayores recursos humanos y físicos que justifiquen el pago total del precio convenido para una actividad a desarrollarse en dos meses de acuerdo al análisis de precios unitarios,*



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

actividad que de acuerdo a los soportes que obran en el expediente contractual y a lo señalado por TELEBUCARAMANGA se realizó dentro del primer mes de ejecución del convenio.

- ✓ Validó el acta de pago parcial y el acta de pago final y de liquidación, sin que, para el caso del servicio "informes de levantamiento" se verifique el cumplimiento o no de la prestación de dicha obligación, estableciéndose conforme las consideraciones arriba señaladas que 20 informes de levantamientos no fueron entregados y que 11 de los entregados no cumplieron con el alcance convenido.
- ✓ Omitió conceptuar ante el Secretario de Despacho sobre la necesidad de efectuar modificaciones y/o suspensiones durante el periodo de receso estudiantil con fundamento en las disposiciones contenidas en los lineamientos técnicos del MEN.

Encuentra la Gerencia Departamental Colegiada de Santander que el señor CASTAÑEDA SIERRA, tenía el deber de ejercer las funciones que, por la Constitución, la Ley y los manuales de contratación y de funciones se le impone a quienes desempeñan el rol de supervisores de contratos públicos, asunto que no fue cumplido a contrario sensu, su actuar fue omisivo y negligente y fue determinante para la consolidación del daño que se investiga.

"En consecuencia, una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse con responsabilidad fiscal en su contra, en forma solidaria, por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82)."

JAVIER PÉREZ OSORIO

La imputación hecha al señor JAVIER PÉREZ OSORIO, se hizo en su calidad de representante legal de TELEBUCARAMANGA, siendo aquel quien suscribió el Convenio 181 de 2016, de la misma manera fue quien firmó las actas de inicio de fecha 1 de noviembre de 2016, acta de pago y liquidación de fecha 30 de diciembre de 2016 y la consecuente acta de liquidación de esta misma fecha.

Luego de analizar la naturaleza jurídica de la entidad contratista y de recordar los postulados a que está sometida en virtud de su manual de contratación y a sus estatutos, señala la responsabilidad del señor Pérez Osorio, quien con su conducta generó una afectación económica al Municipio de Bucaramanga. Se reprocha que el actuar de quien ostentaba la representación legal de la contratista, fue contrario a la oferta, los estudios y documentos previos, además de las cláusulas convenidas.

El acuerdo contractual había pactado que el valor de la prestación del servicio "levantamiento de información" estaba sujeto a la ejecución del servicio durante dos meses y que se entregarían "informes de levantamiento" para las 124 instituciones educativas, asunto que, de acuerdo con los medios de prueba recogidos, no se materializaron.

Realizada la imputación en la forma atrás resumida, la defensa del señor JAVIER PÉREZ OSORIO, se enfocó en afirmar que el operador fiscal omitió las actuaciones



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

desplegadas por su defendido. Ante este argumento el *a quo* responde que no es de recibo por cuanto el auto de imputación fue claro en señalar las razones por las cuales se vinculaba al presunto responsable fiscal a este procedimiento. De la misma forma, desconoce el argumento según el cual no se puede imputar como gestor fiscal al señor PÉREZ OSORIO. Para la primera instancia, es palmario que a pesar de no tener la titularidad de los recursos públicos, el presunto responsable si incidió en el desmedro de los recursos públicos provenientes del Municipio de Bucaramanga:

"Pues esta instancia, ha considerado que a pesar de no administrar directamente recursos públicos, con su conducta, incidió en el desmedro de los recursos del municipio de Bucaramanga, pues actuó de manera contraria a la oferta y a las cláusulas convenidas, en donde se pactó la disposición de unas cuadrillas por 2 meses y la entrega de 124 informes de levantamiento, y conforme a lo probado se tiene que únicamente se cumplió con la disposZ6ii de las cuadrillas durante un mes, que 20 de los 124 informes de levantamiento no fueron entregados y que 11 de los 124 informes de levantamiento no cumplieron con las especificaciones pactadas".

Bajo estas consideraciones se calificó la conducta de JAVIER PÉREZ OSORIO a título de culpa grave fundamentada entre otros por el informe final y cuenta de cobro presentada por el contratista respecto de actividades que realmente no ejecutó, toda vez de manera contraria a la oferta, los estudios y documentos previos y a las cláusulas convenidas, ya que las actividades determinadas se cobraron, pero no se materializaron en los términos descritos en el análisis de las pruebas previamente realizado. Señala el fallo objeto de alzada que dichos incumplimientos no han sido desvirtuados ni por la defensa del señor PÉREZ OSORIO ni por ningún otro vinculado, por lo tanto, encontró probada con certeza, que el señor JAVIER PÉREZ OSORIO conforme las facultades conferidas como representante legal de TELEBUCARAMANGA, procedió a cobrar la totalidad de los servicios contratados en el Convenio No. 181 de 2016, sin que las hubiese ejecutado.

El fallo objeto de verificación en esta instancia, cierra el análisis sobre la conducta del presunto responsable fiscal indicando que su actuación fue determinante para ocasionar el daño al erario y por lo tanto debe responder en forma solidaria por la suma indexada de **DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$225.204.198,³⁸)**.

DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA

Se imputó al señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA en su calidad de administrador del Convenio 181 de 2016 por parte de TELEBUCARAMANGA.

Luego de contextualizar sobre el régimen jurídico aplicable a TELEBUCARAMANGA y las normas que se aplican a nivel interno, manual de contratación y estatutos, el *a quo* relata la asignación del rol de administrador del



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

convenio en cabeza del señor ROMÁN PARRA y el procedimiento que debía seguir para cumplir este adecuadamente.

"El reproche fiscal al señor ROMAN PARRA se circunscribe a que en calidad de Administrador del Convenio por parte de TELEBUCARAMANGA, habría certificado la entrega de la totalidad de los servicios a cargo de TELEBUCARAMANGA, lo que habría contribuido a que se realizara el pago de un mes adicional al realmente prestado por concepto de servicio "levantamiento de información" y por "informes de levantamiento" para 124 instituciones educativas, servicios que no se materializaron en los términos descritos en el análisis de las pruebas previamente realizado."

Así mismo, se le reprocha al presunto responsable fiscal el hecho de que, en calidad de administrador, suscribió el acta de pago parcial, informe de cumplimiento de obligaciones de fecha 13 de diciembre de 2016, el primer informe de ejecución de fecha 28 de noviembre 2016, informe de cumplimiento de obligaciones de fecha 28 de diciembre de 2016, el segundo informe de ejecución de fecha 30 de diciembre de 2016, entre otros.

Hecha la imputación en el sentido indicado, la defensa del señor ROMÁN PARRA presentó memoriales sin que se advierta, por la primera instancia, elementos que constituyan argumentos de defensa a favor de su prohijado. Los mismos, fueron dirigidos a desvirtuar la existencia del daño en las tres situaciones fácticas objeto de reproche fiscal y así fueron analizadas en el acápite correspondiente.

Así las cosas, la primera instancia concluyó:

"En este estado de cosas, teniendo en cuenta que dichos incumplimientos no han sido desvirtuados ni por la defensa del señor ROMAN PARRA ni por ningún otro vinculado, encuentra esta instancia probada con certeza, que el señor DIEGO ANDRÉS ROMAN PARRA conforme las facultades conferidas en calidad de Administrador del Convenio por parte de TELEBUCARAMANGA, certificó la entrega de la totalidad de los servicios a cargo de TELEBUCARAMANGA sin que ello hubiese sucedido, lo que habría contribuido a que se realizara el pago de un mes adicional al realmente prestado por concepto de servicio "levantamiento de información", por 20 "informes de levantamiento" que no se presentaron y por 11 "informes de levantamiento" que presentan inconsistencias sustanciales de cara a las especificaciones contractuales, servicios que no se materializaron en los términos descritos en el análisis de las pruebas previamente realizado."

Análisis del cual resulta probada la calificación realizada en la providencia de imputación ya referida, como OMISIVA en el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el marco del Convenio No. 181 de 2016, la cual se califica como GRAVEMENTE CULPOSA, dado que el señor ROMAN PARRA actuando como Administrador del Convenio por parte de TELEBUCARAMANGA, certificó el cumplimiento de total de los servicios contratados como sustento para efectuar cobros al municipio de Bucaramanga, por urto .c. vicios que no prestó, relacionados con el "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución" y con la entrega de 31 "informes de levantamiento", contribuyendo en la materialización de un detrimento patrimonial al Estado."

De la determinación del nexo de causalidad entre su actuación y el daño, se tiene que, el señor DIEGO ANDRÉS ROMAN PARRA contribuyó a la generación del daño, pues si su

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

comportamiento hubiera estado ajustado a todos a los principios de moralidad, eficiencia y responsabilidad y al cumplimiento de los deberes funcionales que le habían sido encargados como representante del OPERADOR en el marco del convenio en cuestión; hubieran llevado a cabo todas las acciones necesarias, encaminadas a prestar los servicios contratados ceñido a las estipulaciones convenidas, permitiendo el cumplimiento del fin social pretendido y no, por el contrario, cobrando servicios no prestados como en efecto sucedió.

*En consecuencia, una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse con responsabilidad fiscal en su contra, en forma solidaria, por la suma indexada de **DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$225.204.198,38).***

Frente a la solidaridad en las conductas, el *a quo*, luego de exponer el marco jurídico de la figura, estableció la solidaridad de los presuntos responsables fiscales de la siguiente manera:

	DESCRIPCIÓN	CUANTÍA DETALLADA INDEXADA	RESPONSABILIDAD SOLIDARIA
CONVENIO 181 DE 2016	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1 - De la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución	\$48.258.177,11	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA ✓ JAVIER PÉREZ OSORIO ✓ DIEGO ANDRES ROMAN PARRA
	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 2 -Contratación y pago del servicio de conexión durante un mes (periodo receso estudiantil según calendario académico 2016) en 123 I.E.	\$626.169.758,44	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA
	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3 - Del pago del servicio no prestado, denominado "informes de levantamiento" en 31 I.E.	\$176.946.021,27	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA ✓ JAVIER PÉREZ OSORIO ✓ DIEGO ANDRES ROMAN PARRA

TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

La primera instancia convocó al proceso de responsabilidad fiscal a las siguientes aseguradoras por los amparos que se describen a continuación:

Allianz Seguros S.A., con NIT 860.026.182-5

Carrera 69 No. 44-35 Piso 12 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

La Previsora S.A. Compañía de Seguros, con NIT 860.002.400-2

MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A., con NIT 891.700.037-9

AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT 860.002.184-6

Póliza número: 21984251

Tipo de póliza: Póliza de manejo entidad estatal

Vigencia: del 24/09/2016 al 30/12/2016

Riesgo amparado: La compañía ampara a las entidades estatales contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por sus servidores públicos por actos u omisiones, que se tipifiquen como delitos de manejo de bienes contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal.

Valor asegurado: \$900'000.000,⁰⁰

Fecha de expedición: 24/09/2016

Coaseguro: Allianz Seguros S.A. 32%

La Previsora S.A. 24%

Mapfre S.A. 24%

AXA Colpatria 20%

De acuerdo con las obligaciones derivadas del contrato de seguros, la primera instancia señaló:

"Conforme las consideraciones antes expuestas, se mantendrá como terceros civilmente responsables en el presente proceso, a las compañías de seguros ALLIANZ SEGUROS S.A.(32%), LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS (24%), MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA (24%) y AXA COLPATRIA (20%), ya que de acuerdo a las consideraciones expuestas en el fundamento -fáctico se tiene que la consumación del daño data del treinta (30) de diciembre de 2016, fecha en la cual se liquidó definitivamente el Convenio 181 de 2016, y en la cual se encontraba vigente la Póliza No. 21984251. Situación irregular, derivada de las acciones y omisiones que fundamentan la imputación de responsabilidad fiscal a personas que se desempeñaron en el Municipio de Bucaramanga como Secretaria de Educación y Profesional Universitario adscrito a la Secretaría de Educación (Supervisor); por consiguiente las mencionadas compañías de seguros están llamadas a responder, en virtud de que la mencionada póliza ampara al asegurado contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes, causados por sus empleados en el ejercicio de los cargos amparados, por actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública, o fallos con responsabilidad fiscal según la legislación colombiana, siendo precisamente esta última situación la que ocupa la presente investigación, en caso de que se profiera fallo con responsabilidad fiscal."

Chubb Seguros Colombia S.A., con NIT 860.026.518-6

Póliza número: 32905

Tipo de póliza: Póliza de cumplimiento

Riesgo amparado, vigencia y valor asegurado:

Cumplimiento Estatal	01/11/2016 – 01/05/2017	\$219'925.278, ⁸⁰
Calidad del servicio	01/11/2016 – 01/05/2017	\$219'925.278, ⁸⁰



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Fecha de expedición: 01/11/2016

Para la primera instancia este amparo debe ser vinculado al presente proceso de responsabilidad fiscal por cuanto:

"Que teniendo en cuenta que en la mencionada póliza se amparan las pérdidas causadas al municipio de Bucaramanga, por el incumplimiento de las estipulaciones convenidas y por la calidad del servicio estatal en el marco del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016, siendo precisamente estas, algunas de las situaciones que ocupan la atención en el presente proceso de responsabilidad, toda vez que conforme el material probatorio se cuestiona, por una parte, la ausencia de prestación de servicio de "levantamiento de información" durante el segundo mes y la ausencia de "informes de levantamiento" en 20 I.E., lo cual deviene en un incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el OPERADOR para con el municipio de Bucaramanga, y de otra, las inconsistencias detectadas en los "informes de levantamiento" de 55 I.E., lo cual denota deficiencias en la calidad del servicio prestado.

Por lo anterior, se mantendrá como tercero civilmente responsable en el presente proceso, a la compañía CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., con el NIT 860.026.518-6, ya que se ha imputado responsabilidad fiscal por el incumplimiento en la prestación de los servicios convenidos en el marco del Corracb—No. 181 de 2016; por consiguiente, la mencionada compañía de seguros está llamada a responder en caso de que se profiera fallo con responsabilidad fiscal derivado de los hechos 1 y 3, en virtud del contrato de seguros."

AXA Colpatría Seguros S.A., con NIT 860.002.184-6

MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A., con NIT 891.700.037-9

La Previsora S.A. Compañía de Seguros, con NIT 860.002.400-2

Póliza número: 51

Tipo de póliza: Póliza de seguro de responsabilidad civil

Vigencia: del 24/09/2018 al 14/09/2019

Riesgo amparado: Responsabilidad por un juicio de responsabilidad fiscal.

Valor asegurado: \$2.800'000.000,⁰⁰

Fecha de expedición: 24/09/2018

Coaseguro:	AXA Colpatría	60%
	Mapfre S.A.	35%
	La Previsora S.A.	5%

Acorde con las obligaciones derivadas del contrato de seguros, la primera instancia expuso:

"Se vinculó la citada Póliza, en la medida que dentro de los riesgos garantizados están los que se deriven de la declaratoria de responsabilidad juicios de responsabilidad fiscal, derivados de actos incorrectos en el ejercicio de los cargos asegurados, encontrándose cobijada la secretaria de despacho de la cartera de Educación del municipio de Bucaramanga, funcionaria vinculada a la presente investigación.

Teniendo en cuenta que la póliza en comento es un seguro por reclamación, y que la misma fue efectuada durante la vigencia de la póliza, con periodo de cobertura de retroactividad ilimitada, tendría lugar a amparar los hechos irregulares cuestionados en el presente proceso ordinario de responsabilidad fiscal; en la medida que los hechos objeto de reproche fiscal



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

acontecieron dentro del periodo de retroactividad amparado y la reclamación fue conocida por el asegurado en vigencia de esta.

En este sentido, en cumplimiento del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, se mantendrá la vinculación como terceros civilmente responsables a las compañías aseguradoras AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6, MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 y La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2, en virtud de la Póliza No. 51, expedida el 24 de septiembre de 2019 por la compañía aseguradora AXA Colpatria Seguros S.A., la cual dentro de los objetos amparados se encuentra la "Responsabilidad por un juicio de responsabilidad fiscal", por valor asegurado de \$2.800'000.000,00, vigente desde el 14/09/2018 hasta 14/09/2019."

ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LOS TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES:

Finalmente, la colegiatura analiza los argumentos de defensa de los terceros civilmente responsables de la siguiente manera:

AXA COLPATRIA S.A.

En primer lugar, el apoderado solicita se vinculen a las coaseguradoras de la póliza número 51, a lo que el Despacho de primera instancia replica señalando que conforme a lo ordenado en el Auto 012 del 5 de septiembre de 2019 las coaseguradoras se encuentran vinculadas al presente proceso.

Solicita el profesional del derecho que representa los intereses de AXA COLPATRIA S.A. que se limite el llamamiento de su representada conforme al alcance y vigencia del amparo, límite del valor asegurado y disponibilidad del valor asegurado derivado de las condiciones de la Póliza No. 51. Aduce la defensa que los hechos objeto de reproche sucedieron con anterioridad a la vigencia de la citada póliza. El pronunciamiento del *a quo* va dirigido a señalar que verificadas las condiciones de la póliza el periodo de retroactividad se pactó como ilimitado.

Con relación a la póliza 21984251, argumenta la defensa que los hechos objeto de investigación se encuentran por fuera de la vigencia de la póliza. El despacho de primera instancia observa que el cubrimiento de la póliza no corresponde al periodo 01/01/2016 y el 21/06/2016, señalado por la defensa, si no al transcurrido entre el 24/09/2016 al 30/12/2016, encontrándose dentro de los tiempos en que sucedieron los hechos objeto de reproche fiscal.

Como tercer elemento, la defensa cuestiona el auto de imputación e indica que no hay motivación en lo correspondiente a las pólizas por las cuales se le vinculo a su prohijada. Ante lo afirmado por el despacho de primera instancia indica que contrario a lo señalado en el auto de imputación se puede observar con claridad los funcionarios respecto de quienes se predica la vinculación de su representada y el amparo que se pretende afectar y las condiciones de las coberturas.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023
LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS

Solicita la defensa se tengan en cuenta los porcentajes de coaseguro y las cláusulas de deducibles y los límites asegurados. Señalando que no se podría llamar más de una póliza de manejo dentro del proceso. Dicho argumento no es compartido por la primera instancia por cuanto considera que solo se quiere limitar el monto indemnizatorio al valor real del interés asegurado sin que se limite la existencia de la coexistencia de seguros.

ALLIANZ SEGUROS S.A.

Indica la apoderada de esta aseguradora que no se puede vincular la póliza 21984251 toda vez que la vigencia de la misma era entre las cero horas del 24 de septiembre de 2016 y las veinticuatro horas del 30 de diciembre de 2016. La ocurrencia de los hechos fueron el día 30 de diciembre de 2016, pero el acta de liquidación del convenio objeto de la garantía se registró en SECOP solo hasta el día 4 de enero de 2017, por fuera de la vigencia de la póliza. Dicho argumento no es compartido por la primera instancia toda vez que el SECOP I no es una plataforma transaccional como si lo es SECOP II, solo es un instrumento de publicidad.

Solicita la defensa se tengan en cuenta los deducibles. Así mismo solicita tener en cuenta los coaseguros.

Finalmente, observa que el artículo 1092 del Código de Comercio establece como procede la indemnización en los eventos en que hay coexistencia de seguros.

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.

Argumenta la defensa que las pólizas vinculadas tuvieron un tratamiento igual sin analizar los amparos de cada una. Sin embargo, la primera instancia sintetiza que lo consignado en el auto de imputación identifica los amparos llamados a responder en virtud de la modalidad de la póliza y de los riesgos amparados.

No comparte la gerencia colegiada la inconformidad según el cual la póliza principal a responder deba ser la número 32905, ya que en materia de pluralidad de seguros se debe aplicar lo señalado por el Código de Comercio en su artículo 1092.

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.

El argumento inicial de defensa afirma que no se puede vincular la póliza 32905 por cuanto no fue vinculado al proceso de responsabilidad fiscal el contratista TELEBUCARAMANGA. Ante este argumento el operador fiscal señala que no era posible la vinculación de la sociedad, así lo reza:

"Analizados los argumentos expuestos en este punto es preciso señalar a la defensa de CHUBB SEGUROS S.A., que la vinculación de TELEBUCARAMANGA al presente asunto



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

en calidad de presunto responsable fiscal resulta improcedente, toda vez que, para la época de la suscripción del convenio en mención, por su naturaleza jurídica no podía constituirse en sujeto pasivo de responsabilidad fiscal, conforme al artículo 3° de la Ley 610 de 2000.

Fundamento de lo anterior, se tiene conforme a la escritura pública No. 774 del 1° de julio de 2015⁸³, que para la época de los hechos TELEBUCARAMANGA, es una Empresa de Servicios Públicos Mixta, del tipo de las anónimas, dedicada a la prestación de Servicios Públicos referentes al sector de las Tecnologías de la información y de las Comunicaciones, regulada por la Ley 1431 de 2009, por las disposiciones que la complementen, reglamenten, sustituyan o modifiquen, por sus Estatutos y por las normas del Código de Comercio en lo pertinente a sociedades.

Pues su capital social estaba distribuido entre los accionistas (mayoritariamente público), así:

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL ACCIONISTA	Nº. DE ACCIONES	V/R TOTAL DE LAS ACCIONES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL CAPITAL
Patrimonio Autónomo receptor de Activos de Telecom- PARAPAT	465.872.101	46.587.210.100,00	55,999994
Metrotel S.A. ESP	366.040.678	36.604.067.800,00	43,999792
Victor Arnulfo Gómez Viviescas	1.706	170.600,00	0,000205
Área Metropolitana de Bucaramanga	18	1.800,00	0,000002
Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Bucaramanga - INVISBU	18	1.800,00	0,000002
Caja de Previsión Social Municipal	18	1.800,00	0,000002
Cooperativa de empleados de las Empresas Públicas de Bucaramanga Ltda.	18	1.800,00	0,000002
TOTAL	831.914.555	83.191.455.500,00	100,00%

En razón de lo expuesto, argumenta el a quo, se vincularon las personas que ostentaban la calidad de representante legal y de administrador del convenio, ante la imposibilidad de vincular a la empresa contratante.

De otra parte, afirma el fallo objeto de esta instancia, el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 prevé que: "[...] cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado [...]". Por lo tanto, la vinculación de la compañía de seguros y de la póliza no puede estar sujeta a la vinculación del tomador. El objeto del riesgo asegurado es proteger al beneficiario y al asegurado, que en este caso es el Municipio de Bucaramanga.

Reitera la defensa argumentando que el incumplimiento solo puede predicarse respecto de la entidad contratista y cita para tal fin la definición de amparo de cumplimiento según el contrato. La primera instancia se aparta de dicha



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

interpretación señalando que los señores PÉREZ OSORIO y ROMAN PARRA eran los responsables de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio 181 de 2016.

Continúa sus alegatos de defensa cuestionando que, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, existe una falta de legitimación en la causa por pasiva a favor de CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A.

*"(...) se vinculará al proceso a la compañía de seguros **cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso se encuentre amparado por una póliza de seguros.** En este caso, el sujeto amparado (afianzado) por la Póliza No. 32905 es TELEBUCARAMANGA; dicha póliza NO ampara ni a los empleados o miembros de TELEBUCARAMANGA, ni al contrato en sí mismo considerado, ni a ningún bien en específico."*

La primera instancia considera que no le asiste la razón al profesional del derecho y que lo que cuenta es el amparo que se hacía al Municipio de Bucaramanga ante los incumplimientos que pudieran derivarse del Convenio 181 de 2016 y estos estaban bajo el amparo de la póliza 32905.

También se presentan otros argumentos como:

1. Ausencia del siniestro. Ya se analizó este ítem cuando se relacionó la existencia del daño y se fijaron los tres hechos generadores del mismo.
2. Debe respetarse la suma máxima asegurada y la eventual responsabilidad de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. debe corresponder a los términos y condiciones de la Póliza 32905.

Finalmente, la Gerencia Departamental Colegia de Santander señala:

*"Teniendo en cuenta que la cuantía del daño en el presente proceso de responsabilidad fiscal asciende a la suma INDEXADA de **OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82)**, y que, luego de individualizadas y definidas de manera subjetiva la responsabilidad en la causación del daño al patrimonio del Municipio de Bucaramanga, se consideraron solidariamente responsables del daño los aquí investigados de la forma establecida en el acápite "RESPONSABILIDAD SOLIDARIA" y en consecuencia están llamados a responder los garantes de la siguiente forma:*

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

DESCRIPCIÓN	CUANTÍA DETALLADA INDEXADA	RESPONSABILIDAD SOLIDARIA RESPONSABLES DEL DAÑO	PÓLIZA / AMPARO LLAMADO A RESPONDER EN CALIDAD DE GARANTE
CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1 - De la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución	\$48.258.177,11	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA ✓ JAVIER PÉREZ OSORIO ✓ DIEGO ANDRES ROMAN PARRA	✓ PÓLIZA 21984251 / FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL ✓ PÓLIZA 32905 / CUMPLIMIENTO ESTATAL ✓ PÓLIZA 51 / RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 2 -Contratación y pago del servicio de conexión durante un mes (periodo receso estudiantil según calendario académico 2016) en 123 I.E.	\$626.169.758,44	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA	✓ PÓLIZA 21984251 / FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL ✓ PÓLIZA 51 / RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 2 -Contratación y pago del servicio de conexión durante un mes (periodo receso estudiantil según calendario académico 2016) en 123 I.E.	\$626.169.758,44	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA	✓ PÓLIZA 21984251 / FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL ✓ PÓLIZA 51 / RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3 - Del pago del servicio no prestado, denominado "informes de levantamiento" en 31 I.E.	\$114.158.723,4 (20 "informes de levantamiento" no entregados)	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA ✓ JAVIER PÉREZ OSORIO ✓ DIEGO ANDRES ROMAN PARRA	✓ PÓLIZA 21984251 / FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL ✓ PÓLIZA 32905 / CUMPLIMIENTO ESTATAL ✓ PÓLIZA 51 / RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
	\$62.787.297,87 (11 "informes de levantamiento" con inconsistencias sustanciales"	✓ ANA LEONOR RUEDA VIVAS ✓ LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA ✓ JAVIER PÉREZ OSORIO ✓ DIEGO ANDRES ROMAN PARRA	✓ PÓLIZA 21984251 / FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL ✓ PÓLIZA 32905 / CALIDAD DEL SERVICIO ESTATAL ✓ PÓLIZA 51 / RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Así las cosas, el despacho de primera instancia falló con responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

Contra ANA LEONOR RUEDA VIVAS y LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA en cuantía de SEISCIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON CUARENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$626.169.758,44), suma indexada, en forma solidaria.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Contra ANA LEONOR RUEDA VIVAS, LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA, JAVIER PÉREZ OSORIO y DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA en cuantía de DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$225.204.198,38), suma indexada, en forma solidaria.

De igual manera, se declararon terceros civilmente responsables a las siguientes aseguradoras:

- I. **Allianz Seguros S.A. 32%**
 La Previsora S.A. 24%
 Mapfre S.A. 24%
 AXA Colpatria 20%

Póliza número: 21984251
Tipo de póliza: Póliza de manejo entidad estatal
Vigencia: del 24/09/2016 al 30/12/2016
Valor asegurado: \$900'000.000,⁰⁰

Por la cuantía de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,⁸²). Menos deducible del 9% del valor de la pérdida sin mínimo y proporcional a los porcentajes de coaseguro.

- II. **Chubb Seguros Colombia S.A., con NIT 860.026.518-6**

Póliza número: 32905
Tipo de póliza: Póliza de cumplimiento
Riesgo amparado, vigencia y valor asegurado:
 Cumplimiento Estatal 01/11/2016 – 01/05/2017 \$219'925.278,⁸⁰
 Calidad del servicio 01/11/2016 – 01/05/2017 \$219'925.278,⁸⁰

Amparos afectados: (i) "CUMPLIMIENTO ESTATAL" por la suma indexada de: (i) \$162.416.900,51; y, (ii) "CALIDAD DEL SERVICIO" por la suma indexada de \$62.787.297,87. Sin aplicación de deducibles ni coaseguro.

- III. **AXA Colpatria 60%**
 Mapfre S.A. 35%
 La Previsora S.A. 5%

Póliza número: 51
Tipo de póliza: Póliza de seguro de responsabilidad civil
Vigencia: del 24/09/2018 al 14/09/2019
Valor asegurado: \$2.800'000.000,⁰⁰

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Por la cuantía de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,⁸²). Sin aplicación de deducibles ni coaseguro.

1.4 Auto 006 del 15 de noviembre de 2023 por el cual se resuelven recursos de reposición y se conceden unas apelaciones

El Auto 005 del 30 de agosto de 2023 fue objeto de una solicitud de aclaración y de los correspondientes recursos. Adicionalmente, se interpuso un recurso de queja contra el Auto 006 de 2023, por el rechazo de un recurso de apelación. Sobre este último este despacho se pronunciará directamente con el fin de asegurar el derecho a la segunda instancia que el asiste a la sociedad CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A.:

Presunto o Tercero Civilmente Responsable	Fecha de recurso	Tipo de recurso
AXA COLPATRIA	04/09/2023	Reposición y apelación
MAPFRE S.A.	06/09/2023	Aclaración (no es recurso)
DIEGO ANDRÉS ROMAN	06/09/2023	Directamente apelación
JAVIER PÉREZ OSORIO	06/09/2023	Directamente apelación
LA PREVISORA S.A.	07/09/2023	Reposición y apelación
CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.	07/09/2023	Reposición y apelación
ANA LEONOR RUEDA	07/09/2023	Reposición y apelación
ALLIANZ SEGUROS	07/09/2023	Reposición y apelación
LUIS MIGUEL CASTAÑEDA	13/09/2023	Directamente apelación
MAPFRE S.A.	14/09/2023	Reposición y apelación
CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.	19/09/2023	Reposición y apelación
CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.	23/11/2023	Queja

Inicialmente, el despacho de primera instancia aborda la solicitud de aclaración presentada por MAPFRE SEGUROS S.A., para ello, mediante Auto 136 del 8 de septiembre hizo el siguiente análisis:

Primero, retoma los argumentos de la solicitud de aclaración que básicamente se dirigen a que se dé claridad sobre la forma en que deben pagar las aseguradoras la condena impuesta toda vez que se encuentran vinculadas tres pólizas de seguros cuyo monto total asciende a más de tres mil millones de pesos. Señala el solicitante que si todas las aseguradoras eligieran pagar según su porcentaje de aseguramiento y el monto de cada póliza se pagaría casi cinco veces el valor de la condena.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Ante los argumentos expuestos, la Gerencia Departamental Colegiada de Santander negó la solicitud de aclaración considerando:

"IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez descritos los requisitos de esencia y procedencia, se analiza por parte del Despacho la solicitud de aclaración interpuesta el 6 de septiembre de 2023 en contra del Fallo No. 005 del treinta (30) de agosto de 2023, notificado electrónicamente al vinculado el treinta y uno (31) de agosto de 2023.

Encuentra esta Sala que la solicitud elevada por el Dr. JAIME ANDRÉS BARÓN HEILBRON, fue presentada dentro del término de ejecutoria del fallo, cumpliendo así con el requisito de oportunidad para su presentación.

Ahora bien, realizado el estudio del argumento invocado, encuentra esta Sala que el fundamento de la petición formulada resulta de la sumatoria de los máximos asegurados, desconociéndose con ello el alcance de las consideraciones expuestas en el acápite "XV.TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE" y lo dispuesto en la resolutive de la providencia en cuestión, en la cual contrario a lo señalado, se propugnó la realización de una debida identificación del amparo llamado a responder de cara al alcance de cada hecho objeto de cuestionamiento fiscal, respetando el riesgo amparado, la modalidad de cobertura, deducible, porcentajes de coaseguro, retroactividad, y demás elementos de la póliza.

Así las cosas, la Sala considera que no se dan los presupuestos necesarios para la procedencia de la aclaración solicitada por parte del Dr BARÓN HEILBRON, pues no es cierto que la declaratoria de los civilmente responsables T..] contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda [...1" respecto al límite del llamamiento de cada compañía aseguradora."

Ahora bien, frente a los recursos de reposición el *a quo* se pronunció mediante el Auto 006 del 15 de noviembre de 2023.

Inicialmente, el *a quo* procede a determinar cuáles recursos fueron presentados en la oportunidad legal para ello, encontrando que todos se ajustan a tal requisito con excepción del presentado por el profesional del derecho HUMBERTO LANDINEZ FUENTES, quien se encarga de la defensa del señor LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA y quien presentó el escrito de impugnación al séptimo día siguiente a su notificación. La primera instancia, en atención al postulado del artículo 56 de la Ley 610 de 2000 y de lo señalado en el artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, rechazó por extemporáneo el recurso.

Sin embargo, ante el pronunciamiento de esta delegada sobre los términos y su reinició con ocasión de la solicitud de aclaración presentada por MAPFRE S.A., este despacho, en aras de garantizar el debido proceso y las garantías que le asisten al señor CASTAÑEDA SIERRA, procederá a analizar dicho recurso.

A continuación, empieza a analizar cada uno de los recursos de reposición propuestos, de la siguiente manera:

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"> De la "NECESIDAD DE EXISTENCIA DE UN DAÑO COMO ELEMENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA POR TELEBUCARAMANGA"

Si bien dicho concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no tiene carácter vinculante por sí mismo, como doctrina probable esta Sala puede apoyarse en el mismo, consignándose en la providencia recurrida los argumentos considerados de cara a las situaciones particulares del caso concreto (vistos en las páginas 52 a la 57 del Fallo No. 005 del 30 de agosto de 2023), los cuales se ratifican en este estadio procesal.

> De la "SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 120 DE LA LEY 1474 DE 2011."

Se reitera la posición de esta Sala en lo que atañe a la prescripción general del contrato de seguros, concordante con la posición de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.

Al respecto, dicha dependencia, mediante Concepto CGR-OJ-183-2018, realizó un barrido del precedente doctrinal de dicha dependencia, el cual desde el año 2010 ha sido uniforme, y desde el 7 de junio de 2018, coincidente con la posición del consejo de Estado, "...en el sentido de considerar que la prescripción de la acción de seguros prevista en el Código de Comercio no es aplicable en los procesos de responsabilidad fiscal, por cuanto es un procedimiento de naturaleza administrativa y no judicial por cuanto su declaratoria no está limitada por los plazos a los que se refieren las normas del estatuto comercial, en la medida en que no se trata del ejercicio de una "acción", sino de la expedición de un acto administrativo que declara la responsabilidad del agente estatal -fiscal- y de la aseguradora -civil-".

Discusión, que como acertadamente lo indica la Oficina Jurídica de la CGR, quedó totalmente resuelta, en los procesos de responsabilidad fiscal iniciados con posterioridad a la vigencia del artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, como es el caso del proceso que nos ocupa, "...pues el artículo 120 ibidem no dejó duda respecto a 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."

Si bien el Consejo de Estado previo a la vigencia del artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, mantuvo una postura acorde con lo señalado por el recurrente, el mismo Consejo de Estado, en Sentencia del 7 de junio de 2018³⁵, modificó, en el entendido de hacer extensiva a los procesos de responsabilidad fiscal iniciados antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011 los términos de prescripción y caducidad contenidos en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000, para la exigibilidad de las pólizas de seguro, en el marco del proceso de responsabilidad fiscal.

Por lo expuesto, este cargo no tiene vocación de prosperar para reponer el fallo recurrido o declarar la prescripción de la acción que se deriva del contrato de seguro.

> De la "RESPONSABILIDAD EN CUANTO A LOS AMPAROS, LIMITE DE VALOR ASEGURADO, DISPONIBILIDAD DE VALOR ASEGURADO Y VIGENCIA DE LOS AMPAROS."

Respecto a las manifestaciones realizadas, procede esta Sala a estudiar la solicitud antes reseñada, verificándose en primer lugar, que incurre en una imprecisión el Dr. GALEANO, al incluir dentro de su exposición las pólizas de manejo entidad estatal No. 21660394 y



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

21877290 pues las mismas no se encuentran dentro de las pólizas llamadas a responder en el presente asunto.

Precisado lo anterior, es preciso señalar que no es cierto que esta instancia haya omitido identificar la modalidad de cobertura tanto para las pólizas de manejo como para la póliza de responsabilidad civil, especificaciones que fueron detalladas en el Auto de Imputación No. 004 del 30 de septiembre de 2022³⁶ y en la providencia recurrida, resolviéndose mantener la vinculación al presente proceso de responsabilidad fiscal de las Compañías ALLIANZ SEGUROS S.A. CON NIT 860.026.182-5, LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS CON NIT 860.002.400-2, MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. CON NIT 891.700.037-9, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. y CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.; en virtud de la expedición de la póliza de manejo entidad estatal No. 21984251, de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 32905 y de la póliza de seguro de responsabilidad civil No. 51.

Seguidamente, se advierte imprecisión en los fundamentos expuestos por el Dr. GALEANO para coadyuvar esta línea argumentativa, pues hace referencia a aspectos que no corresponden a la realidad procesal del presente asunto, conforme se demuestra a continuación:

1. No es cierto que el auto de apertura date del 14 de diciembre de 2018 como lo señala el recurrente, el mismo fue proferido el 28 de enero de 2019 (folios 228-248).
2. El proceso de Responsabilidad Fiscal 2019-00073 no "nace" del PRF 2018-01202. El PRF 2019-00073, es una actuación desde su inicio independiente del PRF 2018-01202, conforma las consideraciones señaladas en el acápite "ANTECEDENTE" del Auto de Apertura del PRF 2019-00073 (folios 228-248), que precisó que de acuerdo con lo decidido en Sesión Ordinaria No. 176 de Colegiatura del veintidós (22) de noviembre de 2018 se procedería a desglosar el antecedente fiscal No. 3551 en dos (02) procesos de Responsabilidad de Fiscal; siendo asignados mediante Auto No. 060 del veintiséis (26) de noviembre de 2018.
3. No es cierto que los hechos generadores del daño fiscal en el presente asunto hayan ocurrido para el "[...] 24 de abril de 2015, para el daño causado por falta de planeación, y el 8 de enero de 2016 para temas relacionados con la liquidación de contrato y pagos de actividades sin soporte [...]".

Tal y como se señaló en la providencia recurrida, las deficiencias advertidas tanto en la planeación, ejecución, seguimiento y liquidación, se refieren al Convenio No. 181 de 2016, con fecha de elaboración de estudios previos del 14 de octubre de 2016, fecha de suscripción e inicio del 1° de noviembre de 2016 y fecha de liquidación del 30 de diciembre de 2016. Resultando descontextualizadas con los hechos objeto de investigación, las fechas señaladas por el Dr. GALEANO SOTOMAYOR.

Independiente de las imprecisiones advertidas, es preciso señalar que dicho argumento fue objeto de estudio por esta instancia en la providencia recurrida, ratificándose en este estadio procesal que conforme las condiciones particulares de la póliza No. 51, vistas a folios 442-447, el periodo de retroactividad era ILIMITADO.

Así las cosas, si bien los hechos objeto que dan origen a la declaratoria de responsabilidad fiscal ocurrieron con anterioridad a la vigencia de la póliza 51, con ocasión de la RETROACTIVIDAD pactada en forma ILIMITADA, resultan intrascendentes, pues se cumple con la condición de que la reclamación haya sido presentada en vigencia de la póliza.

> De la "Fecha de los hechos y vigencia"



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Insiste el Dr. GALEANO SOTOMAYOR, en argumentar que no habría cobertura del amparo, ya que, si bien coincide con la posición de la Sala referente a que la reclamación se presentó en vigencia de la póliza No. 51, la ocurrencia de los hechos objeto de reproche fiscal acontecieron con anterioridad a la vigencia de esta, y al no pactarse periodo de retroactividad no habría lugar a su cobertura.

*Afirmación última, que conforme a lo descrito en párrafos precedentes no se compadece con las condiciones de la póliza, ya la RETROACTIVIDAD fue pactada en forma **ILIMITADA**.*

Mantiene su imprecisión citando fechas que nada tienen que ver con los hechos probados objeto de cuestionamiento fiscal, conforme se explicó en párrafos precedentes.

Posteriormente, hace referencia a la póliza 201984251, argumentando que la vigencia está comprendida entre 01/01/2016 y el 21/06/2016, por lo que los hechos en cuanto a las condiciones de cobertura de la póliza de AXA COLPATRIA se encuentran por fuera de vigencia. [...]", afirmación que resulta ajena a las condiciones de la póliza, pues como consta en la captura de pantalla a continuación de la caratula de la póliza vista a folios 177 del expediente, la vigencia de la misma data del 24/09/2016 al 30/12/2016, vigencia que coincide con los la (sic) fecha de los hechos objeto de cuestionamiento fiscal.

(...)

En armonía con las consideraciones antes expuestas, es evidente que la declaración como tercero civilmente responsable de la compañía aseguradora AXA COLPATRIA no obedeció a una "falsa motivación"³⁷, como lo pretende entrever el Dr. GALEANO SOTOMAYOR; procediéndose en cada etapa del proceso, a identificar los alcances de las pólizas vinculadas a la presente actuación, considerándose los aspectos respecto de los cuales hoy infundadamente el recurrente atribuye omisión por esta Sala.

Seguidamente, cuestiona de manera puntual que esta Sala omitió prestar atención a las exclusiones previstas con respecto a la cobertura "infidelidad de empleados", la cual solo cubre "actos dolosos".

Del argumento antes expuesto, se advierte que el mismo resulta un tanto escueto, pues no refiere ni tan siquiera frente a que póliza quiere hacerlo valer. En todo caso, es preciso señalar, que tal y como se señaló en la providencia recurrida, el llamamiento que ha realizado esta instancia a la compañía AXA COLPATRIA en virtud de su participación como coasegurador de la Póliza de Manejo No. 201984251 y de la póliza de Responsabilidad Civil No. 51, es con ocasión de los amparos "FALLOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL" y "RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL", respectivamente. Resultando fuera de contexto, la cobertura que invoca el recurrente. Finaliza este acápite el recurrente, señalando que en el Fallo no se realizó un análisis de la cobertura ni el análisis del riesgo amparado, lo cual no es consecuente con lo señalado en el acápite denominado "XV. TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE", precisándose en todo caso que en cumplimiento del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, al momento de formular imputación se identificaron plenamente los alcances de las pólizas vinculadas a la presente actuación.

En este punto, y conforme las consideraciones expuestas, para esta instancia, no tiene vocación de éxito la solicitud de desvinculación ni de la Póliza de Manejo No. 201984251 ni de la póliza de Responsabilidad Civil No. 51.

> Del "LIMITE DE VALOR ASEGURADO Y DEDUCIBLE PACTADO."



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Primeramente, es preciso señalar que, en consonancia con las razones arriba señaladas, no se accede a la solicitud principal de limitar la afectación a la póliza de manejo No. 21984251.

Y, en consecuencia, mantiene esta instancia, los alcances determinados en la providencia, recalándose que contrario a lo manifestado, esta instancia delimito el alcance del llamamiento que se realiza a cada una de las pólizas, especificándose los riesgos amparados, los porcentajes de coaseguro y los deducibles pactados en cada caso

> De la "DISPONIBILIDAD DE PAGO Y AGOTAMIENTO DEL VALOR ASEGURADO"

En este punto, señala se tenga en cuenta que el valor asegurado no este agotado, argumento que no tiene la virtualidad de generar la reposición del fallo recurrido pues tal solicitud es procedente al momento de ejecutarse la obligación, sin que sea esta la oportunidad procesal para invocar la excepción propuesta.

> De la "NECESIDAD DE ACREDITAR LA CULPA GRAVE DEL GESTOR FISCAL"

Frente al particular, esta se instancia se aparta del motivo de inconformidad planteado, ya que una cosa es que la declaratoria de responsabilidad fiscal exija un título de imputación subjetivo, ya sea basado en la culpa grave o el dolo, y otra, que dicha declaratoria solo pueda derivarse de este último.

Dicha "intencionalidad dañosa o un querer de un resultado específico", es un aspecto integrante del dolo y no de la culpa grave. Y no habiendo esta instancia formulado imputación a los vinculados bajo el título de dolo, no tiene vocación de éxito el cargo en mención. Tampoco es de recibo la aseveración del recurrente con relación a la "ausencia probatoria" para demostrar la materialización de los elementos de la responsabilidad fiscal en el presente caso, toda vez que una mera lectura de las consideraciones expuestas por la instancia en las diferentes actuaciones surtidas al interior de la presente investigación, se evidencia el análisis que se ha realizado con relación a los diferentes medios de prueba practicados y como las mismas demuestran la conducta objeto de reproche fiscal atribuida a los vinculados."

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS

"Inicia la apoderada de la entidad aseguradora manifestando su inconformidad con relación a la incidencia fiscal dada por esta instancia a los hechos objeto de reproche fiscal referenciados en los Hechos 1 y 3, señalando que solo habría lugar a derivar de los mismos reproches con connotación disciplinaria y administrativa planteando argumentos que han sido objeto de estudio por esta Sala en la providencia recurrida, señalándose en su momento con fundamento en los hechos probados en el curso de la investigación los motivos por los cuales esta instancia se aparta de dicha posición.

Frente a este primer punto, es preciso enfatizar, que erra la recurrente al señalar que el hecho objeto de cuestionamiento fiscal derivado del Hecho No. 3, tiene su origen en la falta de "elementos necesarios para aprobar el pago", puesto que esta instancia dio el valor probatorio correspondiente a los "informes de levantamiento" que obraban en el expediente contractual conforme las razones expuestas en la providencia recurrida, limitando el daño fiscal en este ítem únicamente a 31 instituciones educativas, de las cuales en 20 no existe documento alguno que demuestre la prestación de dicho servicio y en 11 I.E. los informes de levantamiento presentan tales inconsistencias que son demostrativas del incumplimiento en el alcance de las obligaciones convenidas. (Inconsistencias detalladas páginas 78-90 del Fallo)



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Respecto al Hecho No. 2, solicita la recurrente reconsideración sin exponer motivos de inconformidad adicionales a los ya ha abordados en la providencia recurrida, manteniéndose esta instancia en el sentido del fallo ya proferido, conforme los argumentos allí expuestos.

Seguidamente solicita que "para efectos de hacer efectiva la condena" se tenga en cuenta los porcentajes de coaseguro, y deducible pactados en la póliza de manejo 21984251 y la póliza de seguro de responsabilidad civil No. 51, porcentajes ajustados con los considerados y lo resuelto al momento de proferir el fallo, por lo que tal solicitud no tiene la virtualidad de generar la reposición del fallo."

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.

El apoderado de la aseguradora retoma sus argumentos de defensa, los cuales se relataron en el acápite correspondiente. La primera instancia al decidir sobre estos argumentos con ocasión del recurso de reposición señaló:

"> De los motivos de reparo "1. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 1: Inexistencia de daño patrimonial al Estado.

Se aparta esta instancia de los argumentos planteados, y se mantiene esta instancia en los argumentos y el análisis probatorio desarrollado en la providencia recurrida, ya que contrario a lo señalado por el recurrente, conforme el estudio económico y presupuestal" que antecedente el proceso contractual objeto de reproche fiscal, este ítem contempló unos costos partiendo de la disposición de unos recursos físicos y humanos por un periodo de tiempo determinado no por un entregable, como se pretende hacer entrever.

Dicho esto, que este cargo no está llamado a prosperar,

> De los motivos de reparo "2. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 3: Inexistencia del Daño e indebida tasación del daño patrimonial."

Insiste el recurrente, sin argumentar en forma taxativa los motivos de su inconformidad, que se disminuya la "[...] tasación del perjuicio en la medida en que el incumplimiento de la obligación no fue total, sino parcial, y, teniendo en cuenta que la C.G.R. es quien tiene la carga de determinar el perjuicio, está faltando a la carga que le asiste en virtud de la Ley 610 de 2000. [...]"

Al respecto es preciso señalar que esta instancia encuentra desatinado el motivo de inconformidad realizado con relación a este ítem, toda vez que basta con una sola lectura de la providencia recurrida y de las distintas actuaciones surtidas al interior de la presente investigación, para identificar que la tasación del perjuicio ha sido proporcional a las irregularidades advertidas en la prestación del servicio "informes de levantamiento" en 31 instituciones educativas, toda vez que conforme el estudio económico y presupuestal" el valor total de éste servicio ascendía a la suma de \$490.158.245.92 (incluido IVA del 16%) para 124 instituciones educativas, y esta instancia ha limitado la tasación del daño en este punto a la suma de \$122.539.561,48 (incluido IVA del 16%), proporcional a la cantidad de instituciones educativas en las que fueron detectadas las irregularidades, valor que indexado asciende a la suma de \$176.946.021,27.

Es así, que este cargo tampoco está llamado a prosperar.

> De los motivos de reparo "1. Imposibilidad general de afectar la Póliza No. 32905 por ausencia de vinculación y análisis de la conducta del contratista TELEBUCARAMANGA."



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Analizada la primera parte de los argumentos expuestos en este acápite, es preciso señalar que esta instancia se aparta de la argumentación esbozada por el Dr. VÉLEZ OCHOA, porque en el caso concreto, el contratista, **TELEBUCARAMANGA** para la época de los hechos, conforme lo consignado en la escritura pública No. 774 del 1° de julio de 2015 (Archivos magnéticos: "COMPILACIÓN DE ESTATUTOS No. 1.pdf" y "COMPILACIÓN DE ESTATUTOS No. 2.pdf", vistos en la referencia cruzada folio 90, archivo SAE: "CD ADJUNTO RESPUESTA TELEBUCARAMANGA F.90.zip"), era una Empresa de Servicios Públicos Mixta con capital social mayoritariamente público, y, en consecuencia, como bien lo cita el recurrente, en virtud de su naturaleza jurídica no era un sujeto pasivo de responsabilidad fiscal, conforme al artículo 3° de la Ley 610 de 2000.

Es así, que en el marco del convenio interadministrativo objeto de análisis, se identificó la participación de los señores JAVIER PÉREZ OSORIO y DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA, en representación de Telebucaramanga, siendo estos los llamados a responder en el presente asunto, pues si bien conforme los estatutos y la naturaleza jurídica de Telebucaramanga, las personas que prestaban sus servicios a la empresa tenían el carácter trabajadores particulares, ello no era óbice, para obviar la actividad fiscalizadora, - ya que cuando quiera que los mismos tuvieron adscripciones de gestión fiscal dentro de la empresa, son estos los llamados a asumir las responsabilidades que de ello se deriven.

Aunado a lo anterior, deja de lado el recurrente que la póliza en mención, es una garantía única de cumplimiento en favor de entidades estatales que respalda el Convenio Administrativo 181 de 2016, encontrándose dentro de sus amparos el cumplimiento estatal y la calidad del servicio estatal de las obligaciones que surgieron con ocasión de dicho negocio jurídico que hoy es objeto de reproche fiscal, teniendo como asegurado y beneficiario del mismo al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, quien es la entidad afectada en el presente asunto.

Ahora bien, seguidamente, refiere el recurrente que conforme la argumentación inicial, habría lugar a la materialización de tres errores, a saber:

- "(i) La C.G.R. afectó la Póliza No. 32905 sin que se hubiera declarado expresamente el incumplimiento del Contratista: hecho que activa la cobertura"
- "(ii) La C.G.R. otorgó a TELEBUCARAMANGA la condición de deudor incumplido en el marco del presente proceso, sin que este hubiera tenido conocimiento del proceso y sin respetar la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa y contradicción."
- "(iii) La C.G.R. desconoció el riesgo asumido por mi representada: Afectó la Póliza por la conducta de personas que no tienen la calidad de asegurados y mucho menos de contratista afianzado."

Analizados los argumentos expuestos, se aparta esta instancia los mismos, ya que como se ha demostrado, los señores JAVIER PÉREZ OSORIO y DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA, actuaron en representación de TELEBUCARAMANGA en el negocio jurídico asegurado en la póliza en mención, conforme el Estatuto de Contratación vigente para el año 2016 y al régimen de responsabilidad a cargo de los Representantes Legales de Telebucaramanga y de los Administradores designados en el marco del Convenio Interadministrativo No. 181 de 2016 (folios 256-272).

Aunado a lo anterior, esta instancia ha actuado en armonía con los presupuestos normativos de la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, vinculando en calidad de presuntos responsables fiscales y en calidades de terceros únicamente responsables a quienes estaban llamados a responder en tales calidades, garantizando en cada etapa del proceso el derecho de defensa y contradicción de estos.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Respecto a la subrogación del asegurador que paga la indemnización contenida en el artículo 1096 del Código de Comercio, es una figura que escapa al ámbito del proceso de responsabilidad fiscal, y en consecuencia no será objeto de pronunciamiento por esta instancia.

> De los motivos de reparo "2. Ausencia de siniestro frente al amparo de calidad de servicio."

Este cargo no tiene mérito, toda vez que de acuerdo a las consideraciones y a lo resuelto en la providencia recurrida, esta instancia no resolvió afectar el amparo de "CALIDAD DEL SERVICIO" con ocasión del daño al patrimonio público derivado del hecho probado por la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución (CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1).

La afectación del amparo "CALIDAD DEL SERVICIO ESTATAL" se limitó a los 11 "informes de levantamiento" en los cuales se detectaron inconsistencias sustanciales en los entregables (relacionadas en las páginas 78-80 de la providencia recurrida, CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3).

> De los motivos de reparo "3. Imposibilidad de sumar valores asegurados."

Encuentra esta instancia que este cargo tampoco tiene mérito, toda vez que de acuerdo a las consideraciones y a lo resuelto en la providencia recurrida, esta instancia no resolvió afectar diferentes amparos por una misma circunstancia.

Para ilustrar en mejor medida este punto, que resulta casi que reiterado con el motivo de inconformidad contenido en el punto anterior, se procederá a extraer a continuación el origen de los montos por los cuales se llamó a responder a la compañía aseguradora, detalle que en todo caso fue debidamente ilustrado en el cuadro visto en la página 130 del Fallo.

Entonces, tenemos que se resolvió DECLARAR COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE A "(...) CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., con NIT 860.026.518-6, con ocasión de la expedición de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 32905, con vigencia del 01/11/2016 al 01/01/2020. Amparos afectados: fi) "CUMPLIMIENTO ESTATAL" por la suma indexada de: (1) \$162.416.900,51; v, (ii) "CALIDAD DEL SERVICIO" por la suma indexada de \$62.787.297,87. Sin aplicación de deducibles ni coaseguro. [...] (Subrayado fuera de texto original)

ALLIANZ SEGUROS S.A.

El recurso de Allianz Seguros S.A. enfila sus argumentos a señalar que el acta de liquidación no se puede tener como hecho generador del daño y que por el contrario era el último pago realizado el hecho que marcaba la consolidación de la lesión al patrimonio público. Que, así las cosas, teniendo en cuenta que la vigencia de la póliza terminaba el 30 de diciembre de 2016 a las 24:00 horas y el pago se había hecho con posterioridad, no se le podía vincular a la investigación fiscal a su representada.

Así lo resolvió la primera instancia:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"Analizados los motivos de inconformidad expuestos por la Dra. BLANCO ARENAS, es preciso señalar que la génesis del daño patrimonial al Estado en el caso concreto reside en tres situaciones diferentes pero determinantes entre sí para su configuración. Por un lado se demostró que existieron fallas en la planeación contractual y omisiones en el seguimiento a la ejecución contractual acontecidas en la vigencia 2016; y por otro lado, fallas al momento de la liquidación surtida en la vigencia 2016, lo que significó el reconocimiento de pagos a TELEBUCARAMANGA por servicios de los cuales no existe prueba de su prestación, fueron prestados deficientemente y/o se reprocha ineficiente disposición de recursos del SGP conforme a los lineamientos técnicos establecidos por el Programa Conexión Total— Red Educativa por el Ministerio de Educación Nacional.

En consecuencia, siendo la modalidad del riesgo amparado en la Póliza No. 021984251 por ocurrencia del acto u omisión que genera un detrimento a la entidad estatal, habiendo acontecido los actos objeto de reproche fiscal en la vigencia 2016 en vigencia de la póliza en cuestión, se mantendrá su vinculación al Fallo."

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.

Señala la defensa que no existe claridad en la forma en que deben responder los terceros civilmente responsables, toda vez que el fallo vincula tres pólizas y cinco aseguradoras en forma indiscriminada.

Ante lo cual, el despacho de instancia considera:

Al respecto, es preciso señalar que no es de recibo por esta instancia la aseveración realizada por el recurrente con relación a que en la providencia recurrida "condena a cinco (5) Aseguradoras en forma <indiscriminada y sin tener en cuenta la diferencia existente entre el monto a resarcir las sumas aseguradas. [...]"

Contrario a lo señalado por el recurrente, esta instancia en la parte considerativa de la providencia recurrida (página 130 del Fallo), especificó en forma detallada el alcance el llamamiento que se realiza a las pólizas en mención y en consecuencia a cada compañía aseguradora, reconociendo los porcentajes de coaseguro y valores de deducibles aplicables en cada caso.

De otra parte, solicita el recurrente que respecto al llamamiento que se realiza a los garantes, se declare que existe prelación póliza de cumplimiento No. 32905 expedida por CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. en aplicación a la disposición normativa contenida en el artículo 64 y siguientes del CGP.

Solicitud que considera improcedente esta Sala, ateniéndose a lo considerado en la providencia recurrida, en el sentido de que, al momento de ejecutarse la obligación, la situación que acontece es la prevista en el artículo 1092 el Código de Comercio, la cual consagra la forma en que procede la indemnización en los eventos de pluralidad o coexistencia de seguros.

Bajo las anteriores consideraciones la Gerencia Departamental Colegiada de Santander no repuso su Auto 005 de fecha 30 de agosto de 2023 mediante el cual se falló el proceso de responsabilidad fiscal 2019 – 00073.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

De la misma manera, en el citado Auto 006 del 15 de noviembre de 2023, se tuvo por improcedente y se rechazó el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., mediante memorial con radicado SIGEDOC 2023ER017248548 del diecinueve (19) de septiembre de 2023.

Igual sucedió respecto del RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA, mediante memorial con radicado 2023ER016860349 del trece (13) de septiembre de 2023.

Finalmente, concedió los recursos de apelación interpuestos por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA, JAVIER PÉREZ OSORIO, LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., ANA LEONOR RUEDA VIVAS, ALLIANZ SEGUROS S.A. y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.

1.5 De los recursos de apelación

A continuación, este Despacho procederá a extraer los argumentos de los escritos de impugnación. Con el fin de seguir un orden metodológico que permita identificar argumentos comunes que puedan ser analizados en forma simultánea, en la primera parte se recogerán los alegatos presentados por las personas declaradas responsables, posteriormente, se presentarán los argumentos de los terceros civilmente responsables:

DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA

Mediante escrito remitido mediante correo electrónico del 6 de septiembre de 2023, el apoderado de confianza del señor ROMÁN PARRA, interpone recurso de **Apelación** contra el fallo con responsabilidad fiscal proferido el 30 de agosto de 2023.

Señala el profesional del derecho en su escrito impugnatorio que su representado, quien se vinculó a esta investigación como administrador del Convenio 181 por parte de TELEBUCARAMANGA, actuó conforme a las funciones propias de su cargo, a la normatividad aplicable y a las políticas internas de la empresa. Igualmente, indica que no transgredió norma alguna y menos (generó) un detrimento patrimonial.

Afinca su argumento al señalar que su prohijado no ostenta la calidad de gestor fiscal y que tampoco es ordenador del gasto. Para sustentar su afirmación refiere lo señalado por el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 y la sentencia de la Corte Constitucional C 529 de 1993, resaltando:

"...el concepto de gestión fiscal ayuda a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

A su turno la Sentencia C- 840/01 dejo dicho que: "...el circuito de la gestión fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado. Criterios éstos que en lo pertinente cobijan a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado (...)

A continuación, recoge algunos verbos rectores que se deben cumplir para entender que una persona desarrolla gestión fiscal y acompaña sus argumentos de conceptos donde la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República analiza el concepto de la gestión fiscal.

Concluye este aparte el escrito de impugnación señalando:

"En este orden de ideas, se tiene que en el sub judice no se ha configurado la conducta señalada en los verbos ya referidos, a lo que se suma, lo que se ha dicho desde el escrito de versión libre, que mi poderdante no manejo ni tuvo a cargo recursos públicos, situación que ha sido zanjada por la Contraloría General de la República, tal y como se dejo (sic) dicho en los conceptos precedentes, razón por la cual mal podría endilgarse de responsabilidad fiscal.

En este orden de ideas, y al encontrarse ausente la respectiva Gestión Fiscal, elemento este de carácter vinculante y determinante para establecer la responsabilidad fiscal, en las actividades desplegadas por mi representado, mal puede el despacho a su digno cargo endilgar responsabilidad fiscal. "

De la misma manera, el impugnante aborda el título e imputación bajo el cual se llama a responder al señor DIEGO ROMÁN, indicando que no es comparable atribuir la conducta poco prudente o negligente en el manejo de los negocios de una persona con la representación legal de una entidad.

Señala que afirmar que su poderdante actuó a título de culpa grave desconoce: i) que el contrato se ejecutó sin perturbación alguna, ii) que su poderdante no ostentaba gestión fiscal en el marco del contrato y, iii) que no hay afectación social. Prosigue trayendo a colación los conceptos y definiciones de culpa y dolo. Reiterando que no se puede predicar sobre la conducta de su defendido afectación a los parámetros de la administración pública y afirmando que en momento alguno haya sido gestor fiscal. La impugnación finiquita este aparte con mención de la responsabilidad objetiva y su proscripción del ordenamiento jurídico.

Finalmente, el abogado defensor hace referencia al acto liquidatorio de los contratos estatales, trayendo a su argumento la definición y objeto de esta actuación contractual, acompañando definiciones del Consejo de Estado. Lo anterior para concluir:

"Particularmente y frente al Acta de Liquidación suscrita entre TELEBUCARAMANGA y el MUNICIPIO (sic) DE BUCARAMANGA, se observa que de parte del Municipio se soportó cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo de TELEBUCARAMANGA representada por mí poderdante, y las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto."

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Bajo estas consideraciones, el escrito de apelación concluye solicitando la revocatoria del fallo de primera instancia.

JAVIER PÉREZ OSORIO

Luego de referir los apartes correspondientes del fallo, el recurso de apelación argumenta que el señor JAVIER PÉREZ OSORIO siempre actuó conforme a las funciones propias de su cargo. De la misma manera señala que en su calidad de representante legal suplente de TELEBUCARAMANGA nunca desarrolló actuaciones que se pudieran calificar como gestión fiscal o que tuviera la calidad de ordenador del gasto.

En el escrito de impugnación el profesional del derecho recoge los conceptos de gestión fiscal traídos por el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 y las sentencias de la Corte Constitucional C-529 de 1993 y C-840 de 2001, indicando que su prohijado nunca desarrollo los verbos rectores que le permitieran identificarse como gestor fiscal.

Párrafos seguidos relaciona conceptos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en donde se define el concepto de gestión fiscal. Todo lo anterior para concluir en este acápite:

“En este orden de ideas, se tiene que en el sub judice no se ha configurado la conducta señalada en los verbos ya referidos, a lo que se suma, lo que se ha dicho desde el escrito de versión libre, que mi poderdante no manejo ni tuvo a cargo recursos públicos, situación que ha sido zanjada por la Contraloría General de la República, tal y como se dejó (sic) dicho en los conceptos precedentes, razón por la cual mal podría endilgarse de responsabilidad fiscal.”

En este orden de ideas, y al encontrarse ausente la respectiva Gestión Fiscal, elemento este de carácter vinculante y determinante para establecer la responsabilidad fiscal, en las actividades desplegadas por mi representado, mal puede el despacho a su digno cargo endilgar responsabilidad fiscal.”

Coincide el impugnante con la defensa del declarado responsable fiscal DIEGO ROMAN, al señalar que no se puede imputar a su defendido, señor JAVIER PÉREZ, una conducta a título de culpa grave resaltando, de la misma manera, que afirmar ello es desconocer: i) que el contrato se ejecutó sin perturbación alguna, ii) que su poderdante no ostentaba gestión fiscal en el marco del contrato y, iii) que no hay afectación social. Así mismo, trae a colación los conceptos y definiciones de culpa y dolo, afirmando que no se puede predicar sobre la conducta de su defendido afectación a los parámetros de la administración pública y reiterando que en momento alguno haya sido gestor fiscal. La impugnación finiquita este aparte con mención de la responsabilidad objetiva y su proscripción del ordenamiento jurídico.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Finalmente, el abogado defensor hace referencia al acto liquidatorio de los contratos estatales, trayendo a su argumento la definición y objeto de esta actuación contractual, acompañando definiciones del Consejo de Estado. Lo anterior para concluir:

"Particularmente y frente al Acta de Liquidación suscrita entre TELEBUCARAMANGA y el MIUNICIPIO (sic) DE BUCARAMANGA, se observa que de parte del Municipio se soportó cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo de TELEBUCARAMANGA representada por mí poderdante, y las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto."

Bajo estas consideraciones, el escrito de apelación concluye solicitando la revocatoria del fallo de primera instancia.

ANA LEONOR RUEDA

La defensa aborda su escrito impugnatorio dividiéndolo en dos temas, por un lado, lo relacionado con los hechos causantes del daño y por el otro, lo atinente al aspecto subjetivo de la responsabilidad fiscal.

Frente al hecho primero, concerniente a la actividad "levantamiento de información estado tecnológico instituciones y presentación de informes" especialmente lo referente las cuadrillas, indica el apelante que, el fallo de primera instancia muestra una interpretación subjetiva de la fase precontractual y contractual, afirmando que, erróneamente se establece que se debió pagar solamente un mes de cuadrillas por cuanto la actividad se desarrolló solo en el primer mes de ejecución del contrato.

Para fijar sus argumentos de defensa, el apelante recurre a las metodologías existentes para la interpretación de los contratos trayendo a colación apartes doctrinales que remiten a los artículos 1618 a 1624 del Código Civil, decantando sus argumentos en que lo primero que se debe analizar, a la luz de los postulados para interpretar los contratos, es la voluntad de las partes, quienes son las que pueden ilustrar cuál fue su intención a la hora de estructurar el negocio jurídico.

Concluye en este punto el profesional del derecho:

- "1) Existen metodologías de interpretación contractual debidamente aceptadas en el ordenamiento jurídico que exigen un análisis detallado de cada uno de sus elementos para poder respaldar la interpretación escogida.*
- 2) En busca de la INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL CONTRATO, la metodología de interpretación contractual exige tener en cuenta y valorar la intención de las partes al momento de cada uno de los momentos que hacen parte de la confección del negocio jurídico. Esto basado en que las partes son las primeras llamadas a conciliar la interpretación y alcances de las obligaciones.*
- 3) En la aplicación de las metodologías hermenéuticas contractuales, se exige además del punto 2, un análisis integral y colectivo del vínculo obligacional y de los diferentes documentos que hacen parte de la fases previas y posteriores al contrato, con el fin de arribar a conclusiones interpretativas soportadas y objetivas."*



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Prosigue la defensa hablando acerca de la planeación contractual como principio de la contratación estatal y su fuente normativa el Decreto 1082 de 2015 y su necesidad para evitar la improvisación en el gasto público, indicando que en ella se desarrollan todos los actos preparativos del futuro negocio jurídico y debe dar respuesta a tres aspectos: ¿Cómo satisfago mi necesidad?, ¿Qué necesito para ejecutar este bien o servicio? Y ¿Cuánto me cuesta lograr los objetivos establecidos?, este último cuestionamiento nos lleva a la necesidad de adelantar un estudio de comparación de precios del mercado con el fin de proyectar el valor de los bienes o servicios con fundamento en el mercado.

Continúa el escrito de impugnación con el título:

REPROCHE (sic) CONCRETOS A LOS ARGUMENTOS DEL FALLO FRENTE A LA OCURRENCIA DEL DAÑO. INTERPRETACIÓN DEL ESQUEMA TÉCNICO Y FINANCIERO DEL CONVENIO.

Como preámbulo señala el recurrente que el fallador de primera instancia cometió errores en relación con la interpretación del contrato, tanto en sus componentes técnicos como financieros.

Frente a los errores de interpretación en el componente técnico, expone el jurista:

"ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO, se contrataron dos entregables diferentes: (i) "LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN" que se materializó en las "actas de levantamiento de información" que no son reprochadas, y el entregable, (ii) "INFORME DE LEVANTAMIENTO", que es el producto final tipo diagnóstico. Estos ARGUMENTOS DE LA INSTANCIA que ejemplifican los erros (sic) y reproche que recurren son (...):

Considera el impugnante que se comete un error cuando no se tiene en cuenta que el componente de cuadrillas está al interior de uno mayor llamado alcance técnico No. 5 levantamiento de información y estado y que el objetivo de estas cuadrillas era realizar 124 visitas para emitir el entregable denominado levantamiento de información y el entregable denominado informe de levantamiento, reprochando que el fallo señala que el servicio de levantamiento debía recibirse durante dos meses, desconociendo los dos entregables que fueron debidamente suministrados.

Insiste el recurrente que no hubo una interpretación integral del contrato y que el funcionario de primera instancia confunde el valor global para cumplir la actividad con la actividad cuadrillas:

"De la misma manera y con relación al análisis de interpretación del componente financiero, se tiene que el fallador de primera instancia, omitiendo el análisis integral de los documentos precontractuales y contractuales, incluida la oferta, concluyó que los conceptos relacionados con "levantamiento de informe" e "informe de levantamiento" del cuadro



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

financiero, no debía interpretarse cómo el valor global de los- 124 visitas y los dos entregables que debía realizar la cuadrilla.

Al contrario, a la conclusión que llegó la instancia, es que uno era el valor de la "cuadrilla" que prestaría el "servicio de levantamiento" por dos meses y otro, muy aparte según su apreciación, el valor de las 124 visitas y los productos "levantamiento de información" y el "informe de evaluación".

Concluye su alegato de la siguiente manera:

"En suma de todo lo anterior, se puede comprender cómo erróneamente el ad quo, estableció por un lado, un daño fiscal denominado HECHO 1 asociado a la no prestación de un "servicio de levantamiento" para el segundo mes basado en la parte del presupuesto del estudio previo denominado levantamiento de información, y por otro lado y de manera independiente, la instancia estructura la materialización del daño fiscal denominado HECHO 3, basado en la deficiencia de ejecución parcial de los "informes de ejecución"; como si no se tratara del mismo ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO: la conformación de unas cuadrillas para adelantar una cantidad de visitas determinadas y arrojar dos entregables.

(...)

Dejando ver con esto que el supuesto error en la organización del presupuesto implica innegablemente la necesidad de no reconocer un "servicio de levantamiento" por un segundo mes, independientemente de si se ejecutó o no las 124 visitas y los dos entregables se utilizó una metodología mixta que contemplaba el costo del personal necesario y los 2 entregables. Cuando lo que debía analizarse por la instancia, era que, si la razón de haberse reconocido el valor completo, atendía al agotamiento de la obligación, o hay reconocimiento de obligaciones no ejecutadas.

Es tan claro que esta errónea interpretación del componente técnico fue la que gobernó el fallo, que en diversos apartes del auto recurrido se menciona que no se discute la suficiencia y pertinencia del componente "levantamiento de información" materializado en las "actas de levantamiento", el cual como, ya se advirtió es utilizado probatoriamente para otros menesteres dentro del fallo (soportar las inconsistencias de los informes de evaluación que se reprochan en el HECHO 3).

Para desestimar los argumentos de la defensa, se utiliza el argumento que las obligaciones de las "cuadrillas" nada tienen que ver con el entregable "levantamiento de información" pues según el fallador de instancia, estos hacen parte de una obligación independiente, situación equivocada como arriba se ha ilustrado."

Finalmente, el recurso en lo correspondiente al hecho 1 considera:

"Por todo lo anterior, solicita el suscrito que se dé como no probado la ocurrencia del hecho generador del daño del HECHO 1, por haberse verificado el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO y haberse reconocido el valor justo y del mercado por el cumplimiento de este componente técnico global (disposición de tres cuadrillas para la realización de 124 visitas y el levantamiento de información e informe de levantamiento)."

REPROCHES AL ANÁLISIS ADELANTADO EN EL FACTOR SUBJETIVO DEL HECHO UNO.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Señala el profesional del derecho al reprochar la calificación de la conducta hecha en primera instancia:

*"Verificado el análisis de conducta que realiza el fallador, se observa que basa a la imputación en la presunción de la culpa grave relacionada en el literal b del artículo 118 de la ley 1474 del 2011, que señala la omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones de mercado, o cotejo de los ofrecimientos recibidos, y se hayan aceptado sin justificación ofertas que **superen los precios del mercado**.*

*Adicionalmente y de manera genérica (Al parecer para los 3 hechos), anuncia el presunto incumplimiento de las funciones generales del cargo SECRETARIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL relacionadas en los numerales 2, 3, 4, 7, 9, 10 12 y 17 de las funciones generales del cargo de mi poderdante. Anticipadamente frente a este punto, se observa que aunque la única función relacionada con todo este caso es la **número 17**, al ente de control de primera instancia, erróneamente, **le bastó relacionar las funciones y afirmar que fueron incumplidas, sin hacer el análisis que le corresponde para determinar cómo es que fue incumplida y con que grado de responsabilidad en la conducta. Reproche que aplica para todos los hechos (HECHO 1, 2 Y 3), teniendo en cuenta que se hizo en la parte introductoria del análisis de la conducta.**"*

Manifiesta el apelante:

*"Sin embargo, debido a que la imputación subjetiva para este **HECHO 1** se limitó al literal b) que tiene el enfoque de las omisiones relacionadas con la comparación de ofertas, resulta inocuo procurar explicar, cómo tampoco, desde la ejecución del contrato, **mi poderdante omitió sus obligaciones**.*

*Con todos estos reproches, solicitamos se dé por no probado el presunto daño fiscal del **HECHO 1**, y se concluya que tampoco están probados los elementos necesarios para la aplicación de la presunción de la culpa grave del literal **b** del artículo 118 de la ley 1474, situaciones que conllevan o permiten concluir que para el presente hecho, no se encuentran acreditados todos los elementos requeridos para determinar la responsabilidad fiscal que erróneamente resolvieron adjudicar a mi poderdante."*

HECHO 2. DE LA CONEXIÓN DEL SEGUNDO MES. REPROCHES RELACIONADOS CON LA EXISTENCIA DEL DAÑO

El escrito de apelación introduce su argumento señalando que se le reprocha a su defendida que hubiese sido responsable por una planeación deficiente. Indica que se debe considerar que la planeación de este proyecto no solo estaba relacionada con la conectividad si no también con el cumplimiento de la implementación del programa PEGUI, cumpliéndose con todos los requerimientos técnicos y legales de la etapa precontractual.

La carga argumentativa en este punto se dirige a señalar que también es importante verificar la etapa de ejecución del proyecto, en donde el supervisor del contrato, a su vez estructurador del mismo y conocedor de los lineamientos del Ministerio de



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Educación no solicitó la suspensión del contrato. De la misma manera, considera el profesional del derecho, que hay una actuar de mala fe del contratista, quien debía conocer y cumplir con los lineamientos del programa conexión total y le correspondía pronunciarse sobre situaciones que pudieran afectar la ejecución del convenio.

Se pregunta el abogado defensor: **¿FUE UNA DEFICIENTE PLANEACIÓN LO QUE GENERÓ EL DAÑO? O, ¿FUE PERMITIR EJECUTARSE LA CONECTIVIDAD FUERA DEL CALENDARIO ESCOLAR LO QUE GENERÓ EL DAÑO?** Como corolario de su argumento indica que se deben tener como responsables a los señores JAVIER PÉREZ y ANDRÉS ROMÁN, al igual que el supervisor como responsables fiscales por cuanto fueron omisivos en informar que se debía suspender el contrato.

REPROCHES RELACIONADOS CON EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DEL HECHO 2

Considera el recurrente que a su defendida se le analiza la presunta falta de planeación, páginas 86 a 93 del fallo, pero que hay una ausencia de análisis sobre si este sucedió a título de culpa grave, que ante esta situación solo puede proceder la declaratoria de inexistencia de la totalidad de los elementos de la responsabilidad fiscal en cabeza de la señora ANA LEONOR RUEDA.

Reitera que el hecho dañoso no tiene su fundamento en la etapa de planeación sino en la etapa de ejecución en donde le correspondía al supervisor y contratista solicitar la suspensión del convenio.

Finaliza este acápite el apelante:

*"Y si insiste en este punto, que desde la **PLANEACIÓN** se contempló el cumplimiento tanto del programa de conexión total como los compromisos adquiridos para la plataforma educativa PEGUI, y que en ninguna parte del expediente se encuentra acreditado ni tampoco sustentado por parte del fallador de primera instancia, cuáles fueron los errores que a título de culpa grave tuvo la **PLANEACIÓN**, y cómo este fue determinante, o el origen para la generación del daño.*

Con todo lo anterior, también solicitó que frente a este HECHO 2, se concluya como no probados los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal en cabeza de mi defendida, y solicito adicionalmente, que sean condenados a los representantes del contratista, en atención al mismo título de imputación por el que se condena al SUPERVISOR."

REPROCHES RELACIONADOS CON EL ORIGEN Y ANÁLISIS DEL COMPONENTE SUBJETIVO DEL HECHO 3.

Señala el escrito de impugnación que el deber de su prohijada era verificar que el supervisor del convenio estuviera cumpliendo con sus obligaciones legales, de cara



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

al cumplimiento del convenio. Lo anterior toda vez que, no podría haber dos supervisores del mismo. Actuación que fue desplegada por su representada.

Indica que el fallo objeto de recurso requería que se comprobara la culpa grave de su prohijada y no simplemente observar que la señora ANA LEONOR RUEDA era responsable por:

- "1) Autorizó el **PRIMER DESEMBOLSO** sin que en el informe de supervisor o documentos de la cuenta, se hiciera mención alguna del cumplimiento del componente **ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO** que contemplaba cuadrillas visitas y dos entregables.
- 2) Autorizó el pago del **SEGUNDO DESEMBOLSO** sin que en ese informe de supervisión o documentos de la cuenta, existiera o si hiciera mención alguna sobre cumplimiento del componente **ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO** que contemplaba cuadrilla visitas y dos entregables.
- 3) Se autorizó el **PAGO FINAL** sin que existiera mención por parte del supervisor del cumplimiento del **ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO**."

Señala el recurso que a su defendida se le reprocha hacer los pagos y que el mismo fallo señala que no se le reprocha ni los informes de levantamiento en calidad o cantidad, toda vez que esta obligación correspondía al supervisor, si no que fue el aprobar los tres pagos lo que la convirtió en responsable fiscal por este hecho.

Lo anterior desconoce la obligación fijada en la cláusula cuarta del contrato que menciona la forma de pago donde el supervisor debía firmar las actas parciales de avances. El supervisor relacionó y acreditó el cumplimiento de los hitos requisito y obligaciones relacionadas con los desembolsos. En los dos primeros no se tenía como requisito la presentación de los informes de levantamiento de información y estado. Solo hasta el tercer pago se debía verificar el cumplimiento de todas las actividades establecidas en el convenio.

Este pago se hace previo realizadas las reuniones para preparar la liquidación del convenio y de acuerdo con el documento denominado ACTA DE PAGO y LIQUIDACIÓN POR MUTUO ACUERDO, el supervisor acredita el cumplimiento total de las obligaciones del convenio.

En todas las instancias, señala el recurrente, la ordenadora del gasto comprobó que el supervisor había verificado el cumplimiento del convenio y así lo había certificado entonces queda sin piso la afirmación según la cual la señora ANA LEONOR RUEDA autorizó los pagos sin advertir que el supervisor no había mencionado lo relacionado con el componente técnico ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO.

Finalmente, el recurso presentado por el apoderado de la señora ANA LEONOR RUEDA indica:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023
"CONCLUSIONES FINALES"

*Después de hacer un amplio análisis de cada uno de los aspectos que se tuvieron en cuenta para la determinación de los tres hechos generadores del presunto daño, y los análisis subjetivos relacionados con la conducta de los investigados, **sumado a los elementos probatorios y a las metodologías propias para el análisis de la responsabilidades fiscales;** de la manera más respetuosa, esta defensa concluye que, **existen suficientes elementos de juicio que minan los elementos de la responsabilidad** que para cada uno de estos hechos ha propuesto el fallador de primera instancia, y que según nuestra apreciación, **no permite tomar camino diferente que declarar como no probados los elementos necesarios de la responsabilidad fiscal para estos casos, por conductas cometidas a título de dolo o culpa grave por parte de mi defendida.***

Para esto, procuró la defensa hacer un análisis detallado de cada uno de los aspectos que en nuestra opinión son reprochables y que no permiten ilustrar todos los elementos de la responsabilidad, lo que nos permite reiterar cada una de las solicitudes elevadas a lo largo del escrito, y en general, solicitar que al declararse no aprobados los diferentes elementos de la responsabilidad para cada uno de los hechos en particular, mi defendida no debe ser declarada responsable fiscalmente en los hechos imputados.

SOLICITUD FINAL.

Solicito de una manera más respetuosa, el fallador de segunda instancia, analice y reflexiones sobre las pruebas que oficio pueda considerar pertinentes para desatar los reproches y solicitudes alegadas en este recurso, con el fin de garantizar de mejor manera el acceso a la administración de justicia."

Hasta aquí se han extraído los argumentos en que se fundamentan los recursos de los declarados responsables fiscales. A continuación, se procede a sintetizar las razones expuestas en los recursos presentados por los terceros civilmente responsables:

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

El recurso de impugnación de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., se afina en cinco aspectos:

El primero de ellos: NECESIDAD DE EXISTENCIA DE UN DAÑO COMO ELEMENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA POR TELEBUCARAMANGA EN EJECUCIÓN DEL CONVENIO 181 DE 2016.

Como se ha expuesto en acápites anteriores, en este motivo de inconformidad el recurrente apela al concepto de unidad de caja, señalando que no se puede desconocer este principio, aun haciendo uso de un concepto del Consejo de Estado que carece de fuerza vinculante.

Al analizar el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el recurrente resalta que allí se habla del patrimonio público y no del patrimonio de la entidad pública, lo anterior para denotar que los recursos del Municipio de Bucaramanga y de TELEBUCARAMANGA corresponden a un concepto global llamado patrimonio



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

público. Concluye el profesional del derecho que cobrar a terceros una suma de dinero que terminó en entidades públicas en desarrollo del convenio interadministrativo constituiría un enriquecimiento sin justa causa.

"En ese orden de ideas, el orden territorial Y LA CONTRALORIA como entidades estatales, no podrán ser responsables de un daño causado a otra entidad estatal, entre otros por el principio constitucional de la Unidad de caja. Que hace referencia directa a que el conjunto de rentas e ingresos formen un acervo común."

Concluye sobre este aspecto el apoderado de la aseguradora:

"Así las cosas se puede advertir que el presunto daño al patrimonio público no se da en el caso de autos, pues es claro, que el pago de actividad de levantamiento de información en las 124 I.E. la contratación y el pago de servicio de conexión en periodo de receso escolar y el pago por informes de levantamiento en 75 I.E. no se efectuó a un particular, NO PERMITIÓ ENRIQUECIMIENTO DE UN TERCERO PARTICULAR, sino a otra entidad pública cuyo patrimonio es público, por lo tanto no se da de forma real y cierta el supuesto daño al patrimonio público, pues los recursos pasaron de una entidad pública a otra entidad pública por demás del mismo (sic) orden territorial y debe recordarse que los excedentes de Tele Bucaramanga pasan al patrimonio del Municipio de Bucaramanga, por lo que el sana lógica y haciendo aplicación real y estricta de las normas artículo 6 de ley 610 de 2000, artículo 12 de ley 38 de 1989, se puede establecer que no hay un daño por cuanto no hay detrimento real del patrimonio público pues paso de una entidad a otra entidad ambas públicas y del mismo orden territorial que participan del mismo presupuesto."

SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 120 DE LA LEY 1474 DE 2011

Solicita el apelante que se observen las normas de orden público establecidas por el Código de Comercio, en especial el artículo 1081, la cual prevé la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros en el término de dos años para las reclamaciones ordinarias y de cinco para las extraordinarias.

Señala que la norma prevista en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 no podía variar la anterior normatividad y que la redacción de dicho artículo remite al artículo 9 de la Ley 610, en donde se mencionan dos plazos, uno de caducidad y uno de prescripción. Sostiene que para interpretar adecuadamente el artículo 120 atrás citado se debe acudir a la hermenéutica toda vez que el legislador no dejó claro a cuál de los dos plazos se refería.

Todo lo anterior para concluir que:

"Bajo esta premisa nos quedaría entender que lo que quiso decir el legislador, es que en materia de responsabilidad fiscal no operaría la prescripción ordinaria, sino la prescripción extraordinaria, que según lo establece el artículo 1081 del C. Co., "Será de 5 años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho", y al respecto la ley, artículo 1054 del C. Co., y la jurisprudencia también han establecido que el derecho a la indemnización, nace para el asegurado o para el



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

beneficiario, en su caso, **"en el momento en que ocurre el hecho futuro e incierto a que esta suspensivamente condicionado"**, "o lo que es lo mismo, cuando se produce el siniestro, es decir que el término de prescripción corre desde el día del siniestro.". En ese orden de ideas podemos entender que, en los procesos de responsabilidad fiscal, el término del artículo 9 que debemos contar para tener la prescripción es el mismo que se establece para la caducidad, pues tanto el uno y el otro, es decir la prescripción extraordinaria de seguros, y la caducidad de la acción fiscal se cuentan desde el momento del hecho generador del daño al patrimonio o en materia de seguros el siniestro.

En ese orden de ideas en el caso de autos, podemos concluir que la prescripción de seguros en este caso ha operado en los términos del artículo 120 de la ley 1474 de 2011 en concordancia con el artículo 1081 del C. Co., pues el hecho objeto de reproche fiscal, de acuerdo a lo descrito por este Ente de Control se circunscribe a presuntas irregularidades en el reconocimiento de 6 semanas de vacancia estudiantil, y desde dicha fecha 2016 hade terse que a la fecha han transcurrido más de cinco años, incluyendo el término de suspensión por pandemia de COVID 19 por lo que a la fecha han transcurrido más de cinco años para que opera la prescripción extraordinaria."

RESPONSABILIDAD EN CUANTO A LOS AMPAROS, LIMITE DE VALOR ASEGURADO, DISPONIBILIDAD DE VALOR ASEGURADO Y VIGENCIA DE LOS AMPAROS.

Indica el profesional del derecho que AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. solo debe responder de conformidad con los parámetros y condiciones previstas en las pólizas y sus renovaciones. Enuncia que la Contraloría General de la República no puede modificar las condiciones del contrato de seguros.

Señala que hay una falsa motivación del fallo por cuanto no hay un análisis de la cobertura ni se diferencia entre la póliza de manejo y la de responsabilidad civil, ya que esta última opera por reclamación, es decir que el auto se debe proferir en vigencia de la póliza y que los hechos correspondan igualmente a la vigencia de la misma, lo anterior en los términos del artículo 1073 del Código de Comercio.

Sobre la póliza de responsabilidad civil, manifiesta que si bien es cierto el proceso nace en vigencia de la póliza, los hechos no sucedieron en este término y por no haberse consagrado periodo de retroactividad no podría ser vinculada a este proceso.

Finalmente trae a colación unas pólizas que no fueron por las cuales se vinculó a AXA COLPATRIA a la investigación fiscal, razón por la cual este Despacho no tendrá en cuenta dichas alegaciones.

LIMITE DEL VALOR ASEGURADO Y DEDUCIBLE PACTADO

Indica el apoderado que en el fallo recurrido no se precisa para las pólizas de coaseguro y concretamente para la global de manejo que sería la única que eventualmente podría ser afectada, se debe detallar el monto a cargo de las coaseguradoras, y frente a Chubb, determinar cuánto corresponde a cada una,



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

pues en materia de seguros no se aplica la solidaridad sino la figura de los coaseguros y se debe exponer en forma clara y concreta cuál sería el valor exacto por el que debe responder, menos el deducible pactado. Finaliza señalando que la aseguradora solo podrá responder hasta el valor asegurado, siempre y cuando este no se hubiera agotado.

NECESIDAD DE ACREDITAR LA CULPA GRAVE DEL GESTOR FISCAL

Expone el abogado recurrente:

"La reiterada jurisprudencia del consejo de estado (sic), ha establecido la necesidad de determinar una relación directa entre el ejercicio de la gestión fiscal, con la culpa grave o el dolo del gestor, es decir, que para determinar una responsabilidad fiscal, no sólo se requiere acreditar la existencia de un daño, sino que requiere determinar que ese daño se ha consecuencia (sic) de una conducta gravemente con Culposa o dolosa, ejecutada por un gestor fiscal, luego lo primero que se debió era acreditado en el caso que nos ocupa, es que lacho (sic) haya sido imputable a un gestor fiscal, en este caso, se habla de un supervisor, pero no se determinó si este supervisor, en su manual de funciones, o dentro de las actividades propias del cargo, tenía funciones propias y conexas a la gestión fiscal, que le permitieran ser determinante en cuanto al manejo y uso de recursos públicos, situación que brilla por su ausencia probatoria en el caso que nos ocupa, y que en consecuencia desconoce lo establecido en los artículos 22 siguiente de la ley 610 de 2000, pues la jurisprudencia también ha sido reiterativa en determinar, que toda decisión debe basarse en plena prueba legalmente recaudada, además, dicha prueba, debe demostrar los elementos de la culpa grave imputable al gestor fiscal o el dolo, en el caso de autos, se cita la necesidad de la culpa grave para poder fallar dentro un paseo con responsabilidad fiscal, pero en parte alguna de las expedientes o del fallo, se analiza la conducta de cada uno de los implicados, que permita acreditar, frente a uno cuál fue el acto o hecho cometido a título de culpa grave o dolo, pues recordemos, que la responsabilidad objetiva está totalmente proscrita en nuestra legislación, y que de igual manera el consejo estaba determinado, que por el simple hecho del daño, no se puede presumir una responsabilidad a título de culpa grave, pues en cada caso concreto, hoy analizarse la conducta de los implicados, e indicar cuál fue ese mural grosero negligente en extremo que permitió con su acción u omisión genera el daño, pues nótese que no todo misión a una función, puede configurarse como una culpa grave, pues para ella se requiere una intencionalidad dañosa o un querer de un resultado específico, es decir la culpa grave en materia civil se asimila al dolo, y es por ello, que se ve terminada ese elemento dañoso ese querer o sea mala intención de generar ese daño, lo cual no ha sido plenamente acreditado en el caso que nos ocupa con respecto a los presuntos responsables y en tal caso entonces no se podría determinar una responsabilidad fiscal y daría lugar a la revocatoria del guion qué se impugna."

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS

Sostiene el recurso que los hallazgos establecidos por el equipo auditor no obedecen a criterios propios para que sean considerados desde el punto de vista fiscal. La apoderada señala que corresponden a conductas reprochables desde el punto de vista administrativo o quizás disciplinario, pero no fiscal.

"La anterior afirmación y a donde apunta esta defensa en esta oportunidad procesal, es que se observa que el juicio de reproche sobre la ejecución del contrato, que se haya realizado el informe preliminar (levantamiento de información) (sic) en menor tiempo, o que el informe



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

final no reúne los elementos necesarios para aprobar el pago, en consideración del ente de control, se enmarca en un juicio de valor o en el deber ser de la ejecución contractual y no en un detrimento propiamente dicho, pues es claro que el propósito de los procesos de responsabilidad fiscal es vigilar y controlar la destinación de los recursos públicos, en el caso particular si bien se atribuyen valores a las conductas reprochables, lo cierto es que el servicio si se presto (sic) y se ejecuto (sic) al ciento por ciento el clausulado.”.

No se puede hablar de reproche fiscal cuando el contrato se ha ejecutado en su totalidad y no hay afectación. Aun en el caso de la conectividad prestada a las instituciones educativas en periodos de receso estudiantil, fue un servicio que se prestó y era necesario ya que las actividades administrativas no paran en época de vacaciones estudiantiles.

Aduce que es necesario verificar las condiciones de las pólizas donde las compañías aseguradoras actúan bajo la figura del coaseguro, se definan los amparos y los deducibles.

ALLIANZ SEGUROS S.A.

Advierte el apelante que se debe determinar cuál fue el acto que generó el detrimento fiscal que da lugar a la responsabilidad imputada. Como se observa, se ha considerado que fue la liquidación del convenio donde se consolidó el daño y este es un acto que puede ser modificado así que mal puede decir que este tiene la capacidad de producir el daño, distinto del pago o desembolso de los dineros del contratista.

Continúa el escrito de apelación manifestando que, teniendo en cuenta que la póliza 21984251 tenía vigencia hasta las 24.00 horas del 30 de diciembre de 2016, el daño se consolidó por fuera de esta fecha. Así las cosas, Allianz Seguros no podía ser llamada a responder como tercero civilmente responsable.

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.

La impugnación presentada por MAPFRE SEGUROS va dirigida a establecer que no existe claridad en la forma en que deben responder los terceros civilmente responsables, toda vez que el fallo vincula tres pólizas y cinco aseguradoras en forma indiscriminada.

Señala que el monto de la cobertura de las tres pólizas vinculadas son casi cuatro mil millones de pesos, suma muy superior a la establecida como daño a resarcir. Indica que no existe claridad sobre el valor a indemnizar por cuanto:

“(…) el ente Fiscal bajo el argumento de la existencia del Coaseguro, se limitó a reiterar los porcentajes de participación de cada Aseguradora, lo cual en nada despeja la incógnita, y podría ocurrir que si todas pagaran de acuerdo a sus porcentajes, se terminaría pagando casi cinco veces el monto de condena, y téngase en cuenta que tres de las Aseguradoras,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

esto es MAPFRE SEGUROS, AXA COLAPTRIA Y LA PREVISORA, aparecen vinculadas por dos pólizas.”

Como segundo argumento, el recurso señala que existe prelación de pólizas a afectar, estando como primera opción la que respaldaba el contrato que dio origen al proceso. Corresponde a la expedida por CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A., bajo el número 32905, en palabras de la recurrente es la póliza más específica.

Concluye finalmente el recurso:

“En consecuencia, comedidamente solicito se reponga y de no hacerlo remitir al superior en Apelación; y se permita precisar el monto que según el ente Fiscal debe asumir cada una de las entidades Aseguradoras, pues como bien lo indican las Consideraciones de la decisión, no existe solidaridad entre aquellas, en el mismo sentido (sic), cual es la póliza que por prelación debe ser afectada, resolviendo sustancialmente la relación entre aseguradoras.”

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.

Para el caso de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., presentó su escrito de impugnación en dos momentos, el primero en los términos de ejecutoria del fallo dictado por Auto 005 y el segundo en los términos del Auto 136 con el cual se resolvió la aclaración solicitada por MAPFRE SEGUROS. La primera instancia concedió el primero de ellos, radicado el 7 de septiembre de 2023 y rechazó el segundo, presentado el 19 de septiembre de 2023. Esta última decisión generó que se presentará un recurso de queja, que será lo primero a resolver por este despacho en el acápite siguiente. Sin embargo, en este aparte se van a recoger los argumentos principales de los dos escritos.

El profesional del derecho enuncia así sus consideraciones de reparo:

1. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 1: Inexistencia de daño patrimonial al Estado.

Señala el recurrente que el convenio objeto de la investigación fiscal, en lo correspondiente a este hecho generador del daño: **“consistía en la presentación de un informe técnico a cargo del contratista con observaciones, sugerencias y/o actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas en cada una de las instituciones educativas objeto del Convenio”**. A renglón seguido el recurrente transcribe la obligación específica y la propuesta económica de TELEBUCARAMANGA.

El escrito de apelación insiste en que la prestación a cargo del contratista era la presentación del informe, señalando que no se puede acoger los argumentos de la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

CGR pues confunden la prestación convenido con la forma en que se estructuró para honrar la prestación.

2. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 2: Inexistencia de daño patrimonial al Estado.

Sobre este punto no tiene reparos toda vez que su representada no fue llamada a responder por este ítem.

3. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 3: Inexistencia de daño e indebida tasación del daño patrimonial.

En este punto el apoderado insiste en que debe existir una disminución en la tasación del perjuicio toda vez que el incumplimiento de la obligación no fue total sino parcial. Indica el recurrente que le asiste a la CGR la carga de determinar el perjuicio real.

II. MOTIVOS DE REPARO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE CHUBB COLOMBIA SEGUROS S.A. EN CALIDAD DE TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.

1. Imposibilidad general de afectar la Póliza No. 32905 por ausencia de vinculación y análisis de la conducta del contratista TELEBUCARAMANGA.

Hace referencia en este punto el apelante el argumento de la CGR en donde estableció que no era posible vincular a la investigación fiscal a TELEBUCARAMANGA por cuanto su naturaleza jurídica al momento de la suscripción del convenio, no lo permitía, en atención a los postulados del artículo 3º de la Ley 610 de 2000.

También recoge lo señalado sobre que el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 no establece que deba darse la vinculación del tomador.

Para el representante de la compañía aseguradora, los argumentos de la Gerencia Departamental Colegiada de Santander no tienen vocación de prosperidad por cuanto para activar la cobertura de la póliza es necesario e indispensable hacer el juicio de responsabilidad sobre el tomador, esto es TELEBUCARAMANGA, de lo contrario no se puede activar la cobertura de la póliza.

Señala que el argumento es de índole procesal más no es una consideración relacionada con el contrato de seguro.

Frente al segundo argumento, indica el recurrente, que el fallador de primera instancia analiza la conducta de quienes estuvieron vinculados al proceso de



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

responsabilidad fiscal por su relación con TELEBUCARAMANGA, y con ello se pretende fijar un compromiso indemnizatorio a cargo de CHUBB SEGUROS. Sin embargo, el apelante identifica los siguientes “errores”:

“Por lo anterior, tenemos los siguientes errores:

- (i) Se afectó la Póliza No. 32905 sin analizar la conducta del Contratista y sin resolver expresamente el incumplimiento del Convenio por parte de este.*
- (ii) De manera tácita, se declaró el incumplimiento del Contratista, para afectar la Póliza No. 32905.*
- (iii) Se afectó la Póliza No. 32905 por conductas desplegadas por personas distintas al Contratista.*

Identificados los errores, a continuación, las consideraciones y consecuencias jurídicas que se pueden presentar por no revocar las consideraciones mencionadas por la C.G.R. en el Fallo, sin antes advertir que se sustentan de manera subsidiaria en la medida en que las razones de derecho indicadas por la C.G.R. tienen presupuestos contradictorios: (...).”

Entre las razones que expresa el recurso de apelación, podemos fijar las siguientes:

1. La CGR afectó la Póliza 32905 sin que se hubiera declarado expresamente el incumplimiento del contratista. Este es el hecho que activa la cobertura.

Para fortalecer su carga argumentativa el apoderado transcribe los amparos derivados de la póliza.

2. La CGR otorgó a TELEBUCARAMANGA la condición de deudor incumplido en el marco del presente proceso, sin que este hubiera tenido conocimiento del proceso y sin respetar la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción.

En este punto el apoderado menciona el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica:

“Garantías judiciales.

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. (Subrayo y resalto por fuera del texto).

Para concluir que la entidad fiscal “valientemente” declaró responsable fiscal al contratista sin llamarlo al proceso.

Finiquita su línea argumentativa señalando que una vez su representada haga el pago, se subrogará en los términos del artículo 1096 del Código de Comercio y procederá a recobrar a TELEBUCARAMANGA el capital indexado de la condena, aun cuando no ha sido vencida en el juicio fiscal.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"(iii) La C.G.R. desconoció el riesgo asumido por mi representada: Afectó la Póliza por la conducta de personas que no tienen la calidad de asegurados y mucho menos de contratista afianzado."

Sobre este numeral el apoderado considera que no se pueden confundir las conductas de las personas vinculadas laboralmente con el contratista y la conducta desplegada por el contratista:

"Más allá de los argumentos jurídicos, es necesario tener presente un argumento de naturaleza lógica que resulta también aplicable al presente caso: "una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa". No se puede equiparar o asemejar la conducta de las personas vinculadas laboralmente con el Contratista con la conducta desplegada por el mismo Contratista, son conductas totalmente distintas porque son personas distintas, cada una con un patrimonio diferente y con la capacidad de adquirir derechos y obligaciones de manera independiente."

Y trae a colación la cláusula de subrogación así:

"10. SUBROGACION.

EN VIRTUD DEL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN LA COMPAÑÍA SE SUBROGA HASTA CONCURRENCIA DE SU IMPORTE, EN TODOS LOS DERECHOS QUE LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE TENGA CONTRA EL CONTRATISTA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1096 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EN CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 203 DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO Y TENDRÁ ACCIÓN CONTRA EL CONTRATISTA GARANTIZADO PARA EL REEMBOLSO DE LO QUE HAYA PAGADO POR EL.

LA ENTIDAD ESTATAL NO PUEDE RENUNCIAR EN NINGÚN MOMENTO A SUS DERECHOS CONTRA EL CONTRATISTA Y SI LO HICIERE PERDERÁ EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.

(...)"

Finaliza este ítem recogiendo los argumentos de la Corte Constitucional al analizar la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, en donde se señala que se deben respetar los riesgos objeto de amparo.

2. Ausencia de siniestro frente al amparo de calidad de servicio.

Para este numeral, el recurrente señala que en manera subsidiaria se debe analizar que la eventual e improbable responsabilidad que se predique de CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A., se circunscribe a las condiciones generales y particulares que rigen la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en Favor de Entidades Estatales No. 32905, frente a la cual figura como tomador la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P. y como beneficiario el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Indica que el mismo fallo reconoce que no hay una defectuosa o incompleta prestación del servicio levantamiento de la información, y transcribe uno de los apartes del fallo, solo que allí se habla únicamente del hecho relacionado con las cuadrillas requeridas para el levantamiento de la información y el reproche que se hace por haber cancelado un mes de servicio no prestado.

A continuación, el recurrente trae a colación sentencias del Consejo de Estado que indican cuándo se puede activar el amparo relacionado con la calidad del servicio.

3. Imposibilidad de sumar valores asegurados.

En este punto, el recurrente manifiesta que se evidencia otro error al afectar dos amparos distintos pactados en la Póliza 32905: *“la misma circunstancia no puede tener la virtualidad de afectar al tiempo dos amparos distintos porque, naturalmente, obedecen a riesgos diferentes.”*.

Transcribe el recurso lo dispuesto por el Decreto 1082 de 2015 y recoge conclusiones de un Laudo proferido el 16 de agosto de 2023 en el proceso arbitral adelantado por EMGESA S.A. E.S.P. contra las sociedades integrantes del CONSORCIO IMPREGILO y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., en donde los árbitros resaltaron que los amparos son autónomos e independientes, que deben valorarse en forma separada.

Para el recurrente los hechos daño 1 y daño 3 están atados a la misma circunstancia y por ende hacen referencia al mismo riesgo es jurídicamente inviable que puedan afectar dos amparos distintos.

Bajo estos argumentos solicita se revoque el fallo con responsabilidad fiscal expedido contra su representada.

Como se señaló en líneas anteriores, posteriormente, con ocasión de la expedición del Auto 136 mediante el cual se resolvió una solicitud de aclaración de MAPFRE SEGUROS S.A., el apoderado de CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A. presenta nuevo escrito de apelación el día 19 de septiembre de 2023.

En esencia se tratan de los mismos argumentos ya resumidos. Sin embargo, aporta elementos que buscan reforzar su carga argumentativa, de este escrito podemos resaltar:

En el aparte: *“(i) La C.G.R. afectó la Póliza No. 32905 sin que se hubiera declarado expresamente el incumplimiento del Contratista: hecho que activa la cobertura,* aporta el extracto de la sentencia expedida por el Consejo de Estado en el expediente 250002326000201000660 01 de fecha 16 de febrero de 2022, en donde se indica:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"Así, entonces, como en los seguros de daños de lo que se ampara al sujeto asegurado es de la pérdida o perjuicio patrimonial que pueda sufrir en razón de la ocurrencia del riesgo asegurado, debe concluirse que, en el caso del seguro de cumplimiento, sea o no constituido a favor de una entidad pública, el mero incumplimiento no configura el siniestro, sino que ese hecho debe estar acompañado de la causación de un daño o perjuicio patrimonial para el asegurado, pues, si así no fuere, el seguro se constituiría en fuente de enriquecimiento, en contra de lo que manda el ya citado artículo 1088 que establece el principio indemnizatorio."

Recogiendo de nuevo la conclusión sobre que la conducta del contratista es inescindible de la afectación de la póliza.

En la parte final del ítem "(ii) La **C.G.R.** otorgó a **TELEBUCARAMANGA** la condición de deudor incumplido en el marco del presente proceso, sin que este hubiera tenido conocimiento del proceso y sin respetar la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción."

El apoderado de la compañía aseguradora hace una reflexión acerca de la responsabilidad del Estado en los términos del artículo 90 de nuestra Constitución toda vez que al asegurador subrogarse en la obligación derivada del fallo de responsabilidad fiscal y siendo el contratista **TELEBUCARAMANGA** obligado a pagar por vía de subrogación, puede acudir a la reparación directa para recuperar lo pagado ya que nunca fue vencido en el juicio de responsabilidad fiscal.

En la parte final del fragmento correspondiente a: "(iii) La **C.G.R.** desconoció el riesgo asumido por mi representada: Afectó la Póliza por la conducta de personas que no tienen la calidad de asegurados y mucho menos de contratista afianzado."

El recurrente señaló:

*"Por último, en cuanto a la inexistencia de perjuicio, tal como se indicó antes, para derivar el compromiso indemnizatorio contenido en el contrato de seguro es necesario acreditar la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida en los términos del artículo 1077 de Código de Comercio. Por lo anterior, teniendo en cuenta que el mero incumplimiento del contrato no implica la existencia de un perjuicio, y que el supuesto perjuicio no puede equivaler a la estimación del valor de las cuadrillas y de los informes, la **C.G.R.** no puede afectar la Póliza de Cumplimiento."*

Así mismo, en el nuevo escrito de apelación, el recurrente fortaleció el acápite 2. *Ausencia de siniestro frente al Concepto/Hecho de Daño No. 1 y 3: La irregularidad endilgada por la **CGR** tuvo como origen los estudios y documentos previos, es decir, en la etapa precontractual.*

Señala el recurrente que, verificado el fallo con responsabilidad fiscal, en lo correspondiente al estudio que hace el fallador de instancia a los alegatos de defensa de la señora **RUEDA VIVAS**, la irregularidad se origina en la etapa precontractual. Así lo resalta el escrito de impugnación:

*"Posición de la cual se aparta esta instancia, toda vez que, en el caso concreto, el título de imputación se sustenta en la **demostrada omisión injustificada de quien suscribe los***



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

estudios y documentos previos de efectuar comparaciones de precios de cara a cotejar el ofrecimiento seleccionado, omisión que conllevó a la inclusión de un costo contractual sin justificación objetiva, pues de cara a las condiciones técnicas de la propuesta, desde dicho momento se tenía que la ejecución del ítem en cuestión se ejecutaría en la mitad del tiempo impactado en los costos ofertados, y aún así, se acepta la misma".

No es cierto, que el sustento de esta Sala para formular la imputación haya sido que valor del mercado para la época de los hechos de cada levantamiento de la información sea de \$260.900, ya que como se ha reiterado, de acuerdo a lo contenido en los estudios y documentos previos, se estableció el costo del servicio levantamiento de la información desde dos aspectos; el primero que es el que se reprocha en este punto, sujeto a la disponibilidad de un recursos humanos y físicos por dos meses, y el segundo, sujeto como tal a la entrega del informe de levantamiento.". (Subrayo y resalto por fuera del texto).

Prosigue el alegato del recurrente:

"Así las cosas, el hecho irregular que dio origen al supuesto detrimento no tiene cobertura a la luz de la Póliza de Cumplimiento en la medida en que el hecho se presentó en la elaboración de los estudios y documentos previos, por cuanto allí se presentó la omisión injustificada que "conllevó a la inclusión de un costo contractual sin justificación objetiva". Entonces, si la irregularidad se presentó en la etapa precontractual, es oportuno preguntarse: ¿Por qué la CGR está afectando la Póliza de Cumplimiento?"

Recuerda el apelante que el riesgo se asume conforme al contrato de seguros, sin cuestionarse si los derechos y obligaciones emanados de aquel se encuentran en armonía con las necesidades de la entidad contratante y el cumplimiento de los requisitos legales de la etapa precontractual, de la cual no hace parte la compañía de seguros. Se apoya en los senaiado por el artículo 1054 del Código de Comercio sobre la definición del riesgo.

Resume su alegato en el siguiente sentido:

"Fijese que el riesgo es aquel suceso incierto que, cuando se materializa, activa la cobertura del contrato de seguro. Entonces, si la irregularidad que sustenta el reproche de la CGR tuvo lugar en la etapa precontractual y no en la contractual, aquella no puede ser considerada un hecho incierto y, por ende, tampoco un riesgo asumido por la Compañía Aseguradora con ocasión de la Póliza de Cumplimiento.

Y es que este motivo de reparo no resulta de poca monta y mucho menos caprichoso como tal vez lo pueda considerar la CGR. Para sostener esto, vale la pena recordar que el artículo 1045 del Código de Comercio establece los elementos esenciales del contrato de seguro así:

(...)

Téngase en cuenta que llamar a responder a la Compañía de Aseguradora por un hecho que no es considerado un riesgo bajo la Póliza de Cumplimiento está directamente relacionado con, nada mas ni nada menos, con un elemento esencial de la Póliza: El riesgo asegurable."



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Finalmente, el quejoso considera que la Gerencia Departamental Colegiada de Santander erró al afectar la póliza de cumplimiento por una irregularidad que se presentó en la etapa precontractual que no puede ser considerado un riesgo, afectando de esta manera un elemento esencial de aquel.

Los otros argumentos del escrito son los recogidos en líneas anteriores. Finalmente, el apoderado de la compañía de seguros reitera que se revoque el fallo con responsabilidad fiscal librado en contra de su representada.

En este punto es importante anotar que, estando el expediente en esta instancia, mediante oficio radicado SIGEDOC 2023IE0124191 del 24 de noviembre de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada de Santander traslado el recurso de queja presentado por el apoderado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., mediante SIGEDOC 2023ER0224332 del 23 de noviembre de 2023.

Corresponde a esta Contraloría Delegada Intersectorial asegurar el derecho a la segunda instancia a las partes vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal, por lo tanto, es obligatorio verificar, en las consideraciones del despacho, si el recurso de apelación presentado por la defensa de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., fue correctamente rechazado por la primera instancia.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1 Del recurso de queja

El artículo 55 de la Ley 610 de 2000, establece que una vez notificado el fallo procederán los recursos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

A su vez, el artículo 74 del CPACA señala que el recurso extraordinario de queja procede ante el rechazo del recurso de apelación, es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que debe acompañar copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso. El recurso de queja se tramitará en el efecto suspensivo.

Como se señaló en líneas anteriores, encontrándose en este Despacho el expediente para resolver los recursos de apelación presentados por los declarados



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

responsables fiscales y los terceros civilmente responsables, se allegó el recurso de queja presentando por el apoderado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.

Para efectos de resolver sobre la queja interpuesta, se procede a definir la línea de tiempo correspondiente:

Expedido el Auto 005 del 30 de agosto de 2023, mediante el cual se falló con responsabilidad fiscal y se declaró como tercero civilmente responsable, entre otros, a la compañía CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., se procedió a notificar a todas las partes involucradas.

Para el caso de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., esta notificación se hizo a través de su apoderado vía electrónica el día treinta y uno (31) de agosto 2023 y mediante memorial allegado con radicado SIGEDOC 2023ER016363524 del siete (07) de septiembre de 2023 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, es decir al quinto (5) día siguiente a su notificación, en oportunidad legal presentó su escrito impugnatorio.

A su vez, la empresa aseguradora MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., oportunamente, solicitó mediante memorial SIGEDOC 2023ER0162265 del seis (06) de septiembre de 2023 aclaración del fallo.

Bajo la remisión normativa establecida en el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, el despacho de primera instancia decidió la aclaración solicitada en los términos del artículo 285 del Código General del Proceso:

"ARTÍCULO 285. ACLARACIÓN. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración. [...]"

Atendiendo a los términos de ejecutoria de la norma especial, artículo 56 de la Ley 610 de 2000, la petición de aclaración del fallo se podría presentar dentro del término de cinco (5) días siguientes a su notificación, asunto que se cumplió por la compañía de seguros.

El despacho de primera instancia resolvió la aclaración negándola mediante Auto 136 del 8 de septiembre de 2023, de tal manera y en atención al artículo atrás transcrito que ordena, dentro de la ejecutoria del auto que resuelve la aclaración, correr el término para interponer los recursos que procedan contra la providencia

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

objeto de aclaración, la nueva fecha límite para interponer los recursos se extendió hasta el 19 de septiembre de 2023.

Dentro de este nuevo plazo, el apoderado de la sociedad CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., mediante SIGEDOC 2023ER017248525 del diecinueve (19) de septiembre de 2023 presenta nuevamente recurso de reposición y en subsidio apelación contra el Fallo 005 del 30 de agosto de 2023, bajo las consideraciones del artículo 287 del Código General del Proceso.

Frente a lo expuesto, el fallador de primera instancia consideró:

- "a- En armonía con lo previsto en el numeral 2° del artículo 56 de la Ley 610 de 2000, se tiene que, en los procesos de Responsabilidad Fiscal adelantados por el procedimiento ordinario, el término para interponer recursos es dentro de los 5 días siguientes a su notificación.*
- b- El apoderado de CHUBB SEGUROS, fue notificado del fallo el 31 de agosto de 2023, sin que allegará dentro de los (5) días siguientes a su notificación, solicitud de aclaración respecto a lo resuelto en el fallo proferido. Es decir, no demostró interés en la definición previa por parte de esta instancia de conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella. [...]", para proceder a interponer o no recursos. Por el contrario, como se señaló en párrafos precedentes, radicó memorial de recurso de reposición y apelación el 7 de septiembre de 2023.*
- c- Aunado a lo anterior, habiéndose negado la solicitud de aclaración, no existen elementos adicionales, nuevos puntos o factores que afecten la providencia inicialmente notificada; siendo improcedente la habilitación de un nuevo término para presentar nuevamente recursos contra el fallo ya recurrido por él.*

Teniendo en consideración lo anterior, para Despacho este último memorial contentivo de un nuevo recurso de reposición y en subsidio de apelación resulta improcedente, por lo que se rechazará."

Efectivamente, en el Auto 006 del 15 de noviembre de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada de Santander dispuso rechazar el recurso de apelación presentado por CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., mediante SIGEDOC 2023ER017248525 del diecinueve (19) de septiembre de 2023, lo que generó que mediante escrito de fecha 23 de noviembre de 2023 el apoderado de la citada compañía de seguros presentará el recurso de queja de que trata esta primera parte de este acápite.

Los argumentos del quejoso se centran en que el artículo 285 del Código General del Proceso no señala el requisito que impuso el *a quo* al momento de rechazar el recurso de apelación presentado el día 19 de septiembre. Así lo refiere en el escrito bajo análisis:

"Teniendo en cuenta el texto del artículo 285 mencionado y las consideraciones presentadas por la Contraloría, surge la siguiente pregunta: ¿en qué parte del artículo se menciona que es necesario que se acceda la solicitud de aclaración para poder interponer los recursos (sic) en el término de ejecutoria del auto que resuelve la aclaración? El artículo



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

menciona que se RESUELVA, sea accediendo o no a la solicitud de aclaración. Por lo anterior, al (sic) Contraloría está creando un requisito que no está establecido en la Ley.

Igualmente, el hecho de que no se hubiera presentado solicitud de aclaración no implica que no se puedan presentar recursos en el término de ejecutoria del auto que resuelva la aclaración, pues no es un requisito que esté en la Ley. En efecto, el artículo no menciona algo parecido a "el que hubiere presentado la solicitud de aclaración, podrá presentar recursos en el término de ejecutoria del auto que resuelve la aclaración".

Pues bien, bajo este panorama, el apoderado solicita se revoque el auto y se conceda el recurso de apelación interpuesto.

Corresponde a esta instancia determinar si era procedente la denegatoria del recurso de apelación interpuesto por el apoderado CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.

Sea lo primero señalar que verificados los términos procesales el apoderado de la empresa aseguradora presentó sus escritos de apelación en la oportunidad legal para ello.

Como lo ha señalado el Consejo de Estado³⁷ el recurso de queja corresponde a una figura jurídica tendiente a corregir los errores en que puede incurrir el *a quo* cuando niega la concesión de un recurso de apelación, de ahí que una de sus finalidades sea determinar si estuvo bien o mal denegado el recurso de apelación.

*"Precisado lo anterior, se colige que una de las finalidades del recurso de queja es lograr que se conceda el recurso de apelación que por cualquier motivo fue negado por el *a quo*, por lo tanto, no se examinarán las razones de fondo por las cuales el recurrente no está conforme con la decisión impugnada.*

Así las cosas, la jurisprudencia ha entendido que la finalidad del recurso de queja es "garantizar decisiones judiciales coherentes y consistentes, de manera que ninguno de los sujetos procesales vaya a verse lesionado con un error judicial por la negación del recurso de apelación, de alguno de los recursos extraordinarios previstos en el ordenamiento o, por su concesión en un efecto diferente al establecido"³⁸.

En el caso en concreto, observa este Despacho que la decisión de negar el recurso se cimentó en las objeciones del *a quo* atrás transcritas.

El reclamo principal del fallador de primera instancia es que el apoderado de la compañía de seguros no mostró interés por solicitar aclaración sobre lo decidido en el fallo 005 de 2023. La consecuencia jurídica que impone la gerencia colegiada a esta falta de interés fue la imposibilidad de presentar recurso en los términos del artículo 285 del CGP:

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B. Rad 68001233300020130058801. Decisión del 29 de mayo de 2018.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 26 de diciembre de 2010, exp. 38753, MP: Stella Conto Díaz del Castillo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"(...) La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración."

Sin embargo, observa esta instancia que la norma transcrita es un imperativo de carácter general que en ningún caso presenta restricciones hacía la parte que no solicitó la aclaración de una decisión. Tampoco se observa en la argumentación del *a quo* elementos de juicio adicionales a los señalados sobre la norma en comento. Por lo tanto, no podría el funcionario de la primera instancia asignar una consecuencia jurídica no consagrada en la norma y este despacho deberá declarar mal denegado el recurso de apelación y darle trámite al mismo en los términos de las alegaciones que se observan en el recurso de apelación radicado el día 19 de septiembre de 2023, bajo el SIGEDOC 2023ER017248525, por el apoderado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.

En aras de garantizar el acceso a la doble instancia, esta Contraloría Delegada Intersectorial declarará que el recurso de apelación identificado fue mal denegado, concediendo y tramitando el mismo junto con los otros recursos de apelación en el acápite siguiente.

De la misma manera procederá este despacho frente al recurso presentado por el abogado HUMBERTO LANDINEZ FUENTES como apoderado del señor LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA, lo anterior con el fin de preservar las garantías procesales del citado investigado.

2.2 Del recurso de apelación en general.

Es conveniente recordar que, en el recurso de apelación el juez está autorizado para examinar únicamente los aspectos de la providencia recurrida que son objeto de inconformidad por el apelante. Es importante anotar que al superior le corresponde, con base en las diligencias practicadas y en las decisiones tomadas por el funcionario de conocimiento, confirmar o modificar o revocar el auto de la primera instancia.

Sobre la finalidad que tiene el recurso de apelación, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se han pronunciado así:

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 30 de abril de 2009, consejera ponente MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, enunció:

"RECURSO DE APELACION – Debe ser congruente con la demanda y la sentencia / APELACION – Finalidad"

En efecto, el marco de la decisión judicial en la segunda instancia lo constituyen la sentencia y el recurso de apelación. En el recurso de apelación la parte debe manifestar los motivos de inconformidad con la sentencia, de manera que el ad quem debe limitar su examen a esos aspectos, sin que tenga la libertad de suponer otros motivos que a su juicio debían ser invocados en contra de la decisión. Por ello el artículo 350 del Código de



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Procedimiento Civil determina que la finalidad del recurso de apelación es que la providencia de primer grado sea revisada por el superior jerárquico del funcionario judicial que la profirió, para que en análisis de su legalidad la confirme, revoque o modifique".

Por su lado, la Corte Constitucional mediante sentencia C-583 de 1997, manifestó:

"En el recurso de apelación el juez está autorizado para examinar únicamente los aspectos que son objeto de inconformidad por el apelante, sin que pueda hacer más gravosa la situación de quien es apelante único."

El recurso de apelación se interpone ante el funcionario que profirió la decisión primigenia con el fin de que sea su inmediato superior jerárquico quien de trámite al recurso y, en virtud de él, resuelva lo que en derecho corresponda.

Bajo este marco general del recurso de apelación, esta Contraloría Delegada Intersectorial procederá a analizar las inconformidades expuestas por parte de DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA, JAVIER PÉREZ OSORIO, ANA LEONOR RUEDA VIVAS, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A. y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., en contra del Auto 005 del 30 de agosto de 2023 mediante el cual se falló con responsabilidad fiscal dentro del proceso de responsabilidad fiscal 2019 – 00073, expedido por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander.

2.3 De las inconformidades planteadas por los apelantes

Para efectos de tramitar los argumentos que soportan los diferentes recursos de apelación, este Despacho organizará los motivos de inconformidad de la siguiente manera: i) Los presentados por los presuntos responsables fiscales, acumulando aquellos argumentos que tengan identidad, ii) Los presentados por las compañías vinculadas como terceros civilmente responsables.

Recursos presentados por JAVIER PÉREZ OSORIO y DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA

Teniendo en cuenta la identidad entre los recursos presentados por los dos declarados responsables fiscales JAVIER PÉREZ y DIEGO ROMÁN, se procede a analizarlos en conjunto.

Ambos escritos de defensa coinciden en señalar que la conducta asumida por los dos responsables fiscales se ajustó a lo que ordenaba la Ley, el reglamento y las funciones de sus cargos.

También indican que no se les puede endilgar la condición de gestores fiscales toda vez que, a la luz de la norma, ellos nunca tuvieron tal calidad.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Finalmente, afirman que no se puede hablar de una actuación a título de culpa grave, toda vez que el vínculo contractual terminó de manera pacífica, lo que significa que actuaron conforme al convenio suscrito.

Al respecto, se verificarán los argumentos expuestos por la primera instancia acerca de la conducta de los dos declarados responsables fiscales, para que en virtud de sus funciones y de la consecuencia de ellas se determine, no solo la condición de gestor fiscal, sino también la consideración sobre la cual se calificó la conducta:

Sobre JAVIER PÉREZ, el fallo recurrido señala que se vincula como representante legal de TELEBUCARAMANGA, quien suscribió tanto el Convenio 181 de 2016, el acta de inicio, acta de pago y la liquidación del mismo.

Indica la instancia que se le exigía al señor Pérez atender a los principios rectores del manual de contratación de TELEBUCARAMANGA que van en consonancia con los señalados por las leyes sobre contratación pública. Así mismo, trae a colación el fallador de instancia que los estatutos de la empresa asignaba unas obligaciones adicionales a quien ostentaba el cargo de gerente de la misma, incluyendo la de administrar sus negocios.

Se le recrimina al señor PÉREZ OSORIO que durante su actividad como representante legal de TELEBUCARAMANGA se le cobraron dineros a la Administración Municipal por servicios que no fueron prestados y que no cumplían con la calidad del servicio requerido. Se configura la culpa grave al señalar que la conducta desplegada por el declarado responsable fiscal afectó económicamente al Municipio de Bucaramanga al cobrar por:

1. Levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe en las 124 instituciones educativas.
2. Entrega de 31 informe de levantamiento que no fueron realizados.

De la condición de gestor fiscal y la actuación particular del señor JAVIER PÉREZ OSORIO

En esta primera parte, a modo de referencia normativa y jurisprudencial, es importante anotar lo preceptuado en el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, en donde se define el proceso de responsabilidad fiscal, así:

"El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado."



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

La Corte Constitucional, al estudiar la premisa relacionada en la norma transcrita “o con ocasión de ésta”, señaló³⁹:

“Entonces, ¿qué significa que algo ocurra con ocasión de otra cosa? El diccionario de la Real Academia Española define la palabra ocasión en los siguientes términos: “oportunidad o comodidad de tiempo o lugar”; “... se ofrece para ejecutar o conseguir una cosa. 2. Causa o motivo por que se hace o acaece una cosa.”

A la luz de esta definición la locución impugnada bien puede significar que la gestión fiscal es susceptible de operar como circunstancia u oportunidad para ejecutar o conseguir algo a costa de los recursos públicos, causando un daño al patrimonio estatal, evento en el cual la persona que se aproveche de tal situación, dolosa o culposamente, debe responder fiscalmente resarciendo los perjuicios que haya podido causar al erario público.

*El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la **gestión fiscal**. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado.*

(...)

En este orden de ideas la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “con ocasión de ésta”, contenida en el artículo 1 de la ley 610 de 2000, bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.

Así las cosas, muestra la Corte Constitucional que habrá circunstancias en donde **una persona con ocasión de una gestión fiscal puede participar de un detrimento del erario**. Es importante anotar que debe existir una conexión próxima y necesaria entre esta conducta y la gestión fiscal. Se puede decir que se puede lesionar el patrimonio público en forma directa o en forma indirecta. Así lo señaló la alta corte⁴⁰:

“176. En lo que se refiere a la gestión fiscal presuntamente irregular, ella puede ocasionar un daño patrimonial al Estado de forma directa o indirecta. El primer caso se refiere al evento de un gestor fiscal típico y el segundo ocurre cuando interviene un servidor público o un particular que no es gestor fiscal, pero que, en virtud de la gestión fiscal del titular, contribuye a la producción del daño a través de una relación de conexidad próxima y necesaria.[158]”

Para mayor claridad, la actividad contractual, que comprende la fase precontractual, la de ejecución del contrato y la de su liquidación o extinción del mismo, es el medio más activo de gestión de los recursos públicos.

³⁹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C840 de 2001.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C574 de 2022



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

De modo esquemático y a grandes rasgos, la gestión fiscal de la actividad contractual, en la que las entidades estatales adquieren los bienes, obras o servicios para el cumplimiento de sus fines, está configurada por las siguientes fases secuenciales

- Planeación o estructuración completa del proyecto de negocio jurídico estatal.
- Convocatoria y desarrollo del procedimiento de selección objetiva o escogencia del contratista, según el régimen jurídico aplicable.
- Celebración del contrato y verificación de las condiciones de ejecución.
- Ejecución del contrato, a través del cumplimiento de las obligaciones recíprocas.
- Ejercicio de la función de dirección y vigilancia de la ejecución del contrato.
- Ejercicio de las potestades unilaterales de control.
- Ordenación del gasto, para el pago de las prestaciones debidamente cumplidas.
- Liquidación o extinción del contrato.
- Ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales.

Adicionalmente a la ya citada sentencia C840 de 2001, el Alto Tribunal Constitucional mediante la sentencia T-1176 de 2004, ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, expresó lo siguiente sobre el concepto de ordenador del gasto y los sujetos de control fiscal, para lo cual citó jurisprudencia de la misma Corporación que data de los años 1995 y 1996, cuyos preceptos se mantienen vigentes, bajo el entendido de la gestión fiscal directa e indirecta (o "con ocasión"):

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

(...)

En cuanto a los sujetos sobre los cuales se ejerce la vigilancia fiscal, cabe mencionar, que independiente de la naturaleza pública o privada, o de sus funciones, o de su régimen ordinario o especial, los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, quedan sujetos al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, por supuesto circunscrito a la gestión fiscal realizada."

Ahora bien, la titularidad de la gestión fiscal contractual, recae en los servidores públicos y particulares, que tienen la potestad o capacidad jurídica de disponer, manejar o administrar los recursos públicos, en cumplimiento de las acciones que comprenden la actividad contractual para la "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."



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

En otras palabras, en la actividad contractual, constituye gestión fiscal directa el ejercicio de todas las potestades jurídicas que impliquen administración y disposición directa de recursos, bienes e intereses patrimoniales públicos, necesarias en todas y cada una de las acciones enlistadas y aquellas otras que estén comprendidas en estas.

Sin embargo, el ejercicio de las potestades dispositivas de los gestores fiscales directos, requieren del apoyo y/o concurrencia de un denso conjunto de operaciones y acciones en cabeza de otros sujetos, sin las cuales no sería posible conseguir los objetivos de la gestión fiscal contractual, son servidores públicos o particulares que, sin ostentar la titularidad de la gestión fiscal directa, tiene a su cargo funciones u obligaciones sometidas funcionalmente a la gestión fiscal de la actividad contractual, tanto en cuanto, sin su concurso o participación, esa gestión fiscal no podría materializarse. Así las cosas, se trata de funciones, atribuciones y obligaciones, que, entre otras, sirven de soporte, desarrollo, ejecución, determinación, origen, causa, participación, intervención, inducción, condición esencial de tales potestades dispositivas, y que, por tanto, se encuentran en una relación de conexidad próxima y necesaria con esa gestión fiscal de la actividad contractual.

A título de ejemplo:

- Sin el apoyo de los funcionarios de apoyo técnico, jurídico o financiero, no sería posible contar con los documentos o estudios previos a la contratación.
- Sin la evaluación de ofertas que realizan los funcionarios del nivel directivo y/o profesional, no sería posible contar con los soportes de la adjudicación.
- Sin los informes de la supervisión o interventoría a la efectiva ejecución contractual, no sería posible ejercer las potestades de dirección, control y sanción.
- Sin la participación de oferentes, no sería posible la selección objetiva ni la adjudicación.
- Sin la ejecución del contrato por parte del contratista, no podrían cumplirse los fines estatales específicamente perseguidos.

El contratista del Estado, en ese orden de ideas, según el contenido del objeto contractual, puede ser visto como gestor fiscal directo o como sujeto que actúa "con ocasión de" la gestión fiscal contractual.

Es un **gestor fiscal directo**, cuando en desarrollo del objeto contractual, una persona tiene a su cargo directo la administración o el manejo de bienes, recursos o intereses patrimoniales públicos y la capacidad para cumplir con las acciones previstas en el artículo 3° de la ley 610 de 2000. Así, entre otros varios ejemplos, cuando recibe recursos por concepto de anticipo y debe asumir la titularidad de su administración, inversión exclusiva en el objeto contractual y su amortización, o cuando celebra y ejecuta obligaciones de contratos de concesión que configuran las



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

potestades previstas en dicha norma, o de explotación de bienes del Estado. De otra parte, como sujeto que actúa **"con ocasión de"** la gestión fiscal, no cabe duda que, en todo caso, la relación contractual, entidad contratante — contratista, es de aquellas que, como lo hace ver la Contraloría en sus pronunciamientos, constituyen una relación de conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal de los recursos, bienes e intereses patrimoniales afectos al contrato.

Lo anterior, en el marco de los contratos conmutativos que celebra la Administración, para la consecución de bienes, obras o servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines, se refuerza con la condición que se le confiere al contratista en el Estatuto General de Contratación de colaborar con la entidad contratante en el cumplimiento de las finalidades estatales perseguidas con la celebración y ejecución del contrato, y, además, con la condición de estar afecto (el contratista) al cumplimiento de *"una función social que, como tal, implica obligaciones"*.

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

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

En tal sentido, el contratista, con ocasión de la actividad contractual, al percibir el pago de prestaciones con sobrecostos injustificados, o que nunca ejecutó, o que ejecutó indebidamente, actúa en una relación funcional u obligacional que en su naturaleza tiene conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal a cargo de los servidores de la entidad estatal contratante y, por consiguiente, en estas hipótesis que se traen a título de ejemplo, contribuye a la generación del daño fiscal, sencillamente, porque sin su intervención, no se hubiera consolidado.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Desde tiempo atrás, año 2008, sentencia de tutela T-1012-08, la Corte Constitucional señaló, que: *"En relación con la interpretación de las normas constitucionales y legales y, en especial, respecto de la calidad de destinatario del proceso fiscal del particular contratista con el Estado, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado, ha sido enfática en sostener no sólo que los contratistas con el Estado son sujetos de vigilancia fiscal, sino también que el control sobre la gestión adelantada por las autoridades públicas y los particulares en la contratación pública se justifica por la naturaleza misma del control fiscal que fue diseñado para defender el erario público y garantizar la eficiencia y eficacia los recursos públicos"*.

No sobra advertir, que aún en los casos de deficiente planeación o estructuración del negocio jurídico estatal, atribuible en principio a los servidores públicos y/o a los consultores externos de la entidad, la jurisprudencia contencioso administrativa ha reseñado la posibilidad de atribuir responsabilidad al contratista cuando quiera que, desde la fase de discusión de pliegos y presentación de ofertas, en su condición de proponente, estaban en plena capacidad de conocer las falencias de la estructuración del contrato, y a pesar de ello persistieron en su decisión de presentar oferta y celebrar el contrato. Se trata de situaciones, en las que el proponente y a la postre contratista estaba en acreditada capacidad de conocer a ciencia cierta la falencia o ausencia protuberante y palmaria de condiciones de estructuración del contrato y aun así decide celebrar el contrato, a sabiendas de su inviabilidad. Es lo que iteradamente la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado como el carácter "bifronte" de las cargas en materia de planeación como principio de la contratación pública.

Así, por ejemplo, en sentencia de 8 de mayo de 2019, rad. 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309), al recordar su postura pacífica sobre este punto, esa Alta Corporación ha indicado lo siguiente.

"Avanzando sobre las anteriores reflexiones y descendiendo en reglas concretas, la Sala concluye:

Se puede afirmar que el principio de planeación en la contratación pública es bifronte, es decir, se traduce en una carga tanto para la entidad estatal como para el contratista, respecto de aquellos aspectos que compete definir a cada parte.

La exigencia de obrar de acuerdo con el principio de planeación se predica en la formación del contrato y, de la misma forma, en la negociación de sus modificaciones y adiciones.

Dentro del marco de la colaboración que compete al contrastar, se encuentra igualmente sometido a respetar el principio de planeación, es decir, el contratista tiene la carga de analizar la suficiencia y consistencia de los estudios previos y de los precios presupuestados, en orden a definir su participación en la licitación y el contenido de su oferta, se entiende que es una carga, en el sentido de que el contratista no podrá desconocer los términos y condiciones que aceptó y mucho menos aquellos que negoció con la entidad pública.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Es común que el contratista sea el encargado de elaborar los análisis de precios en forma consistente con los costos, en el caso de proponer las adiciones y modificaciones al contrato, de manera que, en ese evento, como conocedor de la contratación en curso, se le exige definir con suficiencia los requerimientos de plazo y valor, por ello, respecto del contratista, se predica también la carga de planear adecuadamente las modificaciones, en orden a establecer los requerimientos sobre los cuales se construyen las obligaciones contractuales"

Aunque ya en sentencia de 26 de febrero de 2014, rad. 68001-23-15-000-1997-13341-01(26551) el Consejo de Estado, había preciado criterios que delimitan esta responsabilidad al señalar que:

"Pero por supuesto que no toda deficiencia en la planeación del negocio jurídico estatal implica una violación a la normatividad que la impone, va que las falencias que determinan una transgresión normativa, son aquellas que desde el momento de la celebración del contrato hacen evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrirse por el retardo."

Así las cosas, la suerte del cumplimiento de las obligaciones del contratista, exige de parte de quienes ejercen las funciones de administración, manejo y custodia, de los recursos, bienes e intereses patrimoniales involucrados en la ejecución del respectivo contrato, la verificación permanente, oportuna y completa de las circunstancias que afecten la ejecución contractual. Es en función del cumplimiento o incumplimiento de las prestaciones del contrato, como los gestores fiscales de la entidad contratante deciden o no, autorizar, ordenar y erogar los pagos al contratista; y, cuando las situaciones concretas lo ameriten, hacer requerimientos perentorios y, en últimas, adoptar las medidas correctivas y/o sancionatorias que aseguren el cumplimiento de la finalidad contractual perseguida.

Bajo las anteriores consideraciones de orden legal, jurisprudencial y conceptual, para el caso específico de quien asumió la representación legal de TELEBUCARAMANGA en la ejecución del Convenio 181 de 2016, se encuentra que firmó el Convenio 181 de 2016 con el Municipio de Bucaramanga, el acta de inicio de fecha 1 de noviembre de 2016, acta de pago y liquidación de fecha 30 de diciembre de 2016 y la correspondiente acta de liquidación. Le asistía al señor PÉREZ OSORIO la obligación de verificar que las prestaciones del convenio se habían atendido como correspondía, asunto que pasó por alto teniendo en cuenta que el citado representante legal de TELEBUCARAMANGA firmó la liquidación del convenio como si las obligaciones allí establecidas hubieran sido satisfechas, asunto que no corresponde a la realidad según lo probado a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal.

No se puede compartir el argumento del abogado recurrente cuando señala que su prohijado cumplió con sus obligaciones, por cuanto se ha establecido en el expediente que, en virtud de las obligaciones del convenio, hubo circunstancias que generaron un daño al erario.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Sobre los hechos que generaron una lesión al patrimonio público este Despacho se referirá en aquellos recursos donde se reprocha la existencia real de un daño al erario, al no ser un argumento de reproche del recurso presentado por el apoderado del señor JAVIER PÉREZ OSORIO, no puede ser analizado en este punto por el Despacho.

En conclusión, el señor JAVIER PÉREZ OSORIO fue determinante en la producción de un daño al patrimonio público. Como se señaló en líneas anteriores, no solo fue quien comprometió a TELEBUCARAMANGA con su firma en el Convenio 181, sino que fue quien aseguró, con la suscripción del acta de liquidación que las prestaciones se habían atendido conforme se habían convenido. El doctor PÉREZ OSORIO, conforme a las obligaciones de su cargo, fijadas en el Manual de Contratación de TELEBUCARAMANGA estaba obligado a asegurar los principios de la contratación pública:

" (...)

ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS RECTORES.

En la contratación y selección de sus proveedores, subcontratistas y aliados comerciales (conjuntamente denominados los "Contratistas"), TELEBUCARAMANGA se regirá por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficiencia, equidad y valoración de costos ambientales. En todo caso, la contratación de TELEBUCARAMANGA estará orientada por la labor de servicio público que cumple y por la función que desempeñan dentro de la sociedad, en economías de mercado, debiendo aplicar los principios generales contemplados en el título preliminar de la ley 142 de 1994."

Le asistía en su calidad de representante legal de TELEBUCARAMANGA actuar diligentemente en la verificación del cumplimiento del Convenio Interadministrativo 181 de 2016 y en caso de encontrar que el administrador del convenio no actuaba conforme a las obligaciones derivadas del acuerdo contractual debía removerlo en virtud de sus facultades.

TELEBUCARAMANGA estaba sometido a los principios rectores de la contratación pública y así se encontraba consignado en el Manual de Contratación de esta entidad. Le correspondía al señor PÉREZ OSORIO desarrollar sus obligaciones con diligencia y verificar que el gerente del convenio hiciera lo correspondiente con sus obligaciones. No existe evidencia dentro del plenario que este responsable fiscal hubiese actuado con miras a evitar la lesión al patrimonio que aquí se investiga. En el cargo que ostentaba este presunto responsable fiscal, las medidas de control para evitar situaciones irregulares que afecten los recursos públicos y transgredan los fines sociales del Estado son primordiales y en el plenario nunca se allegó evidencia de haber adelantado medidas de control distintas a firmar los documentos con los cuales se desembolsaron sumas de dinero que cubrían actividades no realizadas o que no cumplían con el acuerdo contractual.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Comparte esta instancia el alegato de la defensa sobre el concepto de la liquidación del convenio y sus efectos y justo allí era donde las partes debían actuar responsablemente e indicar qué actividades no se habían cumplido cabalmente para no erogar las sumas de dinero que carecían de fundamento.

En razón de lo expuesto, este Despacho no encuentra soportados los argumentos de la defensa y procederá a confirmar el fallo de responsabilidad fiscal expedido por el Auto 005 del 30 de agosto de 2023 contra el señor JAVIER PÉREZ OSORIO.

De la vinculación y el recurso de apelación presentado por el apoderado del señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA

DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA fue vinculado a este proceso en su calidad de Administrador del Convenio 181 de 2016. En virtud de dicho rol, le correspondía el acompañamiento y control de la ejecución del compromiso contractual.

En su calidad de administrador del convenio, el señor ROMÁN PARRA suscribió el acta de pago parcial, el informe de cumplimiento de obligaciones de fecha 13 de diciembre de 2016, el primer informe de ejecución de fecha 28 de diciembre de 2016 y el segundo informe de ejecución de fecha 30 de diciembre de 2016.

Igualmente, en dicha calidad certificó la entrega de la totalidad de los servicios a cargo de TELEBUCARAMANGA, documentos con base en los cuales se autorizaron los desembolsos hechos por el Municipio de Bucaramanga, particularmente lo correspondiente a los servicios de “levantamiento de información” e “informes de levantamiento para 124 instituciones educativas”, actividades que no se cumplieron conforme a los estudios previos y a lo acordado dentro del convenio interadministrativo.

Por tal razón, se le responsabiliza a título de culpa grave por ser determinante para causar el daño al erario que aquí se investiga.

A su vez, la defensa del señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA en su escrito impugnatorio afirma que su representado actuó conforme a las funciones propias de su cargo, a la normatividad aplicable y a las políticas internas de la empresa. Igualmente, indica que no transgredió norma alguna y menos (generó) un detrimento patrimonial.

Afinca su argumento al señalar que su prohijado no ostenta la calidad de gestor fiscal y que tampoco es ordenador del gasto. Para sustentar su afirmación recoge lo señalado por el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 y la sentencia de la Corte Constitucional C 529 de 1993.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Finalmente, el abogado defensor hace referencia al acto liquidatorio de los contratos estatales, trayendo a su argumento la definición y objeto de esta actuación contractual, acompañando definiciones del Consejo de Estado.

De la condición de gestor fiscal y la actuación particular del señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA

En este punto, se reitera la extensa explicación legal, jurisprudencial y conceptual sobre el concepto de gestor fiscal traído a colación en líneas anteriores para señalar que el señor ROMÁN PARRA, quien debía asegurar la prestación de las actividades conforme al convenio suscrito, actuó con ocasión de la gestión fiscal que se materializó con el Convenio 181 de 2016. El mencionado administrador del convenio suscribió el acta de pago parcial, el informe de cumplimiento de obligaciones de fecha 13 de diciembre de 2016, el primer informe de ejecución de fecha 28 de diciembre de 2016 y el segundo informe de ejecución de fecha 30 de diciembre de 2016.

Igualmente, en dicha calidad certificó la entrega de la totalidad de los servicios a cargo de TELEBUCARAMANGA, documentos con base en los cuales se autorizaron los desembolsos hechos por el Municipio de Bucaramanga, particularmente lo correspondiente a los servicios de “levantamiento de información” e “informes de levantamiento para 124 instituciones educativas”, actividades que no estaban conformes a los estudios previos y a lo acordado dentro del convenio interadministrativo.

El rol del señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA no fue solamente el de Administrador del Convenio y quien firmaba las actas de pago parcial, como se observa a lo largo del material probatorio allegado al expediente. El señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA también fue el autor de la propuesta presentada por TELEBUCARAMANGA para brindar conectividad a 124 instituciones educativas públicas del Municipio de Bucaramanga, lo que significa que era conocedor de primera mano de las actividades que debían desarrollarse en ejecución del convenio y de los productos finales que esperaba recibir el Municipio de Bucaramanga.

A lo largo del documento elaborado por el señor ROMÁN PARRA se repite la expresión: “Telebucaramanga Acepta y cumple los lineamientos técnicos del MEN”. Sin embargo, uno de los reproches va en el sentido de desconocer los lineamientos del MEN en lo correspondiente a la prestación del servicio de conectividad.

No comparte este Despacho, la afirmación del escrito de impugnación, relacionada con la atención a cabalidad de las obligaciones a cargo del señor ROMÁN PARRA. Lo anterior toda vez que el citado participó de todas las etapas de preparación y ejecución del convenio interadministrativo 181 de 2016. Era conocedor de las condiciones de los estudios previos, de la oferta económica presentada por

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

TELEBUCARAMANGA y aun así avaló actas en donde se consignó el cumplimiento de actividades que no se habían atendido como se había acordado en el convenio o se habían cumplido sin los requisitos que se había acordado. Lo anterior redundo en el daño a los recursos públicos del Municipio de Bucaramanga.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta que el actuar del señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA se enmarca en la categoría de “con ocasión de la gestión fiscal” y que fue determinante para que el Municipio de Bucaramanga pague por unos servicios no prestados o prestados sin la calidad que se había convenido, esta instancia no comparte los argumentos del escrito de apelación y por lo tanto procederá a confirmar el fallo de responsabilidad fiscal expedido por el Auto 005 del 30 de agosto de 2023 contra el señor DIEGO ANDRÉS ROMÁN PARRA.

De la vinculación y el recurso de apelación presentado por el apoderado de la señora ANA LEONOR RUEDA

Se procede a analizar los cargos del escrito de impugnación en el mismo orden como fue presentado por el profesional del derecho, toda vez que la defensa aborda su escrito de apelación dividiéndolo en dos temas, por un lado, lo relacionado con los hechos irregulares investigados causantes del daño y por el otro, lo referente al aspecto subjetivo de la responsabilidad:

El hecho número 1, por el cual se inició la investigación fiscal, esta relacionado con la obligación de realizar un levantamiento de información y estado tecnológico de cada una de las 124 instituciones educativas. Reprocha la instancia que tanto los estudios previos como en la oferta presentada por TELEBUCARAMANGA se convino que para esta actividad el operador tendría tres cuadrillas dispuestas por el tiempo del convenio interadministrativo, es decir dos meses:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Estudios previos

[...]"

5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO

El operador realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia del operador, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico), así mismo se integrará con personal de la Secretaría de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones; dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- Estado del cableado estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, bilingüismo, etc.
- Disposición de equipos de telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)
- Estado o necesidad de equipos activos de red.
- Cantidad de equipos de cómputo por sala.

Perfil	No. Cuadrilla
Ingeniero electrónico especialista en Telecomunicaciones	1. Levantamiento en instituciones de radio.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2. Levantamiento en instituciones en fibra óptica.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	3. Levantamiento en instituciones en fibra óptica.

[...]"

Propuesta Telebucaramanga

[...]"

1.5 Levantamiento de Información y estado

TELEBUCARAMANGA, realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia de Telebucaramanga, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico) así mismo se integrará con personal de la secretaria de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones; dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- Estado del cableado Estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, Bilingüismo, etc.
- Disposición de equipos de Telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)
- Estado o necesidad de equipos activos de red
- Cantidad de equipos de cómputo por sala.

Perfil	No. Cuadrilla	Cantidad
Ingeniero Electrónico especialista en Telecomunicaciones	1 - Levantamiento en Instituciones en Radio	3
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2 - Levantamiento en Instituciones en Fibra óptica	3
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2 - Levantamiento en Instituciones en Fibra óptica	3

[...]"

Al verificar el análisis de precios unitarios el Municipio de Bucaramanga discriminó:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 181 DE 2016
(ANÁLISIS PRECIOS UNITARIOS)

SERVICIO	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO DE SERVICIO	TOTAL	IVA 16%	TOTAL + IVA
Levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe							
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$ 4.500.000,00	\$ 13.500.000,00	2	\$ 27.000.000,00	\$ 4.320.000,00	\$ 31.320.000,00
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones	3	\$ 2.500.000,00	\$ 7.500.000,00	2	\$ 15.000.000,00	\$ 2.400.000,00	\$ 17.400.000,00
Camionetas (incluye gastos de rodadura)	3	\$ 2.603.448,00	\$ 7.810.345,00	2	\$ 15.620.690,00	\$ 2.499.310,40	\$ 18.120.000,40
TOTAL							\$ 66.840.000,40

Más puntualmente lo que se reprocha en este acápite es que esta actividad solo se ejecutó en el primer mes de vigencia del convenio, así quedó registrado en los informes de supervisión elaborados por la Secretaría de Educación de Bucaramanga:

[...]

Analizando los informes de supervisión elaborados por la Secretaría de Educación de Bucaramanga y tomando como referencia el cronograma de actividades realizadas, se expone que dicha actividad se ejecutó durante el primer mes del convenio, por tal razón se debió pagar solo uno y no dos meses.

Actividad	MES 1				MES 2			
	SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4	SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4
1. Entrega y socialización plan de trabajo								
2. Levantamiento información, Estado, Servicios Instituciones en Fibra Óptica y aumento de canales								
3. Levantamiento información, Estado, Servicios Instituciones en Radio y revisión solución para monitoreo Remoto								
4. Migración Instituciones Educativas (49)								
* Grupo 1 (5 Instituciones)								
* Grupo 2 (10 Instituciones)								
* Grupo 3 (17 Instituciones)								
* Grupo 4 (17 Instituciones)								
5. Implementación de Identidad Visual de las Instituciones en Ads y Radio								
6. Implementación de Identidad Visual de las Instituciones Migradas a Fibra Óptica								

Ilustración 1 Fuente: Plan de trabajo pág. 06

A pesar de ser ejecutada en solo el primer mes, de no requerirse el personal y los vehículos pactados por las partes durante el segundo mes, esta actividad se pagó completa. Dicho asunto se reprocha en la medida que se canceló un servicio no prestado.

Frente a este hecho, el recurrente considera que todo obedece a una interpretación subjetiva de la fase precontractual y contractual, afirmando que, erróneamente se



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

establece que se debió pagar solamente un mes de cuadrillas por cuanto la actividad se desarrolló solo en el primer mes de ejecución del contrato.

Para fijar sus argumentos de defensa, el profesional del derecho recurre a las metodologías existentes para la interpretación de los contratos trayendo a colación apartes doctrinales que remiten a los artículos 1618 a 1624 del Código Civil, decantando sus argumentos en que lo primero que se debe analizar, a la luz de los postulados para interpretar los contratos, es la voluntad de las partes, quienes son las que pueden ilustrar cual fue su intención a la hora de estructurar el negocio jurídico.

Concluye en este punto el profesional del derecho:

- "1) Existen metodologías de interpretación contractual debidamente aceptadas en el ordenamiento jurídico que exigen un análisis detallado de cada uno de sus elementos para poder respaldar la interpretación escogida.*
- 2) En busca de la INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL CONTRATO, la metodología de interpretación contractual exige tener en cuenta y valorar la intención de las partes al momento de cada uno de los momentos que hacen parte de la confección del negocio jurídico. Esto basado en que las partes son las primeras llamadas a conciliar la interpretación y alcances de las obligacionales.*
- 3) En la aplicación de las metodologías hermenéuticas contractuales, se exige además del punto 2, un análisis integral y colectivo del marco obligacional y de los diferentes documentos que hacen parte de la fases previas y posteriores al contrato, con el fin de arribar a conclusiones interpretativas soportadas y objetivas."*

Para resolver este punto, este Despacho debe proceder a verificar la modalidad del contrato y así determinar si la primera instancia fue caprichosa al establecer los compromisos asumidos por las partes del convenio objeto de esta investigación fiscal.

Así las cosas, se puede constatar que en los estudios previos se halla dentro del ítem de especificaciones técnicas lo siguiente:

5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO

El operador realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia del operador, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico), así mismo se integrará con personal de la Secretaría de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones;

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- Estado del cableado estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, bilingüismo, etc.
- Disposición de equipos de telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)
- Estado o necesidad de equipos activos de red.
- Cantidad de equipos de cómputo por sala.

Perfil	No. Cuadrilla
Ingeniero electrónico especialista en Telecomunicaciones	1. Levantamiento instituciones de radio.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2. Levantamiento instituciones en fibra óptica.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	3. Levantamiento instituciones en fibra óptica.

Dentro de las obligaciones específicas, se le impone al operador:

8. Poner a disposición tres (3) cuadrillas, según propuesta técnica y económica que hace parte integral de esta minuta, para levantamiento de estado de cada institución educativa y presentar un informe técnico detallado de cada una, con observaciones y/o sugerencias y actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas de cada institución educativa.

Dentro del estudio económico se registró:

SERVICIO	CANTIDAD	UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO SERVICIO	TOTAL
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps, incluye Zonas Wi-Fi.	56	\$3.500.000	\$196.000.000	2	\$574.000.000
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps Instituciones Migradas de Adsl	49	\$3.500.000	\$171.500.000	1	\$171.500.000
Adsl, 4Mbps	50	\$121.000	\$6.050.000	1	\$6.050.000
Radio enlaces, 20Mbps, El acceso es a través de una plataforma en fibra óptica, Reuso 1:4	18	\$351.450	\$6.326.100	2	\$12.652.200
Migración de Canales Fibra Óptica - Derechos de Conexión	49	\$4.500.000	\$220.500.000	GL	\$220.500.000
Levantamiento de información: estado tecnológico Instituciones y presentación de informe:					
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$4.500.000	\$13.500.000	2	\$27.000.000
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones o sistemas	3	\$2.500.000	\$7.500.000	2	\$15.000.000
Camionetas (incluye gastos de rodamiento)	3	\$2.603.448	\$7.810.345	2	\$15.620.690
Informe de Levantamiento:					
Estado cableado estructurado(eléctrico y datos)	124	\$3.407.663	\$422.550.203	GL	\$422.550.203
Disposición de equipos de Telecomunicaciones (Centros de datos)					
Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones					
Cantidad de Equipos de cómputo por sala					
SUBTOTAL					\$1.464.873.093
IVA					\$234.379.695
TOTAL					\$1.699.252.788

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

En cuanto a la propuesta económica presentada por TELEBUCARAMANGA se observa:

7. PROPUESTA ECONOMICA

SERVICIO	CANTIDAD	UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO SERVICIO	TOTAL
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps, Incluye Zonas Wi-Fi.	56	\$3.500.000	\$196.000.000	2	\$574.000.000
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps Instituciones Migradas de Adsl	49	\$3.500.000	\$171.500.000	1	\$171.500.000
Adsl, 4Mbps	50	\$121.000	\$6.050.000	1	\$6.050.000
Radio enlaces, 20Mbps, El acceso es a través de una plataforma en fibra óptica, Reuso 1:4	18	\$351.450	\$6.326.100	2	\$12.652.200
Migración de Canales Fibra Óptica - Derechos de Conexión	49	\$4.500.000	\$220.500.000	GL	\$220.500.000
Levantamiento de Información: estado tecnológico Instituciones y presentación de Informe:					
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$4.500.000	\$13.500.000	2	\$27.000.000
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones o sistemas	3	\$2.500.000	\$7.500.000	2	\$15.000.000
Camionetas (Incluye gastos de rodamiento)	3	\$2.603.448	\$7.810.345	2	\$15.620.690
Informe de Levantamiento:					
Estado cableado estructurado(eléctrico y datos)	124	\$3.407.663	\$422.550.203	GL	\$422.550.203
Disposición de equipos de Telecomunicaciones (Centros de datos)					
Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones					
Cantidad de Equipos de cómputo por sala					
SUBTOTAL					\$1.464.873.093
IVA					\$234.379.695
TOTAL					\$1.699.252.788

A su vez, el Convenio Interadministrativo 181 del 1 de noviembre de 2016, en su cláusula segunda, obligaciones especiales del operador, consignó:

8. Poner a disposición tres (3) cuadrillas, según propuesta técnica y económica que hace parte integral de esta minuta, para levantamiento de estado de cada institución educativa y presentar un informe técnico detallado de cada una, con observaciones y/o sugerencias y actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas de cada institución educativa. 9. Entregar la solución de potencialización para futuras

Para este Despacho, atendiendo a este recuento de los documentos pre y contractuales, el convenio consagraba dos ítems diferentes, uno dirigido a tener unos recursos humanos y físicos disponibles para hacer el levantamiento de una información, por el cual se pagaba una suma de dinero y otro era el producto final, el cual consistía en el informe de levantamiento por el cual se pagaba una suma diferente de dinero.

No comparte esta instancia que todo sea un error en la interpretación del contrato y si bien es cierto, TELEBUCARAMANGA logró presentar su informe de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

levantamiento en forma anticipada, también es cierto que el convenio consagraba un reconocimiento monetario por unos recursos durante un tiempo determinado. Así las cosas, si no usó este recurso con ocasión de su eficiencia, tampoco era correcto cobrarlo al Municipio de Bucaramanga.

No se trató de una actividad a precio global, como pretenden hacerlo ver algunos de los recursos, sino de un valor que se comprometió para pagar personal y recursos físicos, los cuales no fueron necesarios, la consecuencia lógica es que no se puede cobrar por ellos. Adicionalmente, porque el informe final ya tenía un valor diferenciado tanto en los estudios previos, como en la oferta, como en el convenio.

Coincide este Despacho con lo señalado por el *a quo*, sobre el reproche de haber pagado mayores valores toda vez que el valor de los recursos humanos físicos era uno y el del informe de levantamiento era otro.

Se aleja este Despacho de la posición fijada por el profesional del derecho, ya que no se está frente a un problema de interpretación del contrato. El contrato junto con sus estudios previos es claro, por cuanto señala unas actividades independientes que tienen un costo independiente. Es importante recordar en este punto que claramente la voluntad de las partes debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar un vínculo contractual, pero tratándose de contratos públicos también deben observarse los principios establecidos en la Ley 80 de 1993, transparencia, economía y responsabilidad.

Esta Delegada considera que cobrar por actividades no ejecutadas rompe con el principio de transparencia en el vínculo contractual. Bajo estos argumentos, para esta instancia, el hecho dañoso número uno tiene consideraciones jurídicas sólidas y por lo tanto no comparte las conclusiones a las que ha llegado el profesional del derecho en su escrito de impugnación.

Del reproche subjetivo a la señora ANA LEONOR RUEDA por el hecho uno

Señala el profesional del derecho al reprochar la calificación de la conducta realizada en primera instancia:

*"Verificado el análisis de conducta que realiza el fallador, se observa que basa a la imputación en la presunción de la culpa grave relacionada en el literal b del artículo 118 de la ley 1474 del 2011, que señala la omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones de mercado, o cotejo de los ofrecimientos recibidos, y se hayan aceptado sin justificación ofertas que **superen los precios del mercado**.*

*Adicionalmente y de manera genérica (Al parecer para los 3 hechos), anuncia el presunto incumplimiento de las funciones generales del cargo SECRETARIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL relacionadas en los numerales 2, 3, 4, 7, 9, 10 12 y 17 de las funciones generales del cargo de mi poderdante. Anticipadamente frente a este punto, se observa que aunque la única función relacionada con todo este caso es **la número 17**, al ente de control*

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

de primera instancia, erróneamente, le bastó relacionar las funciones y afirmar que fueron incumplidas, sin hacer el análisis que le corresponde para determinar cómo es que fue incumplida y con qué grado de responsabilidad en la conducta. Reproche que aplica para todos los hechos (HECHO 1, 2 Y 3), teniendo en cuenta que se hizo en la parte introductoria del análisis de la conducta."

Concluye el apelante:

"Sin embargo, debido a que la imputación subjetiva para este HECHO 1 se limitó al literal b) que tiene el enfoque de las omisiones relacionadas con la comparación de ofertas, resulta inocuo procurar explicar, cómo tampoco, desde la ejecución del contrato, mi poderdante omitió sus obligaciones.

Con todos estos reproches, solicitamos se dé por no probado el presunto daño fiscal del HECHO 1, y se concluya que tampoco están probados los elementos necesarios para la aplicación de la presunción de la culpa grave del literal b del artículo 118 de la ley 1474, situaciones que conllevan o permiten concluir que para el presente hecho, no se encuentran acreditados todos los elementos requeridos para determinar la responsabilidad fiscal que erróneamente resolvieron adjudicar a mi poderdante."

A su vez, el despacho de primera instancia estableció el reproche de la siguiente manera:

"Se le reprocha a la señora RUEDA VIVAS haber omitido la realización de un análisis juicioso de la necesidad a satisfacer y el seguimiento y control debido a la ejecución del Convenio en mención, con soportes que permitieran determinar el valor del servicio a contratar de cara al recurso humano y físico requerido para su ejecución, lo que generó que fueran invertidos recursos por valor de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$33.417.999,04) sin indexar, para el "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informes" en 124 I.E. durante dos meses, cuando el servicio sería ejecutado dentro del primer mes, situación que pudo ser advertida de haber estructurado unos estudios previos que incluyeran la verificación previa debida de los cronogramas y especificaciones presentadas en la propuesta y plan de trabajo por TELEBUCARAMANGA y que de haber efectuado el debido seguimiento y control a la ejecución de las actividades contratadas le hubiese permitido detectar tales inconsistencias y tomar medidas correctivas oportunas que evitaran el gasto injustificado de estos recursos."

El apelante argumenta que la colegiatura se limitó a señalar las funciones del cargo de su poderdante sin indicar cómo fueron incumplidas. Sin embargo, revisado el fallo, la Gerencia Departamental Colegiada de Santander hace un análisis extenso de calificación de la conducta de la señora RUEDA VIVAS, así como de su valoración con las pruebas allegadas al proceso, en el análisis correspondiente se identifican cada uno de los hechos causantes del daño y los reproches a la secretaria de educación.

Esta instancia debe manifestar que la actuación que se espera de quien ostenta la calidad de secretario(a) de Educación de una ciudad como Bucaramanga, quien funcionalmente tiene por objetivo y obligación principal:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

“Planear, diseñar, administrar y evaluar políticas, estrategias y programas para el sector educativo, de conformidad con la legislación vigente y propendiendo por la cobertura total, la permanencia de los educandos en los ciclos académicos, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación de los diferentes niveles, garantizando un excelente servicio educativo a sus destinatarios, mediante una correcta gerencia de los recursos económicos, físicos y humanos de la secretaría, con el propósito de formar mejores ciudadanos con alto sentido de pertenencia a su ciudad, su región y el país, para contribuir a la construcción de una sociedad justa, igualitaria e incluyente y productiva.”.

Es atender a los criterios que le deben asistir a un buen gestor fiscal, más aun siendo quien dirige una institución encargada de mejorar la calidad de vida de los estudiantes de Bucaramanga, de quien se espera alto nivel profesional y buen criterio en el manejo de la cosa pública, y que aplique criterios rectores como el de promover la prosperidad general y el de que la función administrativa esté al servicio de los intereses generales y atiende principios como la moralidad, eficacia y economía (arts. 2o. y 209 de la C.N.).

Dentro de sus funciones, además de las generales que observa el fallo de instancia y el recurrente, se encuentra la particular de:

“Adelantar acciones de seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales de la secretaría, mediante la utilización de las herramientas de la gerencia pública, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y la apropiada ejecución del presupuesto asignado para cada uno de ellos.”.

Además, como se señaló anteriormente, quien ostenta la calidad de secretario de educación, le asiste la obligación general de planear adecuadamente las políticas públicas para el sector educativo. Sin embargo, no se puede hablar de una adecuada planeación cuando un proceso contractual, cuyo objeto es mejorar la conectividad de la población estudiantil de las 124 instituciones educativas públicas de Bucaramanga, inicia en el mes de octubre de 2016⁴¹ y el calendario estudiantil va hasta el 25 de noviembre de este año⁴².

Si bien es cierto aplicar la presunción de que habla el artículo 118, literal b de la Ley 1474 de 2011 no es acorde con la conducta endilgada a la señora RUEDA VIVAS, no es menos cierto que ella tenía un deber de planeación de la política pública y una obligación de seguimiento, supervisión y control de los procesos contractuales.

Además de las normas específicas señaladas en el fallo y en la presente decisión, también quien adelante gestión fiscal y ostente cargos de dirección debe atender a los principios generales de la contratación pública, responsabilidad, economía, transparencia.

⁴¹ PRF-2019-00073\sae\sae\33_12.2. CD ADJUNTO A RESPUESTA ENTIDAD CONVENIOS f75\12.2. CD ADJUNTO A RESPUESTA ENTIDAD CONVENIOS f75\CONTRATO 181-2016. Documentos señalados en la hoja de ruta.

⁴² Resolución 3725 del 26 de octubre de 2015.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

En el caso objeto de análisis, la secretaria de educación debió verificar la información correspondiente a los estudios previos, a la oferta económica y al servicio efectivamente prestado para proceder a pagar a TELEBUCARAMANGA solo aquello que efectivamente ejecutó, y aunque para el recurrente todo se trataba de un valor global por un producto final, lo que se observa a lo largo de los papeles contractuales es que se trataban de actividades independientes con valores independientes.

Le competía a la secretaria de educación adelantar todas las verificaciones correspondientes a las obligaciones contractuales antes de autorizar los pagos pertinentes y antes de liquidar efectivamente el convenio. Debía hacer un análisis del informe parcial y contrastarlos con los estudios previos y la obligación prevista en el convenio para no permitir que se hiciera un pago por una actividad de ejecutada.

La culpa en que incurrió la secretaria de educación es grave al infringir la ley y la normatividad interna administrativa que le estableció unas responsabilidades y que ella no cumplió configurándose una omisión al ejercicio de sus funciones. De quien regenta una Institución la ley exige mayor rigor en la aplicación de la normatividad tanto interna como legal, por ser la autoridad visible en la SED, la cabeza y directora suprema de la entidad.

Hecho 2. de la conexión del segundo mes. reproches relacionados con la existencia del daño

El escrito de apelación introduce su argumento señalando que se le reprocha a su defendida que hubiese sido responsable por una planeación deficiente. Indica que se debe considerar que la planeación de este proyecto no solo estaba relacionada con la conectividad sino también con el cumplimiento de la implementación del programa PEGUI, ejecutándose con todos los requerimientos técnicos y legales de la etapa precontractual.

La carga argumentativa en este punto se dirige a señalar que también es importante verificar la etapa de ejecución del proyecto, en donde el supervisor del contrato, a su vez estructurador del mismo y conocedor de los lineamientos del Ministerio de Educación no solicitó la suspensión del contrato. De la misma manera, considera el profesional del derecho, que hay una actuar de mala fe del contratista, quien debía conocer y cumplir con los lineamientos del programa conexión total y le correspondía pronunciarse sobre situaciones que pudieran afectar la ejecución del convenio.

Es necesario recordar en este punto que el Fallo objeto de alzada considera un hecho dañoso al erario que se hubiera contratado el servicio de conectividad con recursos del Sistema General de Participaciones por dos meses cuando el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

calendario escolar estaba próximo a culminar. Lo anterior en contravía de lo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional.

Es importante anotar que los reproches hechos por el apoderado de la responsable fiscal no corresponden a la realidad procesal. Para soportar esta afirmación se debe traer a colación la evidencia recogida en el proceso.

Lo primero que se debe indicar es que el Sistema General de Participaciones tiene unas destinaciones específicas, en el asunto objeto de análisis, el Ministerio de Educación Nacional diseñó el programa conexión total:

La Directiva Ministerial 03 de 2013, expedida por el Ministerio de Educación, valga la pena decir que es mencionada dentro de los estudios previos de la siguiente manera:

Es por ello que se debe garantizar la contratación por parte de las secretarías de educación certificadas que se vinculen al Programa Conexión Total - Red Educativa Nacional, de la prestación del servicio de conectividad y los servicios relacionados con el mejoramiento de las redes de datos en las sedes educativas públicas, dando cumplimiento a las obligaciones, condiciones y características establecidas en la ficha técnica que hace parte integral de este documento, contribuyendo con el logro de las finalidades y objetivos establecidos en el Programa Conexión Total - Red Educativa Nacional - y la Directiva Ministerial No. 03 de 2013.

Lo anterior para indicar, que de lo expresado en los estudios previos que recoge lo expuesto en la directiva mencionada, se busca garantizar la sostenibilidad y la calidad del servicio de conectividad de las distintas instituciones educativas oficiales a través del mencionado programa Conexión Total.

Particularmente esta Directiva Ministerial señalaba:

La vinculación al Programa Conexión Total, asegura a las Entidades Territoriales el apoyo técnico, jurídico y financiero por parte del Ministerio de Educación Nacional. Se adelantará la gestión de vinculación y suscripción de Convenios Interadministrativos con las Entidades Territoriales durante los primeros meses del año, teniendo en cuenta que los mismos deben quedar suscritos y legalizados antes del día 31 de marzo de 2013, para asegurar la ejecución de los recursos de la presente vigencia.

La orden ministerial era hacer una contratación ágil de cara a asegurar la ejecución de los recursos. **Mas aún cuando los destinatarios de la política pública relacionada con la conectividad era esa población vulnerable conformada por los estudiantes de los centros de educación oficiales.**

A su vez, la Directiva Ministerial 002 del 20 de enero de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, al fijar orientaciones sobre el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones asignado para conectividad señaló:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Los recursos asignados por este componente se destinarán al financiamiento de los siguientes gastos:

1. *Pago del servicio de conectividad que asegure el acceso a la red por parte de los estudiantes.*
2. *Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura tecnológica y redes de datos de las sedes educativas públicas, a partir de la implementación de soluciones que cumplan con los lineamientos establecidos por las fichas Técnicas del Programa Conexión Total.*

En este punto nótese que el componente conectividad va dirigido a asegurar el acceso a la red por parte de los estudiantes, destinatarios de una política pública de cara a mejorar sus competencias y estándares educativos. No es una política pública para favorecer la conectividad de inmuebles desocupados que no apuntan a satisfacer los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, dentro del acervo probatorio recaudado en la investigación fiscal obran los estudios previos del proceso contractual, que como ya se expuso establecían el cumplimiento de la Directiva Ministerial 003 del 2013 y de los lineamientos del Ministerio de Educación para el Programa Conexión Total. Inclusive encontramos que recogen lo dispuesto en dichas directivas:

Los recursos asignados se utilizarán para el financiamiento de los siguientes programas:

1. *Pago del servicio de conectividad que asegure el acceso a la red por parte de las estudiantes.*

	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS PARA CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	 Lógica Ética & Estética Gobierno de los Ciudadanos Página 5 de 20
--	--	--

2. *Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura tecnológica y redes de datos de las sedes educativas públicas, a partir de la implementación de las soluciones que cumplan con los lineamientos establecidos por las fichas técnicas del Programa Conexión Total - Red Educativa Nacional.*

Hasta este punto, se tiene claro que los estudios previos del convenio, los cuales estaban a cargo de la doctora ANA LEONOR RUEDA VIVAS **en su calidad de secretaria de educación municipal, plasmaban que el dinero del Sistema General de Participaciones destinado a la conectividad, debía favorecer a la población estudiantil.** Asunto ya explicado.

Sin embargo, también se encuentra en los estudios previos que solo hasta octubre de 2016 se empezó a construir el proceso contractual. Así las cosas, hasta el 14 de octubre, el alcalde municipal expide la autorización para contratar, solo hasta el 12

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

de octubre el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal acredita el registró del proyecto, el CDP se expide el 31 de octubre de 2016, al igual que la Resolución que justifica la celebración de un convenio interadministrativo.

En este punto se debe hacer un pequeño paréntesis para señalar que la Ley 80 de 1993 en su artículo 25, que habla del principio de economía en la contratación pública, numeral sexto, impone la obligación a las entidades públicas que previamente a iniciar procesos de contratación cuenten con el correspondiente CDP. En el caso bajo análisis se encuentra que el proceso empezó a mediados de octubre y solo hasta el día anterior a la suscripción del convenio interadministrativo se expidió el corriente CDP, constituyéndose en una flagrante violación de la ley contractual, lo que en consecuencia pone en duda la adecuada planeación señalada por el recurrente.

Ahora bien, un proceso contractual que se empieza a desarrollar en octubre cuando su objeto, entre otras cosas, incluye la conectividad de centros educativos oficiales durante el tiempo en que los estudiantes estén en clases expone un alto riesgo a la entidad pública para que los tiempos no se cumplan. Hecho este que se materializó en el asunto bajo estudio, lo que consecuentemente lleva a que no se pueda predicar una adecuada planeación del convenio interadministrativo.

Ahonda más la falta de planeación, el hecho de que la misma Secretaría de Educación Municipal expidió la Resolución 3725 del 26 de octubre de 2015 fijando el calendario escolar para el año 2016. En la parte resolutive de este acto administrativo se lee:

ARTICULO SEGUNDO: Semanas Lectivas.- Asignar Cuarenta (40) semanas lectivas para la atención directa a los estudiantes de las Instituciones y Centros educativos oficiales de Educación Formal. Estas semanas lectivas se distribuyen en dos (2) periodos semestrales:

- **Primer Periodo:** Comprende veinte (20) semanas de Desarrollo Curricular, que inician el 18 de Enero y terminan el 10 de Junio.
- **Segundo Periodo:** Comprende veinte (20) Semanas de Desarrollo Curricular, que se inician el 04 de Julio y Finalizan el 25 de Noviembre

Quien ostente el cargo de secretaria o secretario de educación municipal debe conocer las semanas lectivas de las entidades de educación oficial de su municipio, para el caso de la ciudad de Bucaramanga estas terminaban el 25 de noviembre de 2016. La doctora ANA LEONOR RUEDA VIVAS, quien era responsable de los estudios previos del convenio 181 de 2016, sabía que se estaba contratando un servicio de conectividad para los estudiantes de los centros educativos oficiales quienes terminaban año escolar a la mitad del citado convenio. Un mes de recursos oficiales destinados a conectar estructuras vacías y no para lograr los fines del Estado e impactar a la vulnerable población estudiantil.

Ahora bien, en gracia de discusión, tampoco puede ser de recibo el argumento sobre las actividades que se desarrollan en los centros educativos después de



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

finalizar el año escolar. Lo anterior por cuanto la citada Resolución 3725 del 26 de octubre de 2015 señaló:

ARTICULO CUARTO: Vacaciones de Docentes y Directivos – Docentes: Fijar para las vacaciones colectivas de Docentes y Directivos – Docentes estatales, siete (7) semanas distribuidas durante el año así:

- Una (1) semana comprendida entre el cuatro (04) y el ocho (08) de Enero
- Dos (2) semanas comprendidas entre el 20 de junio y el 01 de julio.
- Cuatro (4) semanas contadas a partir del 05 de diciembre

De conformidad con la resolución mencionada, después del 5 de diciembre no había docentes ni directivos en los centros educativos.

Aun siendo la responsable de todo el proceso de contratación, de conocer las condiciones del Programa Conexión Total, de los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, de haber suscrito los estudios previos, también la doctora RUEDA VIVAS apoyó la consolidación del daño autorizando los pagos correspondientes a esta actividad.

Son estos elementos suficientes para coincidir con lo expuesto por el fallador de primera instancia y no acoger los argumentos señalados en el escrito de impugnación y en el mismo sentido se confirmará el análisis de la conducta de la doctora ANA LEONOR RUEDA VIVAS, a quien le asistía la obligación de:

“Planear, diseñar, administrar y evaluar políticas, estrategias y programas para el sector educativo, de conformidad con la legislación vigente y propendiendo por la cobertura total, la permanencia de los educandos en los ciclos académicos, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación de los diferentes niveles, garantizando un excelente servicio educativo a sus destinatarios, mediante una correcta gerencia de los recursos económicos, físicos y humanos de la secretaría, con el propósito de formar mejores ciudadanos con alto sentido de pertenencia a su ciudad, su región y el país, para contribuir a la construcción de una sociedad justa, igualitaria e incluyente y productiva.

Además de:

IV. FUNCIONES GENERALES DEL CARGO

1 (...)

2 Dirigir la organización del sistema educativo del municipio de Bucaramanga.

3. Responder por la aplicación de las políticas nacionales, departamentales y municipales del sector educativo.

7. Coordinar el direccionamiento estratégico de las funciones de la Secretaría de educación, para adoptar los planes, programas y proyectos que garanticen el desarrollo de los ejes de la política educativa con la eficiente administración de los recursos disponibles y asignados para la jurisdicción. [...]”.

Funciones incumplidas con el actuar de la secretaría de educación al destinar recursos públicos en una actividad destinada a favorecer a una población altamente vulnerable y que no redundo en beneficio de los estudiantes del Municipio de Bucaramanga.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Como se observa, la conducta de la doctora ANA LEONOR RUEDA, permitió que el Municipio de Bucaramanga pague por un servicio que no cumplió con los fines sociales del Estado. Primero una planeación inadecuada y sin respeto por los tiempos y las normas contractuales y luego la autorización del pago hecho a TELEBUCARAMANGA por este servicio y finalmente liquidar un contrato sin verificar las contraprestaciones, constituyen actuaciones reprochables desde el punto de vista fiscal para quien estaba en cabeza de la Secretaría de Educación de Bucaramanga.

Nuevamente, la culpa en que incurrió la secretaria de educación es grave al infringir la ley, las directrices ministeriales y la normatividad interna administrativa que le estableció unas responsabilidades y que ella no cumplió configurándose una omisión al ejercicio de sus funciones.

Reproches relacionados con el origen y análisis del componente subjetivo del hecho 3.

Señala el escrito de impugnación que el deber de la secretaria de educación era verificar que el supervisor del convenio estuviera cumpliendo con sus obligaciones legales, de cara a la ejecución del convenio. Lo anterior toda vez que, no podría haber dos supervisores del mismo. Actuación que fue desplegada por su representada.

Indica que el fallo objeto de recurso requería que se comprobara la culpa grave de su prohijsada y no simplemente observar que la señora ANA LEONOR RUEDA era responsable por:

- "1) Autorizó el **PRIMER DESEMBOLSO** sin que en el informe de supervisor o documentos de la cuenta, se hiciera mención alguna del cumplimiento del componente **ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO** que contemplaba cuadrillas visitas y dos entregables.
- 2) Autorizó el pago del **SEGUNDO DESEMBOLSO** sin que en ese informe de supervisión o documentos de la cuenta, existiera o si hiciera mención alguna sobre cumplimiento del componente **ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO** que contemplaba cuadrilla visitas y dos entregables.
- 3) Se autorizó el **PAGO FINAL** sin que existiera mención por parte del supervisor del cumplimiento del **ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO.**"

Señala el recurso que a su defendida se le reprocha hacer los pagos y que el mismo fallo señala que no se le reprocha ni los informes de levantamiento en calidad o cantidad, toda vez que esta obligación correspondía al supervisor, sino que fue el aprobar los tres pagos lo que la convirtió en responsable fiscal por este hecho.

Para el recurrente, lo anterior desconoce la obligación fijada en la cláusula cuarta del contrato que menciona la forma de pago donde el supervisor debía firmar las



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

actas parciales de avances. El supervisor relacionó y acreditó el cumplimiento de los hitos requisitos y obligaciones relacionadas con los desembolsos. En los dos primeros no se tenía como requisito la presentación de los informes de levantamiento de información y estado. Solo hasta el tercer pago se debía verificar el cumplimiento de todas las actividades establecidas en el convenio.

Afirma el profesional del derecho que, este pago se hace previo las reuniones para preparar la liquidación del convenio y de acuerdo con el documento denominado ACTA DE PAGO y LIQUIDACIÓN POR MUTUO ACUERDO, el supervisor acredita el cumplimiento total de las obligaciones del convenio.

En todas las instancias, señala el impugnante, la ordenadora del gasto comprobó que el supervisor había verificado el cumplimiento del convenio y así lo había certificado entonces queda sin piso la afirmación según la cual la señora ANA LEONOR RUEDA autorizó los pagos sin advertir que el supervisor no había mencionado lo relacionado con el componente técnico ALCANCE TÉCNICO No. 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO.

Frente al hecho generador del daño número tres el fallador de primera instancia consideró:

"Asimismo, se le reprocha a la señora RUEDA VIVAS haber omitido la realización del seguimiento y control debido a la ejecución del Convenio en mención, con soportes que permitieran determinar la prestación de los servicios contratados, lo que generó que fueran invertidos recursos por valor de DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON CERO CENTAVOS M/CTE (\$296.466.681,00) sin indexar, por el servicio "informes de levantamiento" correspondientes a 75 I.E., toda vez que resulta inexcusable que se pretenda desprender de su responsabilidad aduciendo que su decisión de liquidar el contrato investigado, se habría fundado en los informes de supervisión y cumplimiento remitidos por el supervisor, cuando de su simple lectura se puede advertir:

1. Que ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 1"⁵¹ ni en el "INFORME DE CUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 181 DE 2016"⁵² presentados con fecha trece (13) de diciembre de 2016 ni en el INFORME DE SUPERVISIÓN No. 2"⁵³ ni en el "INFORME DE CUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 181 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2016"⁵⁴ presentados el 28 de diciembre de 2016, ni en el "INFORME DE SUPERVISIÓN No. 3"⁵⁵ de fecha 30 de diciembre de 2016, se hace alusión alguna al cumplimiento del servicio "informes de levantamiento". Obligación a cargo del operador acorde con lo consignado en los estudios y documentos previos, la propuesta presentada por TELEBUCARAMANGA y las obligaciones específicas finalmente pactadas en la minuta del Convenio; alcance de la prestación del servicio que era conocido de antemano por la señora RUEDA VIVAS, quien suscribe tanto los estudios y documentos previos que anteceden el proceso contractual como el convenio en mención.

2. Que los informes de supervisión no contenían los soportes que acreditaban el cumplimiento de los entregables "informes de levantamiento", al punto, que los mismos solo fueron incorporados al expediente contractual, con fecha del 31 de agosto de 2017, esto es, ocho meses de después de la liquidación del contrato.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Omisiones, que conllevaron a que validará el pago de servicios por concepto de "informes de levantamiento", sin que previamente se hubiese determinado en debida forma su ejecución real, verificación inicial y directa que, si bien le correspondía al supervisor, no la deslinda de su deber funcional de seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales de la secretaría.

La señora RUEDA VIVAS, en su calidad de secretaria de educación, tenía la obligación de cumplir unas funciones⁵⁶ esenciales determinadas, entre las que se resaltan:

(...)

Con las pruebas obrantes en el plenario, es claro que la señora RUEDA VIVAS, incumplió sus obligaciones como Secretaria de Educación del municipio de Bucaramanga, al omitir la realización de una planeación juiciosa y ajustada a la realidad para la contratación de los servicios de conectividad acorde al calendario escolar vigente para el año lectivo 2016 y al omitir la dirección, seguimiento y control debido que hubiese permitido una detección temprana de las inconsistencias entre los valores reconocidos a TELEBUCARAMANGA de cara a los recursos humanos y físicos dispuestos en el desarrollo de las actividades programadas para el "levantamiento de la información", no haber contratado servicios de conectividad durante el receso estudiantil o en su defecto haber realizado la suspensión oportuna del Convenio durante el periodo de receso estudiantil fijado para la vigencia 2016, y, no haber pagado por servicios no entregados, como es el caso de los informe.3 de levantamiento de 75 I.E.

Con todo lo anterior, quedó demostrado que la señora ANA LEONOR RUEDA VIVAS era la Secretaria de Educación del municipio de Bucaramanga y en tal calidad tenía la obligación de elaborar los estudios previos que determinaran la necesidad y valor real del servicio a contratar y de efectuar el seguimiento y control a la ejecución del presupuesto asignado a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA para asegurar su correcta utilización, con el fin de tener certeza que la inversión era necesaria y que beneficiaría de manera directa a la comunidad educativa de las instituciones educativas del municipio de Bucaramanga; con apego a los principios de la contratación estatal y la función administrativa; obligación que incumplió, generando con ello el daño al patrimonio del Estado en cabeza del ente municipal."

En este punto es importante resaltar que quien ocupa una dignidad como la Secretaría de Educación de un Municipio, en este caso como el de Bucaramanga, le corresponde atender a criterios que le permitan cumplir como un buen gestor fiscal, más aún cuando se trata de la persona encargada de mejorar la calidad de vida de los estudiantes de los institutos educativos públicos, quienes generalmente son niños provenientes de familias de escasos recursos y cuya cotidianidad con el internet no es la más abundante. Por ello, de quien ocupa estos cargos, se espera un alto nivel profesional y buen criterio en el manejo del patrimonio público. Adicionalmente, se reitera, se espera que aplique criterios rectores como el de promover la prosperidad general y el de que la función administrativa este al servicio de los intereses generales y atiende principios como la moralidad, eficacia y economía, (arts. 2o. y 209 de la C.N.).

Es por ello que el argumento del recurrente sobre que toda la responsabilidad estaba exclusivamente en cabeza del supervisor del convenio no puede ser acogida por esta instancia, menos aún cuando lo que existe en el hecho número tres



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

correspondía a unos entregables que no estaban en los documentos contractuales al momento de la liquidación, se allegan a este más de seis meses después cuando la Contraloría empieza a hacer las verificaciones correspondientes.

Si bien es cierto, las actas parciales podrían requerir menos atención, el momento de la liquidación de un convenio interadministrativo requiere toda la atención del ordenador del gasto. En esta comunidad contractual es donde las partes pueden verificar el cumplimiento de las prestaciones mutuas y en dado caso de que haya actividades pendientes por ejecutar precisamente es esta la oportunidad para realizar las correspondientes anotaciones y los descuentos a que haya lugar.

Es por lo anterior que este Despacho acoge lo observado por la primera instancia:

"Sin embargo, como se estableció al momento de formular imputación, la señora RUEDA VIVAS suscribió el acta de pago y liquidación por mutuo acuerdo⁵⁸ de fecha 30 de diciembre de 2016 y el Acta de Liquidación⁵⁹ de fecha 30 de diciembre de 2016, en el marco de su función intrínseca a su rol de ordenadora del gasto, sin ni tan siquiera tener certeza de la ejecución de la obligación de entregar los 124 informes de levantamiento contratados, puesto como se señaló al momento de formular imputación, de una mera lectura de los informes de supervisión y cumplimiento entregados por el supervisor, se advertía la ausencia de alusión alguna al cumplimiento de esta obligación, obligación que era conocida de antemano por la señor (sic) RUEDA VIVAS, pues es bajo su dirección que se estructura la fase precontractual y de suscripción del convenio en mención.

Aunado a que como se estableció en el curso de la presente investigación, los informes de supervisión no contenían los soportes que acreditaban el cumplimiento de los entregables "informes de levantamiento", al punto, que los mismos solo fueron incorporados al expediente contractual, con fecha del 31 de agosto de 2017, esto es, ocho meses de después de la liquidación del contrato."

No se puede olvidar que la señora RUEDA VIVAS dentro de sus obligaciones como secretaria de educación del Municipio de Bucaramanga debía:

"7. Coordinar el direccionamiento estratégico de las funciones de la Secretaría de educación, para adoptar los planes, programas y proyectos que garanticen el desarrollo de los ejes de la política educativa con la eficiente administración de los recursos disponibles y asignados para la jurisdicción.

17. Adelantar acciones de seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales de la secretaria, mediante la utilización de las herramientas de la gerencia pública, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y la apropiada ejecución del presupuesto asignado para cada uno de ellos."

No hay evidencia de que a pesar de los incumplimientos del supervisor designado la responsable fiscal hubiera efectuado las correspondientes acciones de seguimiento y supervisión a pesar de ser parte de sus funciones. Así mismo, la falta de diligencia a la hora de liquidar el convenio, momento en que le correspondía revisar la integralidad del cumplimiento del mismo, permitió que se hiciera una erogación del erario para pagar unas actividades cuyo cumplimiento no se había ejecutado.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

De nuevo, la culpa en que incurrió la secretaria de educación es grave al infringir la ley y la normatividad interna administrativa que le estableció unas responsabilidades y que ella no cumplió configurándose una omisión al ejercicio de sus funciones.

De la apelación de LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA

En este punto, y con el fin de asegurar las garantías procesales del señor LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA este Despacho procederá a verificar los argumentos de inconformidad expuestos por su apoderado y decidirá sobre ellos:

Como introducción a su escrito de inconformidad el profesional del derecho presenta los antecedentes de la vinculación de su poderdante al proceso de responsabilidad fiscal y su rol como supervisor del Convenio 181 de 2016, señalando las responsabilidades que tenía este con ocasión de dicha labor.

A su vez, señala el profesional del derecho:

Bajo ese entendido no tiene explicación jurídica que el hecho que LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA haya participado en la revisión y/o elaboración de documentos propios de la etapa precontractual, se le señale como conocedor de todas las etapas previas de contratación y los elementos tenidos en cuenta para suscripción del contrato, pues su responsabilidad solo debe apuntar a las acciones u omisiones propias de su actividad una vez es notificado de su designación por el superior jerárquico, de ahí que esa responsabilidad solo pueda tener como punto de partida la fecha de su designación, y las obligaciones no pueden ser diferentes a las pactadas en el CONVENIO y las señaladas en el escrito de notificación de designación a más de las responsabilidades de orden legal; considero que no puede endilgársele responsabilidades devenidas de otras etapas contractuales que nada tienen que ver con la SUPERVISION REGLADA que le fue asignada.

Y hago ésta referencia porque en el fallo de responsabilidad fiscal se dice que el señor LUIS MIGUEL CASTANEDA SIERRA como SUPERVISOR del CONVENIO debía conocer si el contrato era global o por etapas, pues en últimas en su designación, y en el convenio solo se apuntó a señalar que debía supervisar la ejecución de un CONVENIO y en específico SUPERVISAR la ejecución de un OBJETO CONTRACTUAL en un periodo de tiempo, aspecto realizado por el SUPERVISOR, de ahí que si el OBJETO CONTRACTUAL se cumplió antes del plazo señalado en el contrato, el SUPERVISOR era ajeno a cualquier circunstancia que no estuviera plasmada en el CONVENIO, valga la pena decir, situaciones relacionadas con las cantidades que fueron tenidas en cuenta para la suscripción del mismo y que no hicieron parte del texto del convenio, pues esas circunstancias son endilgables al ordenador del gasto y al contratista, mas no al SUPERVISOR, quien debe velar por el cumplimiento del OBJETO DEL CONVENIO, he ahí que en el caso presente se puede deducir de las obligaciones contenidas en el convenio y en el acto notificadorio (sic), al igual que las legalmente establecidas.

Igualmente el hecho de que los alumnos tuviesen vacancia escolar, no es un tema que pueda derivar una responsabilidad del SUPERVISOR, pues en el OBJETO DEL CONVENIO



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

no se plasmó (sic) que era por tiempo de servicio, sino por ejecución de trabajos que implementarían tecnología en los colegios, vale la pena volver a señalar el OBJETO DEL CONVENIO: "Aunar esfuerzos para conectar a través de tecnología ADSL fibra óptica y radio enlaces a las instituciones educativas oficiales del Municipio de Bucaramanga y montar dos laboratorios de primera infancia, con el fin de ampliar la cobertura de conectividad, garantizando el suministro de un servicio continuo, de calidad e innovador, como medio para fortalecer las competencias de los estudiantes y contribuir a la calidad educativa, dentro del programa de conexión total.- Red educativa Nacional — que lidera el MEN"

Por estas razones mal puede ahora la CONTRALORIA señalar que fue omisivo el supervisor al no señalar que los estudiantes entraban en vacancia escolar, pues observemos el objeto del convenio para darnos cuenta que la implementación de tecnología no involucraba que los estudiantes estuvieran en tiempo escolar, pues lo que buscó el objeto del CONVENIO fue dotar de tecnología las I.E tal y conforme se realizó.

Sobre el primer hecho causante del daño el recurso señaló:

- El SUPERVISOR nada tiene que ver con las propuestas presentadas pues como se anotó en antecedente su designación es en etapa CONTRACTUAL una vez se suscribe el CONVENIO, y su responsabilidad se funda en las obligaciones pactadas en el convenio, en el acto notificadorio (sic) de su designación y en los lineamientos legales de carácter general, de suerte que en ninguna de estas obligaciones se determina que lo NO CONSIGNADO en el CONVENIO a SUPERVISAR deba ser objeto de su función; pues ello corresponde a la etapa PRECONTRACTUAL en la cual nada tiene que ver el SUPERVISOR DEL CONVENIO YA PERFECCIONADO.*
- El convenio se ejecutó en su OBJETO en el 100% que era el tema de obligación de SUPERVISIÓN, que se haya realizado en menor tiempo y que el supervisor no haya informado que no se utilizaron todas las cuadrillas, es un tema que no se plasmó en el convenio ni en las obligaciones que le fueron asignada en ese mismo documento y en el acta de notificación de su designación, ya el tema de la normativa es de carácter general que nada tiene que ver con temas específicos de cada convenio o contrato a supervisar; pero a pesar de ello se tuvo como un tema orientador en la aceptación de informes al CONTRATISTA.*
- Si se produjo un DAÑO no puede endilgarse conducta omisiva alguna del SUPERVISOR pues su función era que el OBJETO DEL CONVENIO para el cual fue designado como SUPERVISOR se cumpliera a cabalidad dentro del lapso de tiempo señalado para su ejecución, como realmente aconteció.*

Acerca del segundo hecho causante de daño, la impugnación se dirige a señalar que su prohijado atendió lo ordenado en el convenio. Su argumento, se dirige a cuestionar que se le haya declarado responsable fiscal al supervisor del contrato cuando este solo debía atender lo relativo a la etapa contractual y verificar el cumplimiento del objeto contractual.

Finalmente, frente al hecho número tres, causante del daño, el escrito de impugnación manifiesta:

- En primer lugar (sic) debo precisar que acorde con las evidencias existentes, a la culminación del convenio y para efectos liquidatorios (sic) del mismo mi representado como SUPERVISOR DEL CONVENIO solicito (sic) al ejecutor del convenio los informes de las actividades desarrolladas en su ejecución, información que fue suministrada oportunamente en medio físico y en medio magnético.*
- Es un hecho admitido en el fallo que en el momento en que la CONTRALORIA realizó la visita especial al CONVENIO, se aportó un CD con la información requerida, CD que fue*

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

- sometido por el Profesional de la Contraloría a la Prueba del META DATA sobre la Información en medio digital contenida en el CD que se encontraba en uno de los expedientes de respaldo del supervisor, y al solicitar explicación sobre la fecha de creación, se le informó que si bien las fechas de creación de los archivos de los informes aparecían como fechas posteriores a la fecha de liquidación del convenio, ésta situación obedecía a que en su momento y a solicitud del supervisor, TELEBUCARAMANGA entregó copia del CD como medida adicional ya que el medio magnético inicialmente aportado por esa Entidad se extravió de la carpeta del convenio, responsabilidad de la ORDENADORA DEL GASTO, y no se encontró en el momento a pesar que estos soportes se habían suministrado en medio Físico y medio Digital tal y conforme se le manifestó en la visita, además al proceso obra un documento respuesta expedido por TELEBUCARAMANGA con ocasión a una solicitud de certificación de originalidad del CD, donde señala que no cuenta en sus archivos con una copia original teniendo en cuenta los cambios corporativos que ha sufrido la empresa; aspecto éste que por si solo NO permite inferir DESDE NINGUN PUNTO DE VISTA, que nos encontremos frente a un documento digital fabricado con posterioridad a la liquidación del convenio, situación que ya se había explicado en los descargos presentados por mi representado; aspecto que no fue desarrollado en el fallo y que por tal motivo hace nugatorio el derecho de mi representado a que las argumentaciones sean valoradas en su integridad.
- c. Ahora bien, el trabajo de levantamiento fue un trabajo netamente operativo realizado por una cuadrilla de Telebucaramanga, donde el procedimiento se realizó manualmente a través de planillas de seguimiento y en el momento de la consolidación y realización del informe ejecutivo solicitado por el señor supervisor del convenio se pudieron presentar errores involuntarios de digitación, los cuales en documentos extensos son frecuentes dependiendo de la complejidad del tema que se esté desarrollando, como en el caso presente, más aún cuando esos informes fueron realizados de manera mecánica y no automatizada por el personal de la entidad ejecutora del convenio, en este caso TELEBUCARAMANGA; en consecuencia y en ese momento de la ejecución del convenio 181 el informe se realizó encontrándose próximo a terminar el año 2016, por lo que involuntariamente se digitaron fechas del año 2017 y algunas sin fecha, de ahí las inconsistencias presentadas, las cuales no varían el fondo del informe que no era otro diferente al diagnóstico técnico del estado actual de cada Institución Educativa para la Migración de las Instituciones que pasarían de Tecnología de Conexión ADSL a Fibra Óptica, generando un hecho

Atendiendo a que los alegatos del profesional del derecho no se dirigen a reprochar el daño sino la conducta de su prohijado, pasaremos a analizar lo que consignó el fallo de responsabilidad fiscal sobre el señor CASTAÑEDA SIERRA:

Relacionadas las funciones y obligaciones de quien fungía como supervisor del Convenio 181 de 2016, el fallo de primera instancia afirma que correspondía a este investigado adelantar un seguimiento técnico, administrativo, contable, financiero y jurídico del cumplimiento contractual.

Transcribe el acto administrativo apelado las normas correspondientes a las obligaciones de quienes asumen la responsabilidad de supervisores en materia de contratación administrativa, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Se le reprocha al responsable fiscal que hubiera validado el acta de pago parcial y el acta de pago final y de liquidación:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Que en virtud de la labor que le fuere encomendada, se le reprocha el hecho de que haya validado el acta de pago parcial y el acta de pago final y de liquidación, sin que, para el caso del servicio "levantamiento de información" exista prueba siquiera sumaria de la disposición de mayores recursos humanos y físicos que justifiquen el pago total del precio convenido para una actividad a desarrollarse en dos meses de acuerdo al análisis de precios unitarios, actividad que de acuerdo a los soportes que obran en el expediente contractual y a lo señalado por TELEBUCARAMANGA se realizó dentro del primer mes de ejecución del convenio.

Para el caso del servicio "informes de levantamiento", resulta más gravosa y evidente su negligencia, ya que solo hasta el mes de agosto de 2017 (ocho meses después de liquidado el convenio) se soporta dentro del expediente contractual la entrega de dichos informes, estableciéndose conforme las consideraciones arriba señaladas que dichos entregables no cumplen con el alcance convenido, generándose un detrimento al patrimonio público que pudo ser evitado si el señor CASTAÑEDA SIERRA hubiese actuado con diligencia exigiendo en oportunidad el cumplimiento debido de la entrega de dichos informes, a efectos de realizar las revisiones y requerimientos que fueran del caso al OPERADOR.

Al omitir la realización de una supervisión rigurosa, mediante la verificación del alcance real de los servicios prestados, generó que fueran invertidos recursos por valor de TRECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$ 329.886.680,04 M/Cte.) sin indexar, por concepto de un mes de servicio para el desarrollo de la actividad "levantamiento de la información" (por valor de \$33.419.999) y por concepto de 75 "informes de levantamiento" (por valor de \$296.466.681) en las instituciones educativas, situación que pudo ser advertida de haber efectuado el debido seguimiento mensual que le había sido encargado, lo que conllevó al pago de dichos servicios, dando por el traste del cumplimiento de los fines estatales.

De otra parte, no existe prueba siquiera sumaria de haber emitido concepto alguno a la Secretaría de Educación con relación a la necesidad de suspender la prestación del servicio de conectividad durante el periodo de receso estudiantil, deber previsto en forma taxativa en el Manual de Contratación del Municipio de Bucaramanga (Decreto No. 0280 de 2013 - <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/0280-30122013.pdf>):

"...c) Conceptuar ante el Secretario de Despacho sobre solicitudes de adiciones, prórrogas, suspensiones, modificaciones de cantidades y precios no previstos y demás aspectos que impliquen modificación al contrato, advirtiéndole que la aprobación de tales actividades solo recae en el jefe de la Secretaría de Despacho."

Omisión que contribuyó en mantener la prestación del servicio de conectividad durante periodos que no existía una necesidad real por satisfacer puesto que la comunidad educativa se encontraba en vacaciones, contraviniendo los lineamientos técnicos del MEN y como consecuencia, generando que fueran invertidos recursos por valor de CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS CON CERO CENTAVOS M/CTE (\$433.638.276,00) sin indexar, para la prestación de un mes de servicio de conectividad en 123 I.E. De lo anterior, queda demostrado que el señor CASTAÑEDA SIERRA, no cumplió con los preceptos reglamentarios para el desarrollo de su labor, y fue negligente en el cumplimiento de sus obligaciones de supervisión.

A continuación, el *a quo* transcribe las presunciones del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, en especial aquella que señalará que se presumirá la culpa grave cuando se ha omitido el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a las funciones



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

de supervisión, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.

Ahora bien, encuentra esta instancia que la defensa del señor CASTAÑEDA SIERRA se dirige a señalar que su prohijado actuó conforme a las obligaciones que le correspondían como supervisor del Convenio Interadministrativo 181 de 2016 celebrado entre el Municipio de Bucaramanga y TELEBUCARAMANGA, desligándose de la etapa precontractual del mismo.

Los argumentos expuestos por el profesional del derecho no pueden ser de recibo por esta instancia en atención a la actividad fundamental que ejerce en la contratación pública la figura de supervisor de un contrato. Inclusive es tan representativo este rol que la Ley 1474 de 2011 consideró necesario asignarle algunas presunciones de derecho a quienes desarrollan esta función.

Así las cosas, el investigado no se puede desligar de sus obligaciones un supervisor señalando que él solo comparece al proceso contractual en la etapa de ejecución, porque, aunque es cierto desde el punto de vista de cuando empieza a ejercer la función de supervisor, también es cierto que quien asume esta actividad debe ser conocedor de los documentos precontractuales, lo de otra manera podría hacer su trabajo satisfactoriamente.

Más aún, en el caso de este pronunciamiento, en donde todos los papeles precontractuales cuentan con el visto bueno del señor CASTAÑEDA SIERRA, ¿cómo desligarse de su responsabilidad cuando él era conocedor de lo que existía y se había consignado en la etapa precontractual?

Ahora bien, en este punto debemos señalar que, para poder hacer una correcta actividad de supervisión, se deben cumplir las siguientes actividades⁴³:

- *“Conocer el manual de supervisión e interventoría de la entidad, constituye la principal herramienta para el control y seguimiento de contratos o convenios, a través del cual se establecen orientaciones generales, criterios, lineamientos y procedimientos para el ejercicio de la supervisión e interventoría.*
- *Conocer los estudios previos, pliegos de condiciones, adendas, anexos, minuta, propuesta seleccionada, garantías, que le permita desempeñar con eficiencia la función de control, seguimiento y vigilancia del contrato o convenio y asegurar la correcta ejecución del objeto, obligaciones, especificaciones, cantidades, calidades y valor dentro del plazo establecido.*
- *Ejercer la función de supervisión y/o interventoría a partir de la designación y firma del acta de inicio del contrato, garantizando que se cumplan las obligaciones pactadas en el contrato*

43

[https://secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/Recomendaciones%20para%20la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20buena%20pr%C3%A1cticas%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20contractual%20en%20los%20organismos%20y%20entidades%20del%20Distrito%20Capital%20\(2\).pdf](https://secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/Recomendaciones%20para%20la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20buena%20pr%C3%A1cticas%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20contractual%20en%20los%20organismos%20y%20entidades%20del%20Distrito%20Capital%20(2).pdf)



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

- *Verificar que cada una de las etapas o fases del contrato se desarrollen a cabalidad por parte del contratista*
- *Revisar cantidades, calidades y especificaciones de elementos o bienes adquiridos para el desarrollo del objeto del contrato y verificar que ingresen previamente al almacén (si aplica) junto con la factura respectiva y previo a la realización de las actividades y aprobados por el supervisor o interventor*
- *Revisar los amparos de las garantías del contrato y sus modificaciones*
- *Elaborar detalladamente los informes parciales de ejecución del contrato e informe final; y solicitar al contratista informes y aclaraciones sobre la ejecución del contrato o convenio*
- *Informar oportunamente al contratista sobre fallas en la ejecución del contrato o convenio, y que conlleven a un posible incumplimiento, adelantando los requerimientos de manera oportuna para que se subsane la falla o error presentado en la ejecución*
- *Si las fallas o errores persisten y el contratista no corrige, dar aviso inmediato a la entidad para que tome las medidas correspondientes fin de conminar al contratista al cumplimiento del objeto y obligaciones contratadas*
- *Revisar el avance de ejecución física y financiera del contrato o convenio y certificar el cumplimiento de obligaciones para pago*
- *Cumplir los procesos y procedimientos de la entidad para modificaciones, adiciones y prorrogas del contrato o convenio*
- *Revisar la información que el contratista publica en la plataforma del SECOP II*
- *Elaborar el informe final de liquidación*
- *Verificar el cierre del expediente contractual"*

La responsabilidad de los supervisores es muy amplia, para desarrollarse adecuadamente, el responsable debe verificar el cumplimiento del Manual de Contratación de la entidad y de las normas propias de la contratación administrativa y con ello realizar su trabajo de la mejor manera para lograr concretar el beneficio general y el cumplimiento de los fines del Estado cuando desarrolle su labor. Por estas razones no encuentra apoyo en esta instancia los argumentos del recurrente.

Ahora bien, respecto al hecho número uno, más allá de lo argumentado en el recurso, encontramos que además de las obligaciones derivadas de los estudios previos y de la oferta económica de TELEBUCARAMANGA, encontramos que, dentro del cuerpo del convenio, se registró la obligación de tener a disposición las cuadrillas con el fin de levantar la información de cada institución educativa. Así está consignado en las distintas etapas del proceso contractual:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Se puede constatar que en los estudios previos se halla dentro del ítem de especificaciones técnicas lo siguiente:

5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ESTADO

El operador realizará el levantamiento de información de cada institución educativa el cual se compone de tres (3) cuadrillas (camioneta propia del operador, gastos de rodamiento y recurso especializado técnico), así mismo se integrará con personal de la Secretaría de Educación de la Alcaldía, con el objetivo de conocer el estado en tecnología de cada una de las 124 instituciones;

dicho levantamiento tendrá el siguiente alcance:

- Estado del cableado estructurado (datos y eléctrico) de las salas de informática y tecnología, bilingüismo, etc.
- Disposición de equipos de telecomunicaciones (existencia y calidad de centros de datos)
- Estado o necesidad de equipos activos de red.
- Cantidad de equipos de cómputo por sala.

Perfil	No. Cuadrilla
Ingeniero electrónico especialista en Telecomunicaciones	1. Levantamiento de instituciones de radio.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	2. Levantamiento de instituciones en fibra óptica.
Tecnólogo / Técnico en Telecomunicaciones	3. Levantamiento de instituciones en fibra óptica.

Dentro de las obligaciones específicas, se le impone al operador:

8. Poner a disposición tres (3) cuadrillas, según propuesta técnica y económica que hace parte integral de esta minuta, para levantamiento de estado de cada institución educativa y presentar un informe técnico detallado de cada una, con observaciones y/o sugerencias y actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas de cada institución educativa.

Dentro del estudio económico se registró:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

SERVICIO	CANTIDAD	UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO SERVICIO	TOTAL
Fibra Óptica Reuso 1:1 - 20Mbps, incluye Zonas Wi-Fi.	56	\$3.500.000	\$196.000.000	2	\$574.000.000
Fibra Óptica Reuso 1:1 - 20Mbps Instituciones Migradas de Adsl	49	\$3.500.000	\$171.500.000	1	\$171.500.000
Adsl, 4Mbps	50	\$121.000	\$6.050.000	1	\$6.050.000
Radio enlaces, 20Mbps, El acceso es a través de una plataforma en fibra óptica, Reuso 1:4	18	\$351.450	\$6.326.100	2	\$12.652.200
Migración de Canales Fibra Óptica - Derechos de Conexión	49	\$4.500.000	\$220.500.000	GL	\$220.500.000
Levantamiento de Información. Asesoría Tecnológica Instituciones y presentación de Informe:					
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$4.500.000	\$13.500.000	2	\$27.000.000
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones o sistemas	3	\$2.500.000	\$7.500.000	2	\$15.000.000
Camionetas (Incluye gastos de rodamiento)	3	\$2.603.448	\$7.810.345	2	\$15.620.690
Informe de Levantamiento:					
Estado cableado estructurado(eléctrico y datos)	124	\$3.407.663	\$422.550.203	GL	\$422.550.203
Disposición de equipos de Telecomunicaciones (Centros de datos)					
Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones					
Cantidad de Equipos de cómputo por sala					
SUBTOTAL					\$1.464.873.093
IVA					\$234.379.695
TOTAL					\$1.699.252.788

En cuanto a la propuesta económica presentada por TELEBUCARAMANGA se observa:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCION JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

7. PROPUESTA ECONOMICA

SERVICIO	CANTIDAD	UNITARIO	SUBTOTAL	TIEMPO SERVICIO	TOTAL
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps, Incluye Zonas Wi-Fi.	56	\$3.500.000	\$196.000.000	2	\$574.000.000
Fibra óptica Reuso 1:1 - 20Mbps Instituciones Migradas de Adsl	49	\$3.500.000	\$171.500.000	1	\$171.500.000
Adsl, 4Mbps	50	\$121.000	\$6.050.000	1	\$6.050.000
Radio enlaces, 20Mbps, El acceso es a través de una plataforma en fibra óptica, Reuso 1:4	18	\$351.450	\$6.326.100	2	\$12.652.200
Migración de Canales Fibra Óptica - Derechos de Conexión	49	\$4.500.000	\$220.500.000	GL	\$220.500.000
Levantamiento de Información: estado tecnológico Instituciones y presentación de Informe:					
Ingeniero electrónico y/o Telecomunicaciones	3	\$4.500.000	\$13.500.000	2	\$27.000.000
Tecnólogo y/o Técnico en Telecomunicaciones o sistemas	3	\$2.500.000	\$7.500.000	2	\$15.000.000
Camionetas (Incluye gastos de rodamiento)	3	\$2.603.448	\$7.810.345	2	\$15.620.690
Informe de Levantamiento:					
Estado cableado estructurado(eléctrico y datos)	124	\$3.407.663	\$422.550.203	GL	\$422.550.203
Disposición de equipos de Telecomunicaciones (Centros de datos)					
Necesidad de Equipos de Telecomunicaciones					
Cantidad de Equipos de cómputo por sala					
SUBTOTAL					\$1.464.873.093
IVA					\$234.379.695
TOTAL					\$1.699.252.788

A su vez, el Convenio Interadministrativo 181 del 1 de noviembre de 2016, en su cláusula segunda, obligaciones especiales del operador, consignó:

8. Poner a disposición tres (3) cuadrillas, según propuesta técnica y económica que hace parte integral de esta minuta, para levantamiento de estado de cada institución educativa y presentar un informe técnico detallado de cada una, con observaciones y/o sugerencias y actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas de cada institución educativa. 9. Entregar la solución de potencialización para futuras

Para este Despacho, atendiendo a este recuento de los documentos pre y contractuales, el convenio consagraba dos ítems diferentes, uno dirigido a tener unos recursos humanos y físicos disponibles para hacer el levantamiento de una información, por el cual se pagaba una suma de dinero y otro era el producto final, el cual consistía en el informe de levantamiento por el cual se pagaba una suma diferente de dinero y en gracia de discusión, no solo lo señalaba así el estudio previo, así estaba consignado en el convenio.

Así las cosas, el señor CASTAÑEDA SIERRA no podía autorizar el pago de esta actividad porque con ello colaboró a generar un detrimento al Municipio de Bucaramanga quien pagó por unos recursos humanos y físicos que no fueron requeridos por TELEBUCARAMANGA. Asunto que no se hubiera presentado si el



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

supervisor del contrato no hubiera firmado las actas de entrega parcial al presentarse la inconsistencia aquí señalada.

Frente al segundo hecho dañoso, esto es la cancelación del servicio de conectividad a los estudiantes cuando estos no se encontraban en periodo escolar, tampoco puede ser de recibo las excusas dadas por el apoderado recurrente dado que, a lo largo de los documentos previos, que tienen firma del señor CASTAÑEDA SIERRA se lee que se deben atender los requerimientos que para el efecto había señalado el Ministerio de Educación Nacional para el programa Conexión Total:

Como se señaló al analizar la conducta de quien ostentaba el cargo de secretaria de educación del Ministerio de Bucaramanga, la Directiva Ministerial 03 de 2013, expedida por el Ministerio de Educación, es mencionada dentro de los estudios previos:

Es por ello que se debe garantizar la contratación por parte de las secretarías de educación certificadas que se vinculen al Programa Conexión Total - Red Educativa Nacional, de la prestación del servicio de conectividad y los servicios relacionados con el mejoramiento de las redes de datos en las sedes educativas públicas, dando cumplimiento a las obligaciones, condiciones y características establecidas en la ficha técnica que hace parte integral de este documento, contribuyendo con el logro de las finalidades y objetivos establecidos en el Programa Conexión Total - Red Educativa Nacional - y la Directiva Ministerial No. 03 de 2013.

A quien ejercía la función de supervisar el Convenio 181, le asistían dos obligaciones: 1) conocer los estudios previos, así no estuvieran firmados por él, asunto que denota más gravedad y 2) hacer cumplir el convenio conforme lo ordena la Ley y el reglamento, ambos asuntos no fueron observados por el señor CASTAÑEDA SIERRA y por ello deberá ser confirmada la decisión de la primera instancia cuando se califica la conducta del investigado a título de culpa grave por faltar a las obligaciones de su cargo y autorizar el pago de unas sumas de dinero cuando la actividad se ejecutó en contravía de lo autorizado por el Ministerio de Educación.

Debemos resaltar aquí la normatividad que debía conocer el supervisor del convenio frene al programa Conexión Total, que busca garantizar la sostenibilidad y la calidad del servicio de conectividad de las distintas instituciones educativas oficiales.

Particularmente la Directiva Ministerial 03 señalaba:

La vinculación al Programa Conexión Total, asegura a las Entidades Territoriales el apoyo técnico, jurídico y financiero por parte del Ministerio de Educación Nacional. Se adelantará la gestión de vinculación y suscripción de Convenios Interadministrativos con las Entidades Territoriales durante los primeros meses del año, teniendo en cuenta que los mismos deben quedar suscritos y legalizados antes del día 31 de marzo de 2013, para asegurar la ejecución de los recursos de la presente vigencia.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

A su vez, la Directiva Ministerial 002 del 20 de enero de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, al fijar orientaciones sobre el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones asignado para conectividad señaló:

Los recursos asignados por este componente se destinarán al financiamiento de los siguientes gastos:

1. Pago del servicio de conectividad que asegure el acceso a la red por parte de los estudiantes.
2. Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura tecnológica y redes de datos de las sedes educativas públicas, a partir de la implementación de soluciones que cumplan con los lineamientos establecidos por las Fichas Técnicas del Programa Conexión Total.

Se reitera en este punto que el componente conectividad va dirigido a asegurar el acceso a la red por parte de los estudiantes, destinatarios de una política pública de cara a mejorar sus competencias y estándares educativos. No es una política pública para favorecer la conectividad de inmuebles desocupados que no apuntan a satisfacer los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, dentro del acervo probatorio recaudado en la investigación fiscal obran los estudios previos del proceso contractual (los cuales debían ser conocidos por el supervisor), que, como ya se expuso, establecían el cumplimiento de la Directiva Ministerial 003 del 2013 y de los lineamientos del Ministerio de Educación para el Programa Conexión Total. En ellos se recogió lo dispuesto en dichas directivas:

Los recursos asignados se utilizarán para el financiamiento de los siguientes programas:

1. Pago del servicio de conectividad que asegure el acceso a la red por parte de las estudiantes.

	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS PARA CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	 Lógica Ética & Estética Gobierno de los Ciudadanos Página 5 de 20
--	--	--

2. Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura tecnológica y redes de datos de las sedes educativas públicas, a partir de la implementación de las soluciones que cumplan con los lineamientos establecidos por las fichas técnicas del Programa Conexión Total - Red Educativa Nacional.

Por omitir injustificadamente sus funciones, sobre este punto, también se confirmará la decisión de primera instancia.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Ahora bien, finalmente, frente al hecho dañoso número tres, al momento del fallo la primera instancia cumplió con la labor de verificación de los medios de prueba bajo la técnica de la sana crítica. De tal manera un hecho que se había descrito como ausencia de los 124 informes de las instituciones educativas fue atenuado por lo probado en el expediente.

El alcance probatorio dado por la instancia se ajustó a aquellos informes que no fueron entregados, 20 de los 124 y 11 que fueron entregados con inconsistencias. Con ocasión de estos 31 informes es posible concluir que el señor CASTAÑEDA SIERRA omitió su obligación de supervisión al autorizar la firma del acta de liquidación final y el último pago cuando no se había entregado la información final del convenio adecuadamente.

Ante estas consideraciones, este despacho procederá a confirmar la decisión consignada en el fallo de responsabilidad fiscal 005 del 30 de agosto del 2023 en lo correspondientes al responsable fiscal LUIS MIGUEL CASTAÑEDA SIERRA.

De los recursos de apelación presentados por los terceros civilmente responsables

A continuación, esta instancia procederá a atender los recursos de los vinculados como terceros civilmente responsables:

Del recurso de apelación de La Previsora S.A. Compañía de Seguros

Señala el recurso que los hallazgos establecidos por el equipo auditor no obedecen a criterios propios para que sean considerados desde el punto de vista fiscal. La apoderada expone que corresponden a conductas reprochables desde el punto de vista administrativo o quizás disciplinario, pero no fiscal.

"La anterior afirmación y a donde apunta esta defensa en esta oportunidad procesal, es que se observa que el juicio de reproche sobre la ejecución del contrato, que se haya realizado el informe preliminar (levantamiento de información) (sic) en menor tiempo, o que el informe final no reúne los elementos necesarios para aprobar el pago, en consideración del ente de control, se enmarca en un juicio de valor o en el deber ser de la ejecución contractual y no en un detrimento propiamente dicho, pues es claro, que el propósito de los procesos de responsabilidad fiscal es vigilar y controlar la destinación de los recursos públicos, en el caso particular si bien se atribuyen valores a las conductas reprochables, lo cierto es que el servicio si se presto (sic) y se ejecuto (sic) al ciento por ciento el clausulado.

Indicó, que no se puede hablar de reproche fiscal cuando el contrato se ha ejecutado en su totalidad y no hay afectación. Aun en el caso de la conectividad prestada a las instituciones educativas en periodos de receso estudiantil, fue un servicio que se prestó y era necesario ya que las actividades administrativas no paran en época de vacaciones estudiantiles.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Señala que es necesario verificar las condiciones de las pólizas donde las compañías aseguradoras actúan bajo la figura del coaseguro, definir los amparos y los deducibles.

El alegato hecho por la apoderada de La Previsora S.A. no puede ser acogido por esta instancia por cuanto ya ha señalado, al analizar el recurso presentado por la defensa de la señora ANA LEONOR RUEDA VIVAS, que se está frente a tres hechos puntuales que lesionaron el patrimonio del Municipio de Bucaramanga y de los recursos derivados por el Sistema General de Participaciones.

Es importante anotar que la sola existencia de un acta de liquidación no da cuenta de una ejecución total de un contrato, así como tampoco de un servicio prestado en los términos o condiciones convenidos. Justo de eso se trata el ejercicio auditor que hace tanto la Contraloría General de la República como las contralorías departamentales y municipales, verificar si los recursos públicos fueron destinados a cumplir los fines del Estado. Ejercicio que se hace aun sobre contratos liquidados.

En la realidad lo que se halla en este proceso, es un convenio suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y TELEBUCARAMANGA, firmado para mejorar la calidad de vida de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales, una población altamente vulnerable, y que, verificado el contenido del convenio y las evidencias de cumplimiento del mismo, se observaron unos reparos muy concretos:

1. El pago de unos recursos humanos y físicos que no fueron usados.
2. El pago de una conectividad que contrariaba las directrices del Ministerio de Educación Nacional y que no cumplió con el fin propuesto que era darles conexión a los niños de los colegios oficiales de Bucaramanga.
3. Unos informes finales que se presentaron en fecha posterior a la liquidación del convenio y en condiciones no acorde con lo convenido.

Todo lo señalado se enmarca en la definición de daño fiscal de que trata el artículo 6º de la Ley 610 de 2000:

"ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. <Apartes tachados INEXEQUIBLES>
Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.
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 al patrimonio público."

Se ha explicado a lo largo de esta providencia, porqué los hechos objeto de investigación generaron un detrimento del patrimonio público en cabeza del



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Municipio de Bucaramanga por transferencia del Sistema General de Participaciones debido a una gestión ineficaz, ineficiente e inoportuna de quien ostentaba la calidad de gestor fiscal y por quienes con ocasión de esa gestión fiscal violaron los deberes que la Ley y el Reglamento les imponía. Así las cosas, este Despacho no acoge el argumento de la apoderada de la previsora.

Ahora bien, respecto a la claridad que pide la apoderada sobre la cobertura y los deducibles, este Despacho se ratifica, en lo correspondiente a La Previsora S.A. Compañía de Seguros señalado en la parte resolutive del Auto 005 del 30 de agosto de 2023 por el a quo así:

"Allianz Seguros S.A. con NIT 860.026.182-5 (32%), La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2 (24%), MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 (24%) y AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (20%), con ocasión de la expedición de la póliza de manejo entidad estatal No. 21984251, con vigencia del 24/09/2016 al 30/12/2016, amparo afectado "FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82). Menos deducible del 9% del valor de la pérdida sin mínimo y proporcional a los porcentajes de coaseguro."

Y:

AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (60%), MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 (35%) y La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2 (5%), con ocasión de la expedición de la póliza de responsabilidad civil No. 51, con vigencia del 14/09/2018 al 14/09/2019, amparo afectado "RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82). Sin aplicación de deducibles y proporcional a los porcentajes de coaseguro."

Así las cosas, el pago se deberá hacer, por los terceros civilmente responsables, conforme a lo señalado en el artículo 1092 del Código de Comercio:

"ARTÍCULO 1092. <INDEMNIZACIÓN EN CASO DE COEXISTENCIA DE SEGUROS>. En el caso de pluralidad o de coexistencia de seguros, los aseguradores deberán soportar la indemnización debida al asegurado en proporción a la cuantía de sus respectivos contratos, siempre que el asegurado haya actuado de buena fe. La mala fe en la contratación de éstos produce nulidad."

Del recurso de apelación de Allianz Seguros S.A.

El escrito de impugnación afirma que se debe determinar cuál fue el acto que generó el detrimento fiscal que da lugar a la responsabilidad imputada. El profesional del derecho expone en su recurso que considerando que la liquidación del convenio fue donde se consolidó el daño y que siendo este un acto que puede



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

ser modificado, mal puede decirse que este tiene la capacidad de producir el daño. Considera el recurrente que sería distinto si se estableciera el daño a partir del acto de pago o desembolso de los dineros del contratista. Asunto que sucedió por fuera de la vigencia de la póliza a cargo de Allianz Seguros S.A.

Continúa el escrito de apelación manifestando que, teniendo en cuenta que la vigencia de la póliza 21984251 tenía vigencia hasta las 24.00 horas del 30 de diciembre de 2016, el daño se consolidó por fuera de esta fecha. Así las cosas, Allianz seguros no podía ser llamada a responder como tercero civilmente responsable.

Sobre el punto observado por la apoderada de la compañía de seguros es importante anotar que en el caso que nos ocupa no existe duda sobre el momento en que el daño se consolida, esto es, en el momento de la liquidación del convenio. Es justo aquí donde las partes pueden hacer la verificación de las cargas que les asiste a cada una según los compromisos asumidos con el instrumento contractual.

De tal manera que, si en el momento de la liquidación de un contrato o, en este caso, un convenio, se observa que se han pagado prestaciones no cumplidas o no se han cumplido obligaciones, es la oportunidad donde se pueden cruzar las cuentas. Así lo ha señalado la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República:

"4.2.2. Liquidación de los contratos de tracto sucesivo. Teniendo en cuenta que uno de los hitos que puede considerarse para determinar la finalización de los hechos dañosos en los contratos de tracto sucesivo es la liquidación de dicho contrato, reiterando lo manifestado en el concepto CGR-OJ- 244 de 2017, se trae a colación la exposición de motivos al proyecto de Ley 80 de 1993, "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública":

"La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas de él derivadas, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado en su ejecución.

Como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia, se trata de un trámite cuyo objetivo primordial consiste en determinar quién le deba a quién, o qué o cuanto le debe, y porqué se lo debe, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente procede con posterioridad a la terminación del contrato.¹⁷"

Por su parte ha dicho la doctrina sobre la liquidación de los contratos estatales que:

"Liquidar significa hacer el ajuste formal de una cuenta; saldar, pagar enteramente una cuenta¹⁸, la liquidación se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes a favor o en contra de cada uno; procede a la terminación normal o anormal del contrato.

La liquidación del contrato es un procedimiento mediante el cual la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, así como respecto de las vicisitudes presentadas durante su desarrollo. Es un acto que, por ende



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

aclara, y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico."¹⁹

De ello se tiene que la liquidación de los contratos es un procedimiento o trámite para ajustar las cuentas al final del contrato, a fin de determinar quién debe a quien y cuánto, finalizando así el negocio jurídico. Es un acto jurídico que atendiendo a que se produce una sola vez, es de los que contempla el primer evento de la norma (artículo 9, Ley 610 de 2000), es decir, es de carácter instantáneo.

Dentro de las múltiples posibilidades de causación del daño, la liquidación del contrato puede ser el hecho generador del mismo, si por ejemplo se reconocen saldos a favor del contratista sin haber cumplido a cabalidad con el objeto contratado o se expide el paz y salvo omitiendo que no se satisfizo una obligación contractual, etc. En general, lo será cualquier situación que permita a partir de ahí la lesión al patrimonio económico del Estado.
(Subrayado propio)

Bajo este argumento, no se podrá acceder a la solicitud del impugnante sobre desvincular de la presente investigación fiscal a Allianz Seguros S.A., por cuanto no existen elementos de juicio para entender que el daño se consolidó con el pago y no con el acta de liquidación.

Del recurso de apelación de Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

La impugnación presentada por MAPFRE SEGUROS va dirigida a establecer que no existe claridad en la forma en que deben responder los terceros civilmente responsables, toda vez que el fallo vincula tres pólizas y cinco aseguradoras en forma indiscriminada.

Señala que el monto de la cobertura de las tres pólizas vinculadas son casi cuatro mil millones de pesos, suma muy superior a la establecida como daño a resarcir. Indica que no existe claridad sobre el valor a indemnizar por cuanto:

"(...) el ente Fiscal bajo el argumento de la existencia del Coaseguro, se limitó a reiterar los porcentajes de participación de cada Aseguradora, lo cual en nada despeja la incógnita, y podría ocurrir que si todas pagaran de acuerdo a sus porcentajes, se terminaría pagando casi cinco veces el monto de condena, y téngase en cuenta que tres de las Aseguradoras, esto es MAPFRE SEGUROS, AXA COLAPTRIA Y LA PREVISORA, aparecen vinculadas por dos pólizas."

Como segundo argumento, el recurso señala que existe prelación de pólizas a afectar, estando como primera opción la que respaldaba el contrato que dio origen al proceso. Corresponde a la expedida por CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A., bajo el número 32905, en palabras de la recurrente es la póliza más específica.

Concluye finalmente el recurso:

"En consecuencia, comedidamente solicito se reponga y de no hacerlo remitir al superior en Apelación; y se permita precisar el monto que según el ente Fiscal debe asumir cada una



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

de las entidades Aseguradoras, pues como bien lo indican las Consideraciones de la decisión, no existe solidaridad entre aquellas, en el mismo sentido (sic), cual es la póliza que por prelación debe ser afectada, resolviendo sustancialmente la relación entre aseguradoras."

Con el fin de atender a los argumentos expuestos por el apoderado de MAPFRE SEGUROS, se procedió a verificar la forma en que se ordenaba hacer efectivas las pólizas vinculadas al expediente, encontrando:

Numeral tercero de la parte resolutive. En criterio de esta Contraloría Intersectorial, es clara la forma, los porcentajes y los amparos por los cuales debe responder cada compañía aseguradora.

*"Allianz Seguros S.A. con NIT 860.026.182-5 (32%), La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2 (24%), **MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 (24%)** y AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (20%), con ocasión de la expedición de la póliza de manejo entidad estatal No. 21984251, con vigencia del 24/09/2016 al 30/12/2016, amparo afectado "FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82). **Menos deducible del 9% del valor de la pérdida sin mínimo y proporcional a los porcentajes de coaseguro.***

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., con NIT 860.026.518-6, con ocasión de la expedición de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 32905, con vigencia del 01/11/2016 al 01/01/2020. Amparos afectados: (i) "CUMPLIMIENTO ESTATAL" por la suma indexada de: (i) \$162.416.900,51; y, (ii) "CALIDAD DEL SERVICIO" por la suma indexada de \$62.787.297,87. Sin aplicación de deducibles ni coaseguro.

*AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (60%), **MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 (35%)** y La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2 (5%), con ocasión de la expedición de la póliza de responsabilidad civil No. 51, con vigencia del 14/09/2018 al 14/09/2019, amparo afectado "RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82). **Sin aplicación de deducibles y proporcional a los porcentajes de coaseguro."***

La vinculación de garantes al proceso y las correspondientes pólizas y la declaratoria en el fallo de responsabilidad fiscal como terceros civilmente responsables, tiene amparo en la norma especial (artículo 44 de la Ley 610 de 2000) y tiene como fin garantizar el resarcimiento de los recursos. Establecida la responsabilidad fiscal, teniendo claro que la finalidad es el resarcimiento, que su responsabilidad es civil y que los hechos dañosos ocurrieron desde la planeación del contrato y transcurrió en todas sus etapas, y los amparos que describen las pólizas, estas deben ser afectadas para lograr el resarcimiento del daño que se ha establecido en el proceso, por los valores amparados de manera independiente para cada póliza hasta recuperar la suma determinada como daño.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

De otra parte, los garantes deben dar cumplimiento a lo ordenado en la ley respecto de la eventual coexistencia de seguros, tal como lo establece el Código de Comercio, Art. 1092:

"Indemnización en caso de coexistencia de seguros. En el caso de pluralidad o de coexistencia de seguros, los aseguradores deberán soportar la indemnización debida al asegurado en proporción a la cuantía de sus respectivos contratos, siempre que el asegurado haya actuado de buena fe. La mala fe en la contratación de éstos produce nulidad".

La determinación de la solidaridad en la responsabilidad se predica respecto de los responsables fiscales, y notoriamente en este caso las aseguradoras no cumplen esa condición, razón para que no les aplique la solidaridad, pero si deben responder por el valor contratado de los amparos en sus cuantías máximas determinadas, atendiendo a sus deducibles y en el caso de no cancelar oportunamente dichos valores deberán pagar los pertinentes intereses moratorios vía proceso coactivo.

Del recurso de apelación de AXA Colpatria Seguros S.A.

El recurso de impugnación de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., se afina en cinco argumentos:

El primero de ellos: NECESIDAD DE EXISTENCIA DE UN DAÑO COMO ELEMENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA POR TELEBUCARAMANGA EN EJECUCIÓN DEL CONVENIO 181 DE 2016.

Como se ha señalado en acápites anteriores, en este motivo de inconformidad el recurrente apela al concepto de unidad de caja, señalando que no se puede desconocer este principio, aun haciendo uso de un concepto del Consejo de Estado que carece de fuerza vinculante.

Al analizar el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, el recurrente resalta que allí se habla del patrimonio público y no del patrimonio de la entidad pública, lo anterior para denotar que los recursos del Municipio de Bucaramanga y de TELEBUCARAMANGA corresponden a un concepto global llamado patrimonio público. Concluye el profesional del derecho que cobrar a terceros una suma de dinero que termino en entidades públicas en desarrollo del convenio interadministrativo constituiría un enriquecimiento sin justa causa.

En ese orden de ideas, el ente territorial Y LA CONTRALORIA como entidades estatales, no podrán ser responsables de un daño causado a otra entidad estatal, entre otros por el principio constitucional de la Unidad de caja. Que hace referencia directa a que el conjunto de rentas e ingresos formen un acervo común.

Concluye sobre este aspecto el apoderado de la aseguradora:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

“Así las cosas se puede advertir que el presunto daño al patrimonio público no se da en el caso de autos, pues es claro, que el pago de actividad de levantamiento de información en las 124 I.E. la contratación y el pago de servicio de conexión en periodo de receso escolar y el pago por informes de levantamiento en 75 I.E. no se efectuó a un particular, NO PERMITIÓ ENRIQUECIMIENTO DE UN TERCERO PARTICULAR, sino a otra entidad pública cuyo patrimonio es público, por lo tanto no se da de forma real y cierta el supuesto daño al patrimonio público, pues los recursos pasaron de una entidad pública a otra entidad pública por demás del mimos (sic) orden territorial y debe recordarse que los excedentes de Tele Bucaramanga pasan al patrimonio del Municipio de Bucaramanga, por lo que el sana lógica y haciendo aplicación real y estricta de las normas artículo 6 de ley 610 de 2000, artículo 12 de ley 38 de 1989, se puede establecer que no hay un daño por cuanto no hay detrimento real del patrimonio público pues paso de una entidad a otra entidad ambas públicas y del mismos orden territorial que participan del mismo presupuesto.”.

Frente al argumento de impugnación señalado por el apoderado de AXA COLPATRIA, es importante acotar que el concepto de unidad de caja y de daño entre entidades públicas ha sido ampliamente desarrollado por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.

Para efectos del pronunciamiento hecho por la Sala dependencia a través del concepto CGR-OJ-002-2022, la argumentación inicia con el contexto del concepto dado en el año 2007 por el Consejo de Estado:

“La corporación explicó el alcance de daño al patrimonio público a que da lugar tal hecho, la responsabilidad fiscal que se genera para el servidor público que dio lugar a los mismos y la inaplicación del principio de unidad de caja, como causal eximente de dicha responsabilidad fiscal. El referido concepto precisó:

“En consecuencia, la evaluación de la gestión fiscal que realiza la Contraloría General de la República y las contralorías del nivel territorial, busca asegurar que los recursos y bienes que la ley asigna a las entidades y organismos públicos en todos los niveles y órdenes se apliquen oportuna y adecuadamente al cumplimiento de sus cometidos específicos.

Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio.

En términos generales el daño patrimonial se presenta cuando “la agresión golpea un interés que hace parte del patrimonio o un bien patrimonial o afecta al patrimonio, por disminución del activo o por incremento del pasivo. En materia de responsabilidad fiscal, esto no es diferente, ya que el daño aparece cuando se produce una lesión, menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos de una entidad u órgano público, por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna de quienes tienen a su cargo la gestión fiscal. (Artículo 6° de la Ley 610 de 2000).



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Por último, considera esta Sala que el pago de sumas por concepto de intereses de mora, sanciones o multas entre entidades u organismos públicos originados en la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, no puede calificarse contable, ni presupuestalmente como una mera transferencia de recursos, sino como un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones de dicho gestor fiscal. En consecuencia, tiene razón un sector de la doctrina cuando afirma que en estos casos no puede hablarse simplemente de que el dinero público pasa de un bolsillo a otro de la misma persona".

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, mediante concepto 070A de 2000, indicó que no había daño entre entidades públicas cuando se pagan sanciones, intereses de mora o multas, puesto que se producía no era una erogación de recursos del patrimonio público, sino simplemente una transferencia de los mismos entre estas entidades.

Posteriormente, con el concepto No. 20081E8857 de 5 de marzo de 2008, este mismo Despacho modificó su postura inicial, contenida en el concepto 070A de 2000.

Al respecto indicó que indicó que en efecto si existe daño al patrimonio público por las causas anteriormente señaladas. Adicionalmente señaló que para tales efectos debía adelantarse una indagación preliminar fiscal.

En el año 2015, con el concepto 20151E0058746 sobre el mismo tema, esta Oficina Jurídica manifestó que el principio de unidad de caja no puede tenerse como eximente de responsabilidad fiscal, cuando son distintos los patrimonios públicos involucrados, ni tiene posibilidad de invocarse entre entidades a las cuales la Constitución ha reconocido autonomía presupuestal y financiera, en tal sentido, se señaló:

"Como consecuencia de los sistemas de descentralización administrativa y de autonomía presupuestal, financiera, administrativa y patrimonial, en el contexto de su interacción, es posible que entre entidades públicas se cause lesión antijurídica en el patrimonio de éstas, que debe ser objeto de tratamiento a la luz de las normas legales sobre reparación.

Se trata de una modalidad de daño fiscal por el que responde el servidor público o el sujeto titular de la gestión fiscal respectiva".

Concepto que es consecuente con los anteriores pronunciamientos de la Oficina Jurídica de la CGR, para efectos ilustrativos y razón por la que no está llamada a prosperar la argumentación del apelante, es procedente transcribir apartes del concepto 2015EE0119583 del 18 de septiembre de 2016:

"En tal sentido, se reitera que si es posible el daño generado entre entidades estatales, y que éste se hace exigible en cabeza del servidor público titular de la gestión fiscal en cuyo desarrollo se generó la merma o detrimento patrimonial, como consecuencia de su acción u omisión dolosa o gravemente culposa y en su condición de titular de la capacidad decisoria sobre el cumplimiento de sus objetivos misionales y sobre la ordenación funcional del gasto. Así las cosas, es posible que responda fiscalmente, quién dio lugar a la obligación resarcitoria de una entidad a otra; y, por otra parte, quién al estar en la obligación de hacer resarcir la merma del patrimonio de una entidad pública afectada, omita adelantar las acciones correspondientes.

Lo que permite también reiterar que al no proceder la acción fiscal ni la imputación de responsabilidad fiscal contra entidades públicas, en los procesos de responsabilidad no es

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

posible vincular por sí mismas, a las entidades públicas, que finalmente son las que padecen el daño.

De acuerdo con lo expuesto, es jurídicamente viable establecer el daño entre entidades del Estado, el cual se predica de los gestores fiscales, que por su acción u omisión en forma dolosa o gravemente culposa, dieron origen al daño. Cabe destacar que los mismos, actúan con plenas facultades para decidir sobre el cumplimiento de los fines de la entidad, por ende, deben responder fiscalmente, cuando haya lugar a resarcir el daño causado entre entidades del Estado y de igual manera cuando se omitan adelantar las acciones correspondientes para su reparación. (...)"

Los argumentos expuestos son suficientes para no compartir el motivo de inconformidad expuesto por el apelante.

SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 120 DE LA LEY 1474 DE 2011

Solicita el apelante que se observen las normas de orden público establecidas por el Código de Comercio, en especial el artículo 1081, la cual prevé la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros en el término de dos años para las reclamaciones ordinarias y de cinco para las extraordinarias.

Señala que la norma prevista en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 no podía variar la anterior normatividad y que la redacción de dicho artículo remite al artículo 9 de la Ley 610, en donde se mencionan dos plazos, uno de caducidad y uno de prescripción. Señala que para interpretar adecuadamente el artículo 120 atrás citado debemos acudir a la hermenéutica toda vez que el legislador no dejó claro a cuál de los dos plazos se refería.

Todo lo anterior para concluir que:

"Bajo esta premisa nos quedaría entender que lo que quiso decir el legislador, es que en materia de responsabilidad fiscal no operaría la prescripción ordinaria, sino la prescripción extraordinaria, que según lo establece el artículo 1081 del C. Co., "Será de 5 años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho", y al respecto la ley, artículo 1054 del C. Co., y la jurisprudencia también han establecido que el derecho a la indemnización, nace para el asegurado o para el beneficiario, en su caso, "en el momento en que ocurre el hecho futuro e incierto a que esta suspensivamente condicionado", "o lo que es lo mismo, cuando se produce el siniestro, es decir que el término de prescripción corre desde el día del siniestro.". En ese orden de ideas podemos entender que, en los procesos de responsabilidad fiscal, el término del artículo 9 que debemos contar para tener la prescripción es el mismo que se establece para la caducidad, pues tanto el uno y el otro, es decir la prescripción extraordinaria de seguros, y la caducidad de la acción fiscal se cuentan desde el momento del hecho generador del daño al patrimonio o en materia de seguros el siniestro.

En ese orden de ideas en el caso de autos, podemos concluir que la prescripción de seguros en este caso ha operado en los términos del artículo 120 de la ley 1474 de 2011 en concordancia con el artículo 1081 del C. Co., pues el hecho objeto de reproche fiscal, de acuerdo a lo descrito por este Ente de Control se circunscribe a presuntas irregularidades

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

en el reconocimiento de 6 semanas de vacancia estudiantil, y desde dicha fecha 2016 hade terse que a la fecha han transcurrido más de cinco años, incluyendo el término de suspensión por pandemia de COVID 19 por lo que a la fecha han transcurrido más de cinco años para que opera la prescripción extraordinaria."

Al igual que para el a quo, para esta instancia este tema ha sido resuelto, en primera medida por el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, norma que estableció que los plazos del artículo 9º de la Ley 610 de 2000 se aplican también para las pólizas de seguros.

Adicionalmente, como el tema anterior, este ha sido objeto de pronunciamientos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, que ha señalado:

"(..) .en el sentido de considerar que la prescripción de la acción de seguros prevista en el Código de Comercio no es aplicable en los procesos de responsabilidad fiscal, por cuanto es un procedimiento de naturaleza administrativa y no judicial, en tanto, su declaratoria no está limitada por los plazos a los que se refieren las normas del estatuto comercial, en la medida en que no se trata del ejercicio de una "acción", sino de la expedición de un acto administrativo que declara la responsabilidad del agente estatal -fiscal- y de la aseguradora -civil-".

Razón por la cual esta instancia no acoge los alegatos presentados en el escrito de impugnación.

RESPONSABILIDAD EN CUANTO A LOS AMPAROS, LIMITE DE VALOR ASEGURADO, DISPONIBILIDAD DE VALOR ASEGURADO Y VIGENCIA DE LOS AMPAROS.

Expone el profesional del derecho que AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. solo debe responder de conformidad con los parámetros y condiciones previstas en las pólizas y sus renovaciones. Enuncia que la Contraloría General de la República no puede modificar las condiciones del contrato de seguros.

Señala que hay una falsa motivación del fallo por cuanto no hay un análisis de la cobertura ni se diferencia entre la póliza de manejo y la de responsabilidad civil, ya que esta última ópera por reclamación, es decir que el auto se debe proferir en vigencia de la póliza y que los hechos correspondan igualmente a la vigencia de la misma, lo anterior en los términos del artículo 1073 del Código de Comercio.

Sobre la póliza de responsabilidad civil, indica el recurso que si bien es cierto el proceso nace en vigencia de la póliza, los hechos no sucedieron en vigencia de aquella y por no haberse consagrado periodo de retroactividad no podría ser vinculada a este proceso.

Para resolver este motivo de inconformidad, esta instancia recoge los argumentos sobre la inexactitud de la información que aporta el apoderado en su escrito de impugnación. Señala el recurrente:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"(...) debemos verificar que el hecho generador del presunto daño haya ocurrido en vigencia de la póliza, y en este caso se tiene que el hecho data de 24 de abril de 2015, para el daño causado por falta de planeación, y el 8 de enero de 2016 para temas relacionados con la liquidación de contrato y pagos de actividades sin soporte".

Se desconoce a que hecho se refiere al profesional del derecho toda vez que aquí se investiga un convenio interadministrativo suscrito el 1 de noviembre de 2016, cuya etapa de planeación, según los papeles del contrato empezó el 12 de octubre de ese mismo año. Así las cosas, este Despacho procederá a intentar recoger los argumentos que sean pertinentes para intentar dar respuesta al impugnante.

Esta claramente determinado en el Auto de Imputación las coberturas y los amparos por los cuales se vincularon las pólizas y por las cuales efectivamente se declararon terceros civilmente responsables a algunas compañías de seguros, entre ella AXA COLPATRIA S.A. Dicha información también hace parte de la parte considerativa y resolutive del fallo objeto de impugnación. Careciendo de sustento material la afirmación efectuada por el apoderado de AXA COLPATRIA.

Finalmente, verificada la póliza de responsabilidad civil extracontractual vinculada al proceso, se observa en su cuerpo, frente al periodo de retroactividad que es ilimitada:

LÍMITE TERRITORIAL: MUNDIAL

PERIODO DE ~~RESPONSABILIDAD~~ ILIMITADA

ACEPTACIÓN DE GASTOS JUDICIALES Y/O COSTOS DE DEFENSA, DENTRO DE LOS DIEZ (10) DÍAS HÁBILES (SE CALIFICARÁ EN CONDICIONES COMPLEMENTARIAS EL MENOR TÉRMINO OFRECIDO). MEDIANTE ESTA CONDICIÓN, QUEDA EXPRESAMENTE ACORDADO QUE LA ASEGURADORA SE PRONUNCIARÁ SOBRE LA COTIZACIÓN DE HONORARIOS DEL ABOGADO, GASTOS JUDICIALES Y/O COSTOS DE DEFENSA, EN LA BREVEDAD POSIBLE Y MÁXIMO DENTRO DE LOS DIEZ (10) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL RECIBO DE LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE LOS MISMOS. EN CASO CONTRARIO SE ENTENDERÁN ACEPTADOS LOS HONORARIOS DE ABOGADO, DE CONFORMIDAD CON LA(S) COTIZACIÓN(ES) PRESENTADA(S) POR LA ENTIDAD ASEGURADA O LOS FUNCIONARIOS QUE ESTA DESIGNÉ O LOS ASEGURADOS.

Imagen tomada de la hoja anexa número 5 de la póliza de seguros responsabilidad civil póliza No. 51.

LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO Y DEDUCIBLE PACTADO

Indica el apoderado que en el fallo recurrido no se precisa para las pólizas de coaseguro y concretamente para la global de manejo que sería la única que eventualmente podría ser afectada, se debe especificar el monto a cargo de las coaseguradoras, y frente a Chubb, determinar cuánto corresponde a cada una, pues en materia de seguros no se aplica la solidaridad sino la figura de los coaseguros y se debe establecer en forma clara y precisa cuál sería el valor exacto por el que debe responder, menos el deducible pactado. Finaliza señalando que la aseguradora solo podrá responder hasta el valor asegurado, siempre y cuando este no se hubiera agotado.

Frente a este argumento este Despacho recoge lo ya señalado para resolver la inconformidad presentada por MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A.:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

El numeral tercero de la parte resolutive del Auto 005 de 2016, objeto de este debate, en criterio de esta Contraloría Intersectorial, es claro la forma, los porcentajes y los amparos por los cuales debe responder cada compañía aseguradora.

*"Allianz Seguros S.A. con NIT 860.026.182-5 (32%), La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2 (24%), MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 (24%) y **AXA Colpatría Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (20%)**, con ocasión de la expedición de la póliza de manejo entidad estatal No. 21984251, con vigencia del 24/09/2016 al 30/12/2016, amparo afectado "FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82). **Menos deducible del 9% del valor de la pérdida sin mínimo y proporcional a los porcentajes de coaseguro.***

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., con NIT 860.026.518-6, con ocasión de la expedición de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 32905, con vigencia del 01/11/2016 al 01/01/2020. Amparos afectados: (i) "CUMPLIMIENTO ESTATAL" por la suma indexada de: (i) \$162.416.900,51; y, (ii) "CALIDAD DEL SERVICIO" por la suma indexada de \$62.787.297,87. Sin aplicación de deducibles ni coaseguro.

AXA Colpatría Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (60%)**, MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A. con NIT 891.700.037-9 (35%) y La Previsora S.A. Compañía de Seguros con NIT 860.002.400-2 (5%), con ocasión de la expedición de la póliza de responsabilidad civil No. 51, con vigencia del 14/09/2018 al 14/09/2019, amparo afectado "RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,82). **Sin aplicación de deducibles y proporcional a los porcentajes de coaseguro."

De otra parte, los garantes deben dar cumplimiento a lo ordenado en la ley respecto de la eventual coexistencia de seguros, tal como lo establece el Código de Comercio, Art. 1092:

"Indemnización en caso de coexistencia de seguros. En el caso de pluralidad o de coexistencia de seguros, los aseguradores deberán soportar la indemnización debida al asegurado en proporción a la cuantía de sus respectivos contratos, siempre que el asegurado haya actuado de buena fe. La mala fe en la contratación de éstos produce nulidad".

La determinación de la solidaridad en la responsabilidad se predica respecto de los responsables fiscales, y notoriamente en este caso las aseguradoras no cumplen esa condición, razón para que no les aplique la solidaridad, pero si deben responder por el valor contratado de los amparos en sus cuantías máximas determinadas, atendiendo a sus deducibles y en el caso de no cancelar oportunamente dichos valores deberán pagar los pertinentes intereses moratorios vía proceso coactivo.

NECESIDAD DE ACREDITAR LA CULPA GRAVE DEL GESTOR FISCAL

Carrera 69 No. 44-35 Piso 12 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Señala el abogado recurrente:

“La reiterada jurisprudencia del consejo de estado (sic), ha establecido la necesidad de determinar una relación directa entre el ejercicio de la gestión fiscal, con la culpa grave o el dolo del gestor, es decir, que para determinar una responsabilidad fiscal, no sólo se requiere acreditar la existencia de un daño, sino que requiere determinar que ese daño se ha consecuencia (sic) de una conducta gravemente con Culposa o dolosa, ejecutada por un gestor fiscal, luego lo primero que se debió era acreditado en el caso que nos ocupa, es que lacho (sic) haya sido imputable a un gestor fiscal, en este caso, se habla de un supervisor, pero no se determinó si este supervisor, en su manual de funciones, o dentro de las actividades propias del cargo, tenía funciones propias y conexas a la gestión fiscal, que le permitieran ser determinante en cuanto al manejo y uso de recursos públicos, situación que brilla por su ausencia probatoria en el caso que nos ocupa, y que en consecuencia desconoce lo establecido en los artículos 22 siguiente de la ley 610 de 2000, pues la jurisprudencia también ha sido reiterativa en determinar, que toda decisión debe basarse en plena prueba legalmente recaudada, además, dicha prueba, debe demostrar los elementos de la culpa grave imputable al gestor fiscal o el dolo, en el caso de autos, se cita la necesidad de la culpa grave para poder fallar dentro un paseo con responsabilidad fiscal, pero en parte alguna de las expedientes o del fallo, se analiza la conducta de cada uno de los implicados, que permita acreditar, frente a cada uno cuál fue el acto o hecho cometido a título de culpa grave o dolo, pues recordemos, que la responsabilidad objetiva está totalmente proscrita en nuestra legislación, y que de igual manera el consejo estaba determinado, que por el simple hecho del daño, no se puede presumir una responsabilidad a título de culpa grave, pues en cada caso concreto, hoy analizarse la conducta de los implicados, e indicar cuál fue ese mural grosero negligente en extremo que permitió con su acción u omisión genera el daño, pues nótese que no todo misión a una función, puede configurarse como una culpa grave, pues para ella se requiere una intencionalidad dañosa o un querer de un resultado específico, es decir la culpa grave en materia civil se asimila al dolo, y es por ello, que se ve terminada ese elemento dañoso ese querer o sea mala intención de generar ese daño, lo cual no ha sido plenamente acreditado en el caso que nos ocupa con respecto a los presuntos responsables y en tal caso entonces no se podría determinar una responsabilidad fiscal y daría lugar a la revocatoria del guion qué se impugna.”.

Frente a este argumento, en el extenso análisis que se hizo para resolver el recurso de apelación presentado por tres responsables fiscales, se verificó el título de imputación y la existencia de los 3 hechos reprochados a lo largo de la investigación fiscal. Este Despacho encuentra que se ha demostrado que concurren los elementos de que habla la Ley 610 de 2000 para poder endilgar responsabilidades a aquellos particulares o funcionarios públicos que originan un daño al patrimonio público.

Por tal razón este argumento, así como todos los presentados por el profesional del derecho que apodera a AXA COLPATRIA S.A. no tienen vocación de prosperidad y por tanto frente a ellos se mantendrá incólume la decisión de primera instancia.

Del recurso de apelación de CHUBB Seguros Colombia S.A.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Los argumentos de inconformidad del apoderado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., se presentan a continuación con el fin de atender los reparos hechos por el profesional:

1. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 1: Inexistencia de daño patrimonial al Estado.

Señala el recurrente que el convenio objeto de la investigación fiscal, en lo correspondiente a este hecho generador del daño: **“consistía en la presentación de un informe técnico a cargo del contratista con observaciones, sugerencias y/o actividades a implementar para el aseguramiento de la calidad de las redes internas en cada una de las instituciones educativas objeto del Convenio”**. A renglón seguido el recurrente transcribe la obligación específica y la propuesta económica de TELEBUCARAMANGA.

Este asunto se trató en el acápite donde se resolvió el recurso de apelación de la señora ANA LEONOR RUEDA VIVAS, allí se presentan las consideraciones por las cuales el daño patrimonial al Estado por el hecho número uno si existió. Allí se concluyó:

“Para este Despacho, atendiendo a este recuento de los documentos pre y contractuales, el convenio consagraba dos ítems diferentes, uno dirigido a tener unos recursos humanos y físicos disponibles para hacer el levantamiento de una información, por el cual se pagaba una suma de dinero y otro que era el producto final que era el informe de levantamiento por el cual se pagaba una suma diferente de dinero.

No comparte este Despacho que todo sea un error en la interpretación del contrato y si bien es cierto TELEBUCARAMANGA logró presentar su informe de levantamiento en forma anticipada. También es cierto que el convenio consagraba un reconocimiento monetario por unos recursos durante un tiempo determinado. Si no uso este recurso con ocasión de su eficiencia, tampoco esta bien que se lo hubiera cobrado al Municipio de Bucaramanga.”

3. En relación con el Concepto/Hecho de Daño No. 3: Inexistencia de daño e indebida tasación del daño patrimonial.

En este punto es importante observar el análisis hecho por la primera instancia a la hora de tasar el daño patrimonial por el hecho número tres. En primera instancia consideró que el daño correspondía a los informes de levantamiento de las 124 instituciones educativas y así tasó el daño.

Posteriormente, con la imputación consideró que existían elementos probatorios suficientes para excluir 49 instituciones educativas del incumplimiento, así lo hizo y finalmente, a la hora de fallar con responsabilidad fiscal y luego de valorar los argumentos de defensa y el informe técnico, resolvió que se debía fallar por el no cumplimiento de los informes de levantamiento en 31 instituciones educativas.

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Así las cosas, este despacho observa un trabajo juicioso de valoración probatoria de la Gerencia Departamental Colegiada de Santander, al punto de llevar al fallo lo realmente probado.

"II. MOTIVOS DE REPARO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE CHUBB COLOMBIA SEGUROS S.A. EN CALIDAD DE TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.

1. Imposibilidad general de afectar la Póliza No. 32905 por ausencia de vinculación y análisis de la conducta del contratista TELEBUCARAMANGA."

Recoge en este punto el apelante el argumento de la CGR en donde estableció que no era posible vincular a la investigación fiscal a TELEBUCARAMANGA por cuanto su naturaleza jurídica al momento de la suscripción del convenio, no lo permitía, en atención a los postulados del artículo 3º de la Ley 610 de 2000.

También recoge lo señalado sobre que el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 no establece que deba darse la vinculación del tomador.

Para el representante de la compañía aseguradora, los argumentos de la Gerencia Departamental Colegiada de Santander no tienen vocación de prosperidad por cuanto para activar la cobertura de la póliza es necesario e indispensable hacer el juicio de responsabilidad sobre el tomador, esto es TELEBUCARAMANGA, de lo contrario no se puede activar la cobertura de la póliza.

Señala que el argumento es de índole procesal más no es una consideración relacionada con el contrato de seguro.

Frente al segundo argumento, indica el recurrente, que el fallador de primera instancia analiza la conducta de quienes estuvieron vinculados al proceso de responsabilidad fiscal por su relación con TELEBUCARAMANGA, y con ello se pretende fijar un compromiso indemnizatorio a cargo de CHUBB SEGUROS. Sin embargo, el apelante identifica los siguientes errores:

"Por lo anterior, tenemos los siguientes errores:

- (i) Se afectó la Póliza No. 32905 sin analizar la conducta del Contratista y sin resolver expresamente el incumplimiento del Convenio por parte de este.*
- (ii) De manera tácita, se declaró el incumplimiento del Contratista, para afectar la Póliza No. 32905.*
- (iii) Se afectó la Póliza No. 32905 por conductas desplegadas por personas distintas al Contratista.*

Identificados los errores, a continuación, las consideraciones y consecuencias jurídicas que se pueden presentar por no revocar las consideraciones mencionadas por la C.G.R. en el



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Fallo, sin antes advertir que se sustentan de manera subsidiaria en la medida en que las razones de derecho indicadas por la C.G.R. tienen presupuestos contradictorios: (...).

Conforme a las razones que expresa el recurso de apelación, se pueden fijar las siguientes:

1. La CGR afectó la Póliza 32905 sin que se hubiera declarado expresamente el incumplimiento del contratista. Este es el hecho que activa la cobertura.

Para fortalecer su carga argumentativa el apoderado transcribe los amparos derivados de la póliza.

2. La CGR otorgó a TELEBUCARAMANGA la condición de deudor incumplido en el marco del presente proceso, sin que este hubiera tenido conocimiento del proceso y sin respetar la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción.

En este punto el apoderado menciona el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica:

"Garantías judiciales.

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". (Subrayo y resalto por fuera del texto).

Para concluir que la entidad fiscal "valientemente" declaró responsable fiscal al contratista sin llamarlo al proceso.

Finiquita su línea argumentativa señalando que una vez su representada haga el pago, se subrogará en los términos del artículo 1096 del Código de Comercio y procederá a recobrar a TELEBUCARAMANGA el capital indexado de la condena, aun cuando no ha sido vencida en el juicio fiscal.

"(iii) La C.G.R. desconoció el riesgo asumido por mi representada: Afectó la Póliza por la conducta de personas que no tienen la calidad de asegurados y mucho menos de contratista afianzado."

Sobre este numeral el apoderado considera que no se pueden confundir las conductas de las personas vinculadas laboralmente con el contratista y la conducta desplegada por el contratista:

"Más allá de los argumentos jurídicos, es necesario tener presente un argumento de naturaleza lógica que resulta también aplicable al presente caso: "una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa". No se puede equiparar o asemejar la conducta de las personas vinculadas laboralmente con el Contratista con la conducta desplegada por el mismo Contratista, son conductas totalmente distintas porque son personas distintas, cada una con



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

un patrimonio diferente y con la capacidad de adquirir derechos y obligaciones de manera independiente.”.

Y trae a colación la cláusula de subrogación así:

"10. SUBROGACION.

EN VIRTUD DEL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN LA COMPAÑÍA SE SUBROGA HASTA CONCURRENCIA DE SU IMPORTE, EN TODOS LOS DERECHOS QUE LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE TENGA CONTRA EL CONTRATISTA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1096 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EN CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 203 DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO Y TENDRÁ ACCIÓN CONTRA EL CONTRATISTA GARANTIZADO PARA EL REEMBOLSO DE LO QUE HAYA PAGADO POR EL.

LA ENTIDAD ESTATAL NO PUEDE RENUNCIAR EN NINGÚN MOMENTO A SUS DERECHOS CONTRA EL CONTRATISTA Y SI LO HICIERE PERDERÁ EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.

(...)"

Finaliza este ítem recogiendo los argumentos de la Corte Constitucional al analizar la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, en donde se señala que se deben respetar los riesgos objeto de amparo.

Sea lo primero indicar, que le asiste la razón a la primera instancia cuando asegura que era imposible vincular a una empresa de economía mixta cuyo capital mayoritario fuera público, el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 así lo señala:

"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 al patrimonio público.”.

Continuando con el hilo conductor, el artículo 44 ordena que tratándose de actividades

"ARTÍCULO 44. VINCULACIÓN DEL GARANTE. *Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.*

La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.”.

La Ley ordena que se vinculen al proceso las compañías de seguros cuyas pólizas amparen el contrato. De la lectura de la caratula de la póliza 32905 se extrae que el asegurado y beneficiario es el Municipio de Bucaramanga. Que se están asegurando tres riesgos cumplimiento estatal, prestaciones sociales estatal y calidad del servicio, todo ello con ocasión del convenio interadministrativo 181, así lo señala la póliza:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Objeto de la Garantía

AMPARAR EL PAGO DE LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO, CUYO OBJETO ES:

AUNAR ESFUERZOS PARA CONECTAR A TRAVÉS DE TECNOLOGÍA ADSL, FIBRA ÓPTICA Y RADIO ENLACES A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y MONTAR DOS LABORATORIOS EN PRIMERA INFANCIA, CON EL FIN DE AMPLIAR LA COBERTURA DE CONECTIVIDAD, GARANTIZANDO EL SUMINISTRO DE UN SERVICIO CONTINUO, DE CALIDAD E INNOVADOR, COMO MEDIO PARA FORTALECER LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTUDIANTES Y CONTRIBUIR A LA CALIDAD EDUCATIVA, DENTRO DEL PROGRAMA CONEXIÓN TOTAL - RED EDUCATIVA NACIONAL - QUE LIDERA EL MEN

Finalmente, le asiste razón al apoderado de la aseguradora en lo que respecta a la subrogación de derechos. Así lo señala el Artículo 1096 del Código de Comercio:

"ARTÍCULO 1096. <SUBROGACIÓN DEL ASEGURADOR QUE PAGA LA INDEMNIZACIÓN>. El asegurador que pague una indemnización se subrogará, por ministerio de la ley y hasta concurrencia de su importe, en los derechos del asegurado contra las personas responsables del siniestro. Pero éstas podrán oponer al asegurador las mismas excepciones que pudieren hacer valer contra el damnificado.

Habrá también lugar a la subrogación en los derechos del asegurado cuando éste, a título de acreedor, ha contratado el seguro para proteger su derecho real sobre la cosa asegurada."

Le asiste al asegurador iniciar las acciones que correspondan contra las personas responsables del siniestro, para ello tiene en las decisiones administrativas un medio probatorio que podrá aportar para fortalecer sus argumentos jurídicos.

Bajo estas consideraciones, este cargo no prosperará y se mantendrá la decisión de la primera instancia.

2. Ausencia de siniestro frente al amparo de calidad de servicio.

Para este numeral, el recurrente señala que en manera subsidiaria se debe analizar que la eventual e improbable responsabilidad que se predique de CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A., se circunscribe a las condiciones generales y particulares que rigen la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en Favor de Entidades Estatales No. 32905, frente a la cual figura como tomador la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P. y como beneficiario el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

Indica que el mismo fallo reconoce que no hay una defectuosa o incompleta prestación del servicio levantamiento de la información, y transcribe uno de los apartes del fallo, solo que allí se habla únicamente del hecho relacionado con las cuadrillas requeridas para el levantamiento de la información y el reproche que se hace por haber cancelado un mes de servicio no prestado.



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

A continuación, el recurrente trae a colación sentencias del Consejo de Estado que indican cuando se puede activar el amparo relacionado con la calidad del servicio.

Ante este argumento la primera instancia hizo las siguientes consideraciones:

"Este cargo no tiene mérito, toda vez que de acuerdo a las consideraciones y a lo resuelto en la providencia recurrida, esta instancia no resolvió afectar el amparo de "CALIDAD DEL SERVICIO" con ocasión del daño al patrimonio público derivado del hecho probado por la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución (CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1).

La afectación del amparo "CALIDAD DEL SERVICIO ESTATAL" se limitó a los 11 "informes de levantamiento" en los cuales se detectaron inconsistencias sustanciales en los entregables (relacionadas en las páginas 78-80 de la providencia recurrida, CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3)."

Este punto merece especial atención de este Despacho a la luz de lo dispuesto por el Decreto 1082 de 2015, norma que sobre el contrato de seguro señala:

"ARTÍCULO 2.2.1.2.3.2.1. Amparos. El objeto de cada uno de los amparos debe corresponder al definido en los artículos 2.2.1.2.3.1.6, 2.2.1.2.3.1. 7 y 2.2.1.2.3.1.8 del presente decreto.

Los amparos deben ser independientes unos de otros respecto de sus Riesgos y de sus valores asegurados. La Entidad Estatal solamente puede reclamar o tomar el valor de un amparo para cubrir o indemnizar el valor del amparo cubierto. Los amparos son excluyentes y no se pueden acumular."

A su vez, Colombia Compra Eficiente en su guía sobre garantías indica⁴⁴:

"3. Obligaciones posteriores a la ejecución: En esta fase se cubren los Riesgos que se presenten con posterioridad a la terminación del contrato y sus amparos son:

1. Estabilidad y calidad de la obra.
2. Calidad del servicio.
3. Calidad y correcto funcionamiento de los bienes.

El amparo de calidad del servicio tiene por objeto cubrir los perjuicios derivados de la prestación deficiente del servicio contratado que surjan con posterioridad a la terminación del contrato y que se deriven de los siguientes eventos: mala calidad o la insuficiencia de los productos entregados con ocasión de un contrato de servicios y mala calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el contrato. **Si la falta de calidad se presenta durante la ejecución del contrato, el amparo que debe afectarse no es éste sino el de cumplimiento.**

El amparo de calidad del servicio es aplicable tanto en contratos de ejecución sucesiva, por ejemplo en contratos de aseo y cafetería, como de ejecución instantánea, por ejemplo

⁴⁴ https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_garantias.pdf

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

contratos para la realización de los diseños. Este amparo opera una vez concluida la vigencia del amparo de cumplimiento.

La garantía de calidad y correcto funcionamiento de bienes tiene por objeto cubrir a la Entidad Estatal de los perjuicios imputables al contratista por la deficiente calidad de los bienes que la Entidad Estatal recibe en cumplimiento de un contrato. Son ejemplos de eventos que pueden dar lugar a afectar este amparo la mala calidad o las deficiencias técnicas de los bienes o equipos suministrados por el contratista o el incumplimiento de las normas técnicas del bien o equipo.”.

Es decir, que la calidad del servicio se afecta cuando se producen situaciones irregulares, luego de liquidar el contrato, por ejemplo, si las redes instaladas no están funcionando a la velocidad ~~que~~ se esperaba, se puede afectar el amparo de calidad del servicio. Para el caso que nos ocupa, tanto en el cobro de unos recursos físicos y humanos que no fueron suministrados por TELEBUCARAMANGA, como los informes de levantamiento, eran actividades que se debían ejecutar dentro del plazo contractual.

Por estos argumentos esta instancia se aleja de los elementos de juicio de la primera instancia y al encontrar que le asiste razón al abogado de CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., se modificará el Auto 005 del 30 de agosto de 2023 en lo correspondiente a que se deberá afectar la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales número 32905 solo en lo referente al amparo de cumplimiento estatal hasta por el monto previsto en el contrato de seguros, esto es DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$219'925.278,⁸⁰).

Lo anterior en virtud de los hechos causantes de un daño al erario y que afectaron el desarrollo del Convenio Administrativo 181 del 1 de noviembre de 2016, celebrado entre el Municipio de Bucaramanga y TELEBUCARAMANGA por los siguientes conceptos:

CONVENIO 181 DE 2016	DESCRIPCIÓN	CUANTÍA DETALLADA INDEXADA
	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1 - De la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución.	\$48'258,177,11
	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3 - Del pago del servicio no prestado, denominado "informes de levantamiento" en 31 I.E.	\$176'946,021,28

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

Así las cosas, se afectará el amparo de cumplimiento estatal garantizado con la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales número 32905 expedida por CHUBB SERGUROS COLOMBIA S.A. hasta el monto asegurado y sin aplicación de deducibles según las condiciones del contrato de seguro y por los montos discriminados a continuación:

AMPARO	MONTO	"CIRCUNSTANCIA" / HECHO OBJETO DE REPROCHE FISCAL
CUMPLIMIENTO ESTATAL	\$48'258,177,11	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 1 - De la no ejecución de la actividad "levantamiento de información: estado tecnológico instituciones y presentación de informe" en las 124 I.E. durante el segundo mes de ejecución.
	\$176'946,021,28	CONCEPTO DE DAÑO / HECHO NO. 3 - Del pago del servicio no prestado, denominado "informes de levantamiento" en 31 I.E.

Lo aquí dispuesto cobija el siguiente punto de reproche denominado imposibilidad de sumar valores asegurados, acogándose los argumentos del escrito de impugnación solo en lo aquí decidido.

Con ocasión de la prosperidad del recurso de queja que presentó el apoderado de CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA S.A., verificaremos la totalidad de argumentos presentados en su escrito de apelación el día 19 de septiembre de 2023.

En esencia se tratan de los mismos argumentos ya resumidos. Sin embargo, aporta elementos que buscan reforzar su carga argumentativa, de este escrito podemos resaltar:

En el aparte: "(i) La **C.G.R.** afectó la Póliza No. 32905 sin que se hubiera declarado expresamente el incumplimiento del Contratista: hecho que activa la cobertura, aporta el extracto de la sentencia expedida por el Consejo de Estado en el expediente 250002326000201000660 01 de fecha 16 de febrero de 2022, en donde se indica:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"Así, entonces, como en los seguros de daños de lo que se ampara al sujeto asegurado es de la pérdida o perjuicio patrimonial que pueda sufrir en razón de la ocurrencia del riesgo asegurado, debe concluirse que, en el caso del seguro de cumplimiento, sea o no constituido a favor de una entidad pública, el mero incumplimiento no configura el siniestro, sino que ese hecho debe estar acompañado de la causación de un daño o perjuicio patrimonial para el asegurado, pues, si así no fuere, el seguro se constituiría en fuente de enriquecimiento, en contra de lo que manda el ya citado artículo 1088 que establece el principio indemnizatorio."

Recogiendo de nuevo la conclusión sobre que la conducta del contratista es inescindible de la afectación de la póliza.

En la parte final del ítem (ii) La **C.G.R.** otorgó a **TELEBUCARAMANGA** la condición de deudor incumplido en el marco del presente proceso, sin que este hubiera tenido conocimiento del proceso y sin respetar la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción.

El apoderado de la compañía aseguradora hace una reflexión acerca de la responsabilidad del Estado en los términos del artículo 90 de nuestra Constitución Nacional toda vez que al asegurador subrogarse en la obligación derivada del fallo de responsabilidad fiscal y siendo el contratista **TELEBUCARAMANGA** obligado a pagar por vía de subrogación, puede acudir a la reparación directa para recuperar lo pagado ya que nunca fue vencido en el juicio de responsabilidad fiscal.

En la parte final del fragmento correspondiente a: (iii) La **C.G.R.** desconoció el riesgo asumido por mi representada: *Afectó la Póliza por la conducta de personas que no tienen la calidad de asegurados y mucho menos de contratista afianzado.*

El recurrente señaló:

"Por último, en cuanto a la inexistencia de perjuicio, tal como se indicó antes, para derivar el compromiso indemnizatorio contenido en el contrato de seguro es necesario acreditar la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida en los términos del artículo 1077 de Código de Comercio. Por lo anterior, teniendo en cuenta que el mero incumplimiento del contrato no implica la existencia de un perjuicio, y que el supuesto perjuicio no puede equivaler a la estimación del valor de las cuadrillas y de los informes, la C.G.R. no puede afectar la Póliza de Cumplimiento."

Así mismo, en el nuevo escrito de apelación, el recurrente fortaleció el acápite 2. *Ausencia de siniestro frente al Concepto/Hecho de Daño No. 1 y 3: La irregularidad endilgada por la CGR tuvo como origen los estudios y documentos previos, es decir, en la etapa precontractual.*

Señala el recurrente que, verificado el fallo con responsabilidad fiscal, en lo correspondiente al estudio que hace el fallador de instancia a los alegatos de defensa de la señora RUEDA VIVAS, la irregularidad se origina en la etapa precontractual. Así lo resalta el escrito de impugnación:



UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

"Posición de la cual se aparta esta instancia, toda vez que, en el caso concreto, el título de imputación se sustenta en la demostrada omisión injustificada de quien suscribe los estudios y documentos previos de efectuar comparaciones de precios de cara a cotejar el ofrecimiento seleccionado, omisión que conllevó a la inclusión de un costo contractual sin justificación objetiva, pues de cara a las condiciones técnicas de la propuesta, desde dicho momento se tenía que la ejecución del ítem en cuestión se ejecutaría en la mitad del tiempo impactado en los costos ofertados, y aún así, se acepta la misma".

No es cierto, que el sustento de esta Sala para formular la imputación haya sido que valor del mercado para la época de los hechos de cada levantamiento de la información sea de \$260.900, ya que como se ha reiterado, de acuerdo a lo contenido en los estudios y documentos previos, se estableció el costo del servicio levantamiento de la información desde dos aspectos; el primero que es el que se reprocha en este punto, sujeto a la disponibilidad de un recursos humanos y físicos por dos meses, y el segundo, sujeto como tal a la entrega del informe de levantamiento. (Subrayo y resalto por fuera del texto).

Prosigue el alegato del recurrente:

"Así las cosas, el hecho irregular que dio origen al supuesto detrimento no tiene cobertura a la luz de la Póliza de Cumplimiento en la medida en que el hecho se presentó en la elaboración de los estudios y documentos previos, por cuanto allí se presentó la omisión injustificada que "conllevó a la inclusión de un costo contractual sin justificación objetiva". Entonces, si la irregularidad se presentó en la etapa precontractual, es oportuno preguntarse: ¿Por qué la CGR está afectandola Póliza de Cumplimiento?"

En este punto es importante indicar que se afecta la póliza de incumplimiento porque TELEBUCARAMANGA debía tener disponibles unos recursos humanos y físicos que no los usó en desarrollo del convenio interadministrativo, pero aun así exigió un pago por ellos.

Recuerda el inconforme que el riesgo se asume conforme al contrato de seguros, sin cuestionarse si los derechos y obligaciones emanados de aquel se encuentran en armonía con las necesidades de la entidad contratante y el cumplimiento de los requisitos legales de la etapa precontractual, de la cual no hace parte la compañía de seguros. Se apoya en los señalado por el artículo 1054 del Código de Comercio sobre la definición del riesgo.

Resume su alegato en el siguiente sentido:

"Fíjese que el riesgo es aquel suceso incierto que, cuando se materializa, activa la cobertura del contrato de seguro. Entonces, si la irregularidad que sustenta el reproche de la CGR tuvo lugar en la etapa precontractual y no en la contractual, aquella no puede ser considerada un hecho incierto y, por ende, tampoco un riesgo asumido por la Compañía Aseguradora con ocasión de la Póliza de Cumplimiento.

Y es que este motivo de reparo no resulta de poca monta y mucho menos caprichoso como tal vez lo pueda considerar la CGR. Para sostener esto, vale la pena recordar que el artículo 1045 del Código de Comercio establece los elementos esenciales del contrato de seguro así:

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

(...)

Téngase en cuenta que llamar a responder a la Compañía de Aseguradora por un hecho que no es considerado un riesgo bajo la Póliza de Cumplimiento está directamente relacionado con, nada mas ni nada menos, con un elemento esencial de la Póliza: El riesgo asegurable.”.

Finalmente, el quejoso considera que la Gerencia Departamental Colegiada de Santander erró al afectar la póliza de cumplimiento por una irregularidad que se presentó en la etapa precontractual que no puede ser considerado un riesgo, afectando de esta manera un elemento esencial de aquel.

Los otros argumentos del escrito son los recogidos en líneas anteriores. Finalmente, el apoderado de la compañía de seguros reitera que se revoque el fallo con responsabilidad fiscal librado en contra de su representada.

De tal manera que al no encontrar alegatos de inconformidad nuevos esta Contralora Delegada Intersectorial 7 de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República se atiene a lo decidido a lo largo del presente auto, declarando que se debe modificar el numeral tercero del Auto número 005 del 30 de agosto de 2023, mediante el cual la Gerencia Departamental Colegiada de Santander falló con responsabilidad fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2019 – 00073, en todo lo demás se confirmará íntegramente el fallo recurrido.

Bajo las consideraciones y argumentos expuestos en el presente auto, la Contralora Delegada Intersectorial 7 perteneciente a la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ESTIMAR MAL DENEGADO el recurso de apelación interpuesto por CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. contra el Fallo 005 del 30 de agosto de 2023 expedido dentro del PRF 2019-00073, mediante escrito SIGEDOC 2023ER0224332 del 23 de noviembre de 2023 conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER el recurso de apelación interpuesto por CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., mediante escrito SIGEDOC 2023ER0224332 del 23 de noviembre de 2023 contra el Fallo 005 del 30 de agosto de 2023

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

expedido dentro del PRF 2019-00073 adelantado por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO TERCERO: **CONFIRMAR** el numeral primero del Auto 005 del 30 de agosto de 2023 expedido dentro del PRF 2019-00073 adelantado por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTICULO CUARTO: **CONFIRMAR** el numeral segundo del Auto 005 del 30 de agosto de 2023 expedido dentro del PRF 2019-00073 adelantado por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTICULO QUINTO: **MODIFICAR** el numeral tercero del Auto 005 del 30 de agosto de 2023 expedido dentro del PRF 2019-00073 adelantado por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander, el cual quedará así:

DECLARAR TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES a las Compañías ALLIANZ SEGUROS S.A. CON NIT 860.026.182-5, LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS CON NIT 860.002.400-2, MAPFRE SEGUROS GENERALTS DE COLOMBIA S.A. CON NIT 891.700.037-9, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. Y CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. y hacer efectivas e INCORPORAR al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal, las siguientes pólizas, de acuerdo con la parte motiva del presente proveído:

Allianz Seguros S.A. con NIT 860.026.182-5 (32%), **La Previsora S.A. Compañía de Seguros** con NIT 860.002.400-2 (24%), **MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A.** con NIT 891.700.037-9 (24%) y **AXA Colpatria Seguros S.A.** con NIT 860.002.184-6 (20%), con ocasión de la expedición de la póliza de manejo entidad estatal No. 21984251, con vigencia del 24/09/2016 al 30/12/2016, amparo afectado "FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

12 años



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,⁸²). Menos deducible del 9% del valor de la pérdida sin mínimo y proporcional a los porcentajes de coaseguro.

CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A., con NIT 860.026.518-6, con ocasión de la expedición de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 32905, con vigencia del 01/11/2016 al 01/01/2020. Amparo afectados: (i) "CUMPLIMIENTO ESTATAL" por la suma indexada de: DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$219'925.278,⁸⁰). Sin aplicación de deducibles ni coaseguro.

AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6 (60%), **MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A.** con NIT 891.700.037-9 (35%) y **La Previsora S.A. Compañía de Seguros** con NIT 860.002.400-2 (5%), con ocasión de la expedición de la póliza de responsabilidad civil No. 51, con vigencia del 14/09/2018 al 14/09/2019, amparo afectado "RESPONSABILIDAD POR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL", por la suma indexada de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$851.373.956,⁸²). Sin aplicación de deducibles y proporcional a los porcentajes de coaseguro.

ARTÍCULO SEXTO: **MODIFICAR** el Artículo Primero del Auto 006 del 15 de agosto de 2023, mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición, expedido dentro del PRF 2019-00073, en consonancia con lo decidido en el artículo tercero de este acto administrativo.

ARTÍCULO SÉPTIMO: **REVOCAR** el Artículo Tercero del Auto 006 del 15 de agosto de 2023, mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición, expedido dentro del PRF 2019-00073, en consonancia con lo decidido en el artículo tercero de este acto administrativo.

ARTÍCULO OCTAVO: La Gerencia Departamental Colegiada de Santander, deberá notificar la presente providencia conforme a lo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



UNIDAD DE
RESPONSABILIDAD FISCAL
CONTRALORIA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO.
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER. PRF 2019-00073.

AUTO No. URF2- 1611 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023

dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, para lo cual deberá tener en cuenta el Memorando 2020IE0060226 de 28 de septiembre de 2020, suscrito por el Vicecontralor General de la República.

ARTÍCULO NOVENO: Por el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal - SIREF, realizar los respectivos registros y trasladar el expediente a la Gerencia de Origen, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. REG-ORG-0036-2020 de junio 17 de 2020, de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO DÉCIMO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIANA CAROLINA ALFONSO VILLARREAL
Contralora Delegada Intersectorial (E)
Unidad de Responsabilidad Fiscal No 7