

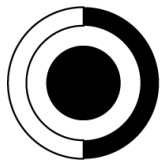
Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA NULIDAD

TRAZABILIDAD	SICA 61542, 2018IE0014889 de 23/02/2018 y 2018IE0059706 de 10/08/2018
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	PRF-80233-064-1270
CUN SIREF	AC-80233-2019-26463
PROCEDENCIA	Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba
ENTIDAD	Municipio de Tierralta – Departamento de Córdoba NIT 800.096.807-03
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	CARLOS ARTURO COGOLLO LARA C.C. 78.705.631 Exalcalde Municipio de Tierralta - Córdoba FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ C.C. 10.768.748 Exalcalde Municipio de Tierralta - Córdoba FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES C.C. 10.768.338 Representante Legal Empresa de Servicios Públicos Municipales de Tierralta YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA C.C. 6.884.865 Exsecretario de Planeación del Municipio de Tierralta - Córdoba UNION TEMPORAL LA LIBERTAD NIT. 900.553.676-6 CONSORCIO SOTO NAVARRO SIN IDENTIFICAR POR EL A QUO RODRIGO REZA REZA C.C. 78.031.741 Interventor
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. NIT 860.802.400-2 Póliza 3000682 Amparo: Manejo oficial, delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal. Deducible 15%.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA NIT 860.524.655-6 Póliza 820-47-994000016163 – Villa Libertad 1. Póliza 820-47-994000016162. – Villa Libertad 1. Amparo: Manejo oficial, delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal. Deducible 15%.
CUANTÍA	DOS MIL SETECIENTOS DIECISEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/LEGAL (\$2.716'156.391,⁰⁰)

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 7 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL, DE LA CONTRALORÍA 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, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, la Resolución Organizacional No. OGZ-0737 del 4 de febrero de 2020, la Resolución Organizacional No. OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, procede a conocer el Grado de Consulta y las apelaciones interpuestas respecto del **AUTO 794 del 17 de diciembre de 2024**, en el cual se falló con responsabilidad fiscal contra todos los investigados dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-2019-26463. Dicha decisión fue proferida por la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República.

I. ANTECEDENTES

El presente proceso de responsabilidad fiscal tiene su origen en:

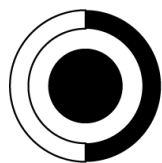
“Mediante Oficio Sigedoc 20181E0014889 del 23-02-2018, la Coordinadora de Gestión del Grupo de Vigilancia Fiscal, de la Gerencia Colegiada de Córdoba, de la Contraloría General de la República, le hace el traslado del Hallazgo con presunta incidencia Fiscal encontrado dentro de la Actuación Especial de Fiscalización No. 2017-117779-80234-D, de acuerdo con la asignación de trabajo AT No 25 — 2017 proveniente de ese mismo Despacho, a la Gerente Departamental, relacionado con los proyectos de construcción de viviendas de interés social prioritario, denominado Villa Libertad I y Villa Libertad (sic) II, en el Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba; luego, la Gerente Colegiada de Córdoba Traslada a un Profesional del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la misma Gerencia, mediante SIGEDOC 20181E0059706 del 10-08-2018, el mentado hallazgo, para su evaluación y demás trámites correspondientes..”

1.1. El hecho que dio lugar al proceso de responsabilidad fiscal

De acuerdo con lo expuesto en el Auto 057 del 28 de febrero de 2020¹, por medio del cual se ordenó la apertura del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal

¹ 1_0971_20181226_AUTO0971-2018 APERTURA PROCESO PRF-2018-01250 POLICIA NAL DIRECARABINEROS





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

80233-064-1270, los hechos materia de investigación se circunscriben a lo siguiente:

“HECHOS

Los hechos objeto de presunto reproche fiscal se circunscriben en lo siguiente:

En visita realizada a las obras por el un (SIC) Ingeniero de la CGR, se encontro (SIC) que en el Proyecto Villa Libertad I se encontraron 39 Cajas de Registros sanitarios que no tienen tapa, no se han construido o están (SIC) deteriorados, 9 manjoles de alcantarillado sin tapa, el alcantarillado no funciona y las conexiones domiciliarias (SIC) están (SIC) pendientes, la conexión eléctrica (SIC) aún no se realiza a la Red Pública; existen dos calles de la Etapá (SIC) I que no tienen colector de Alcantarillado, las vías no han sido empleadas y no cumplen con ninguna condición de servicio para las cuales fueron proyectadas (inundadas, bajo agua, bajo maleza, material suelto y desagregado entre otras falencias). Además (SIC) en el Proyecto Villa Libertad II se encontraron 72 cajas de registros sanitarios que no tienen tapa, no se han construido o estan (SIC) deterioradas, 8 manjoles de alcantarillado sin tapa y las mismas falencias de las vías. Las conexiones de los servicios públicos en general no han sido conectados a la RED PUBLICA.

Los valores estimados de estas falencias incluidos AIU corresponden a:

*Valor falencias Villa Libertad I = 39 * \$118.200 + 9 * (\$245.481 + \$106.750*\$245.481/\$1.156.453) + \$66.423.977.94 = \$73.447.045.94*

*Valor falencias Villa Libertad II = 72 * \$118.200 + 8 * (\$245.481 + \$106.750 * \$245.481/\$1.156.453) + \$112.030.252.75= \$122.685.779.*

*TOTAL Falencias proyectos = \$73.447.045,94 * 1.2058 (AIU) + \$122.685.779,9 * 1.1868 (AIU) = \$234.165.931,6*

La Manzana A, D, E, y F, del Proyecto VILLA LIBERTAD II no han sido iniciadas en su ejecución de Obra, en la Manzana M solo han sido construidas 13 Casas, en la Manzana B solo 18 Casas, en la Manzana C solo 16 Casas y en la Manzana N solo 18 Casas. Todas las casas en la actualidad estan (SIC) inconclusas, con excepción de la Manzana G.”

1.2. Principales Actuaciones Procesales

1. Auto 057 del 28 de febrero de 2020, mediante el cual se ordena la apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal 80233-064-1270².

Evidencias de notificación:

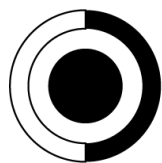
CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, se citó para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE0027425 del 4 de marzo de 2020³. Se le citó por página WEB, según certificación de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental de Córdoba de fecha 6 de octubre de 2020⁴. Se le notificó por Aviso 079-2020 del 30 de noviembre de 2020, según radicado SIGEDOC 2020EE0150559 de fecha 26 de noviembre de 2020⁵.

² 1_0971_20181226_AUTO0971-2018 APERTURA PROCESO PRF-2018-01250 POLICIA NAL DIRECARABINEROS

³ Folio 63 Expediente físico.

⁴ Folio 65 - 66 Expediente físico.

⁵ Folio 68 Expediente físico.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, se citó para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE0027870 del 5 de marzo de 2020⁶. Se le notificó por Aviso 068-2020 del 2 de octubre de 2020, según radicado SIGEDOC 2020EE0117138 de fecha 2 de octubre de 2020⁷.

FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, se citó para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE0027442 del 4 de marzo de 2020⁸. Mediante correo electrónico de fecha 20 de octubre de 2020 el investigado autorizó la notificación por este medio⁹. Se le notificó personalmente por correo electrónico según radicado SIGEDOC 2020EE0131148 de fecha 26 de octubre de 2020¹⁰.

YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, se citó para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE0027450 del 4 de marzo de 2020¹¹. Se le citó por página WEB, según certificación de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental de Córdoba de fecha 16 de marzo de 2020¹². Se le notificó por Aviso 070-2020 del 28 de septiembre de 2020, según radicado SIGEDOC 2020EE0113498 de fecha 28 de septiembre de 2020¹³.

UNION TEMPORAL LA LIBERTAD, obra en el plenario citación remitida al consorcio, NO A SUS INTEGRANTES, para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE28591 del 6 de marzo de 2020¹⁴. Se le citó por página WEB, según certificación de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental de Córdoba de fecha 16 de marzo de 2020¹⁵. Se le notificó por Aviso 071-2020 del 28 de septiembre de 2020, según radicado SIGEDOC 2020EE0113526 de fecha 28 de septiembre de 2020¹⁶.

CONSORCIO SOTO NAVARRO, obra en el plenario citación remitida al consorcio, NO A SUS INTEGRANTES, para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE28593 del 6 de marzo de 2020¹⁷. Se le citó por página WEB, según certificación de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental de Córdoba de fecha 16 de marzo de 2020¹⁸. Se le notificó por Aviso 072-2020 del 28 de septiembre de 2020, según radicado SIGEDOC 2020EE0113523 de fecha 28 de septiembre de 2020¹⁹.

RODRIGO REZA REZA, se citó para ser notificado personalmente por medio del oficio SIGEDOC 2020EE0027481 del 4 de marzo de 2020²⁰. Se le notificó

⁶ Folio 76 Expediente físico.

⁷ Folio 78 Expediente físico.

⁸ Folio 81 Expediente físico.

⁹ Folio 83 Expediente físico.

¹⁰ Folio 84 - 89 Expediente físico.

¹¹ Folio 95 Expediente físico.

¹² Folio 97 - 98 Expediente físico.

¹³ Folio 112 Expediente físico.

¹⁴ Folio 113 Expediente físico.

¹⁵ Folio 115 - 116 Expediente físico.

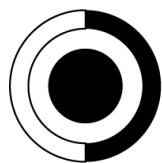
¹⁶ Folio 74 Expediente físico.

¹⁷ Folio 70 Expediente físico.

¹⁸ Folio 72 - 73 Expediente físico.

¹⁹ Folio 117 Expediente físico.

²⁰ Folio 90 Expediente físico.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

por Aviso 069-2020 del 2 de octubre de 2020, según radicado SIGEDOC 2020EE0117142 de fecha 2 de octubre de 2020²¹.

COMUNICACIÓN A LOS VINCULADOS COMOTERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., se le comunicó mediante oficio SIGEDOC 2020EE0027505 del 4 de marzo de 2020²².

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, se le comunicó mediante oficio SIGEDOC 2020EE0027499 del 4 de marzo de 2020²³.

2. Auto 158 del 19 de marzo de 2021, mediante el cual fija fecha y hora para recibir versiones libres²⁴. Sin evidencia de notificación por Estado.
3. Auto 418 del 28 de junio de 2021, mediante el cual fija fecha y hora para recibir versiones libres²⁵. Sin evidencia de notificación por Estado.
4. Auto 774 del 14 de diciembre de 2021, mediante el cual fija fecha y hora para recibir versiones libres²⁶. Sin evidencia de notificación por Estado.
5. Auto 794 del 30 de noviembre de 2023, mediante el cual se decretan medidas cautelares²⁷. Sin evidencia de notificación por Estado.
6. Auto 214 del 29 de abril de 2024, mediante el cual se fija fecha y hora para una visita especial²⁸. Sin evidencia de notificación por Estado.
7. Auto 595 del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES²⁹. Sin evidencia de notificación por Estado.
8. Auto 596 del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de RODRIGO REZA REZA³⁰. Sin evidencia de notificación por Estado.
9. Auto 597 del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA³¹. Sin evidencia de notificación por Estado.
10. Auto 598 del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de CONSORCIO

²¹ Folio 92 Expediente físico.

²² Folio 105 Expediente físico.

²³ Folio 103 Expediente físico.

²⁴ Folio 119 del Expediente físico.

²⁵ Folio 144 del Expediente físico.

²⁶ Folio 148 del Expediente físico.

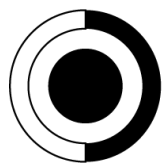
²⁷ Folio 148 del Expediente físico.

²⁸ Folio 207 del Expediente físico.

²⁹ Folio 213 del Expediente físico.

³⁰ Folio 219 del Expediente físico.

³¹ Folio 225 del Expediente físico.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

SOTO NAVARRO, NO DE SUS INTEGRANTES³². Sin evidencia de notificación por Estado.

11. Auto 599 del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de la UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, NO DE SUS INTEGRANTES³³. Sin evidencia de notificación por Estado.
12. Auto 600 del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de CARLOS ARTURO COGOLLO LARA³⁴. Sin evidencia de notificación por Estado.
13. Oficio SIGEDOC 2024IE0107315 del 24 de septiembre de 2014, mediante el cual el profesional experto allega el informe técnico ordenado por Auto 197 del 11 de abril de 2024, este auto no se encuentra dentro del expediente físico³⁵.
14. Auto 627 del 25 de septiembre de 2024, mediante el cual se pone en conocimiento de los investigados un informe técnico³⁶. Notificado por Estado 107 del 1 de octubre de 2024³⁷.
15. Auto 671 del 10 de octubre de 2024, mediante el cual se imputa responsabilidad fiscal³⁸.

Evidencia de notificaciones:

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, se notificó por correo electrónico a través de su defensora de oficio según SIGEDOC 2024EE0234748 del 28 de noviembre de 2024³⁹.

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, se le citó para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0213699 del 29 de octubre de 2024⁴⁰. Se notificó por Aviso 060-2024 del 18 de noviembre de 2024, según SIGEDOC 2024EE0226629 del 18 de noviembre de 2024⁴¹.

FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, se le citó, a través de su defensor de oficio, para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0213724 del 29 de octubre de 2024⁴². Se notificó personalmente a través de su defensor de oficio según acta de fecha 5 de noviembre de 2024⁴³.

³² Folio 232 del Expediente físico.

³³ Folio 240 del Expediente físico.

³⁴ Folio 247 del Expediente físico.

³⁵ Folio 255 del Expediente físico.

³⁶ Folio 324 del Expediente físico.

³⁷ Folio 326 del Expediente físico.

³⁸ Folio 328 del Expediente físico.

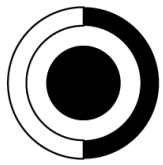
³⁹ Folio 375 Expediente físico.

⁴⁰ Folio 383 Expediente físico.

⁴¹ Folio 388 Expediente físico.

⁴² Folio 415 Expediente físico.

⁴³ Folio 416 Expediente físico.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, se le citó, a través de su defensor de oficio, para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0213738 del 29 de octubre de 2024⁴⁴. Se notificó personalmente a través de su defensor de oficio según acta de fecha 7 de noviembre de 2024⁴⁵.

UNION TEMPORAL LA LIBERTAD, se le citó, a través de su defensor de oficio, para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0213756 del 29 de octubre de 2024⁴⁶. Se notificó personalmente a través de su defensor de oficio según acta de fecha 12 de noviembre de 2024⁴⁷.

CONSORCIO SOTO NAVARRO, se le citó, a través de su defensor de oficio, para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0213770 del 29 de octubre de 2024⁴⁸. Se notificó personalmente a través de su defensor de oficio según acta de fecha 7 de noviembre de 2024⁴⁹.

RODRIGO REZA REZA, se le citó, a través de su defensor de oficio, para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0213785 del 29 de octubre de 2024⁵⁰. Se notificó personalmente a través de su defensor de oficio según acta de fecha 6 de noviembre de 2024⁵¹.

LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., se notificó por correo electrónico a través de su apoderado de confianza según SIGEDOC 2024EE0228030 del 19 de noviembre de 2024⁵².

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, se notificó por correo electrónico a través de su apoderado de confianza según SIGEDOC 2024EE0228042 del 19 de noviembre de 2024⁵³.

16. Auto 779 del 26 de noviembre de 2024, mediante el cual se designa a un estudiante de consultorio jurídico como defensor de oficio de CARLOS ARTURO COGOLLO LARA⁵⁴. Sin evidencia de notificación por Estado.

17. Fallo con responsabilidad fiscal Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, en contra de CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, CONSORCIO SOTO NAVARRO y RODRIGO REZA REZA⁵⁵.

⁴⁴ Folio 354 Expediente físico.

⁴⁵ Folio 397 Expediente físico.

⁴⁶ Folio 401 Expediente físico.

⁴⁷ Folio 404 Expediente físico.

⁴⁸ Folio 401 Expediente físico.

⁴⁹ Folio 425 Expediente físico.

⁵⁰ Folio 420 Expediente físico.

⁵¹ Folio 410 Expediente físico.

⁵² Folio 428 Expediente físico.

⁵³ Folio 432 Expediente físico.

⁵⁴ Folio 365 Expediente físico.

⁵⁵ Folio 544 Expediente físico.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

18. Auto 805 mediante el cual se aclaró el Fallo con responsabilidad fiscal 794 del 17 de diciembre de 2024⁵⁶. Notificado en el Estado 01 del 3 de enero de 2024 (sic).

Evidencia de notificaciones:

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, Se notificó personalmente por correo electrónico a través de su defensor de oficio según SIGEDOC 2024EE0251031 de fecha 26 de diciembre de 2024⁵⁷.

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, se le citó para recibir notificación personal mediante oficio SIGEDOC 2024EE0251698 del 27 de diciembre de 2024⁵⁸. Se notificó por Aviso 006-2025 del 14 de enero de 2025, según SIGEDOC 2025EE0003255 del 14 de enero de 2025⁵⁹.

FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, Se notificó personalmente por correo electrónico a través de su defensor de oficio según SIGEDOC 2024EE0251039 de fecha 26 de diciembre de 2024⁶⁰.

YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, Se notificó personalmente por correo electrónico a través de su defensor de oficio según SIGEDOC 2024EE0251045 de fecha 26 de diciembre de 2024⁶¹.

UNION TEMPORAL LA LIBERTAD, Se notificó personalmente por correo electrónico a través de su defensor de oficio según SIGEDOC 2024EE0251050 de fecha 26 de diciembre de 2024⁶².

CONSORCIO SOTO NAVARRO, Se notificó personalmente por correo electrónico a través de su defensor de oficio según SIGEDOC 2024EE0251060 de fecha 26 de diciembre de 2024⁶³.

RODRIGO REZA REZA, Se notificó personalmente por correo electrónico a través de su defensor de oficio según SIGEDOC 2024EE0251069 de fecha 26 de diciembre de 2024⁶⁴.

LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., se notificó por correo electrónico a través de su apoderado de confianza según SIGEDOC 2024EE0251088 del 26 de diciembre de 2024⁶⁵.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, se notificó por correo electrónico a través de su apoderado de confianza según SIGEDOC 2024EE0251078 del 26 de diciembre de 2024⁶⁶.

⁵⁶ Folio 567 Expediente físico.

⁵⁷ Folio 614 Expediente físico.

⁵⁸ Folio 588 Expediente físico.

⁵⁹ Folio 592 Expediente físico.

⁶⁰ Folio 617 Expediente físico.

⁶¹ Folio 596 Expediente físico.

⁶² Folio 608 Expediente físico.

⁶³ Folio 623 Expediente físico.

⁶⁴ Folio 602 Expediente físico.

⁶⁵ Folio 638 Expediente físico.

⁶⁶ Folio 629 Expediente físico.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

19. Recurso de reposición y subsidio apelación contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal 794 del 17 de diciembre de 2024, presentado por el apoderado de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA. Documento sin fecha ni radicado SIGEDOC⁶⁷.
20. Recurso de reposición y subsidio apelación contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal 794 del 17 de diciembre de 2024, presentado por el apoderado de SEGUROS LA PREVISORA S.A. Documento de fecha 8 de enero de 2024, Sin radicado SIGEDOC⁶⁸.
21. Auto 055 del 30 de enero de 2025, mediante el cual se resuelven los recursos presentados contra el fallo de responsabilidad fiscal expedido por Auto 794 del 17 de diciembre de 2024⁶⁹. Notificado por Estado 16 del 6 de febrero de 2025⁷⁰.

VERSIONES LIBRES Y ARGUMENTOS DE DEFENSA

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, Se posesionó defensor de oficio según acta de posesión de fecha 19 de septiembre de 2024⁷¹. Se posesionó defensor de oficio según acta de posesión de fecha 26 de noviembre de 2024⁷². Mediante escrito de fecha 3 de diciembre de 2024 su defensora de oficio presentó argumentos de defensa (escrito erróneamente llamado “versión libre”. Sin radicado SIGEDOC⁷³.

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, Rindió versión libre según acta de fecha 5 de mayo de 2021⁷⁴.

FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, Se posesionó defensor de oficio según acta de posesión de fecha 19 de septiembre de 2024⁷⁵. Posterior a la imputación presentó argumentos de defensa a través de su defensora de oficio mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2024 sin radicado SIGEDOC⁷⁶.

YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, Se posesionó defensor de oficio según acta de posesión de fecha 19 de septiembre de 2024⁷⁷. Posterior a la imputación presentó argumentos de defensa a través de su defensora de oficio mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2024 sin radicado SIGEDOC⁷⁸.

⁶⁷ Folio 570 Expediente físico.

⁶⁸ Folio 581 Expediente físico.

⁶⁹ Folio 646 Expediente físico.

⁷⁰ Folio 658 Expediente físico.

⁷¹ Folio 251 Expediente físico.

⁷² Folio 371 Expediente físico.

⁷³ Folio 436 Expediente físico.

⁷⁴ Folio 140 Expediente físico.

⁷⁵ Folio 216 Expediente físico.

⁷⁶ Folio 343 Expediente físico.

⁷⁷ Folio 228 Expediente físico.

⁷⁸ Folio 351 Expediente físico.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

UNION TEMPORAL LA LIBERTAD, Se posesionó defensor de oficio de la Unión Temporal, NO DE SUS INTEGRANTES, según acta de posesión de fecha 19 de septiembre de 2024⁷⁹.

CONSORCIO SOTO NAVARRO, Se posesionó defensor de oficio del consorcio, NO DE SUS INTEGRANTES, según acta de posesión de fecha 19 de septiembre de 2024⁸⁰. Posterior a la imputación presentó argumentos de defensa a través de su defensor de oficio mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2024 sin radicado SIGEDOC⁸¹.

RODRIGO REZA REZA, Se posesionó defensor de oficio según acta de posesión de fecha 19 de septiembre de 2024⁸². Posterior a la imputación presentó argumentos de defensa a través de su defensora de oficio mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 2024 sin radicado SIGEDOC⁸³.

ARGUMENTOS DE DEFENSA TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., Mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2024 presentó argumentos de defensa a través de su apoderado de confianza. Sin radicado SIGEDOC⁸⁴.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, Mediante documentos sin fecha presentó argumentos de defensa a través de su apoderado de confianza. Sin radicado SIGEDOC⁸⁵.

El proceso se remitió a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo originalmente a través del oficio SIGEDOC 2025IE0015307 del 12 de febrero de 2025. Lo anterior con el fin de resolver el grado de consulta ordenado en el fallo con responsabilidad fiscal. Sin embargo, siendo asignado por Auto 150 del 13 de febrero de 2025 a la Contraloría Delegada Intersectorial 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, esta encontró el expediente incompleto y procedió a devolverlo por oficio SIGEDOC 2025IE0018172 del 19 de febrero de 2025.

Remitido nuevamente el expediente, esta vez en físico, por Auto 272 del 11 de marzo de 2025⁸⁶, el despacho del Contralor Delegado para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, asignó a esta Contralora Delegada Intersectorial el Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270 para resolver el grado de consulta ordenado por la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba en el Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, mediante el cual se falló con responsabilidad fiscal en contra de: CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, CONSORCIO SOTO NAVARRO y RODRIGO REZA REZA. De igual manera,

⁷⁹ Folio 243 Expediente físico.

⁸⁰ Folio 235 Expediente físico.

⁸¹ Folio 345 Expediente físico.

⁸² Folio 222 Expediente físico.

⁸³ Folio 346 Expediente físico.

⁸⁴ Folio 353 Expediente físico.

⁸⁵ Folio 454 Expediente físico.

⁸⁶ Folio 660 Expediente físico.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

siendo competencia de esta instancia y en caso de ser procedente, se resolverá lo que en derecho corresponda frente a los recursos de apelación presentados contra dicho acto administrativo y concedidos por el *a quo* mediante el Auto 055 del 30 de enero de 2025.

1.3 De la decisión de Primera Instancia

La constituye el Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, mediante el cual, la gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, falló con responsabilidad fiscal en contra de: CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, CONSORCIO SOTO NAVARRO y RODRIGO REZA REZA, dentro del PRF 80233-064-1270.

En este punto, se procede a recoger los argumentos expuestos por el *A quo* en su decisión de cierre y que hoy se encuentran en este grado de consulta y para resolver los recursos interpuestos contra el mismo. En cuanto los hechos objeto de investigación, la primera instancia los fija en el mismo sentido que se encuentran extraídos en el acápite: **“1.1. El hecho que dio lugar al proceso de responsabilidad fiscal”** de este documento.

El fallo con responsabilidad fiscal no resume las actuaciones procesales y al enlistar los medios de prueba los relaciona de la siguiente manera:

RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

Como tales obran los allegados al expediente del Antecedente-Hallazgo, producido dentro de la Actuación Especial, que se ordenó como consecuencia de una Denuncia Código SIPAR 2017-117779-80234, los cuales se relacionan así:

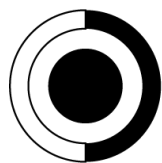
Documentales:

- 1.- Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal, de fecha 30-11-2017, VISTOS en los folios 1 A 11.
- 2.- Información contenida en CD anexo, folio 12 y relacionados en los folios 9 a 11 del formato de traslado de hallazgo.
- 3.- Las pruebas allegadas a la Indagación Preliminar I.P.-80233-076-1178, vistas a folios 22 a 46 del expediente.

No se hace mención, por ejemplo, al informe técnico que se decretó y se practicó en curso del proceso de responsabilidad fiscal.

A continuación, la primera instancia hace el siguiente análisis para el caso concreto:

Frente al marco fáctico del daño patrimonial al erario, la colegiada resumió:



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

DEL CASO CONCRETO:

Es claro que hubo un detrimento patrimonial en el Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba, producto de la inejecución, ejecución irregular o con falencias o no operabilidad en ciertos casos, tanto del sistema, como de algunos elementos que lo componen; verbigracia, red de tuberías, manjoles, acometidas domiciliarias, para referirnos al sistema de Alcantarillado; la red de tuberías, acometidas domiciliarias, micro medición, válvulas y controles, para ahora referirnos al sistema de Acueducto; y para referirnos al sistema de energía eléctrica o sistema eléctrico, tenemos en cuenta las redes primarias y secundarias con sus respectivas subestaciones, transformadores, acometidas, y por último, las vías que constituyen un solo proyecto Urbanístico, como los sistemas a que nos referimos anteriormente y que corresponden a los Proyectos de Vivienda VISP, Villa Libertad I y Villa Libertad II, que se encuentran formulados y diseñados dentro de una misma área urbanística, con las mismas especificaciones técnicas; y además, considerando que son los mismos Contratantes (FONVIVIENDA) y Contratistas (MUNICIPIO DE TIERRALTA y la U.T. LIBERTAD), para ambos Proyectos y bajo la Supervisión de una misma entidad (FONADE). En cuanto a las soluciones de Vivienda Familiar "SVF", propiamente dichas, en la Visita Fiscal que se hizo el 22 y 23 de Julio de 2019 y que provocó EL INFORME TÉCNICO No.8 de 23/07/2019, cuyo objeto fue Inspección a las Obras Objeto de los Proyectos de Vivienda de Interés Social Prioritario Villa Libertad I y Villa Libertad II, realizada por el mismo Ingeniero que Apoyo en la Atención a la Denuncia y desarrollo de la Indagación Preliminar que ésta ocasiono, de donde se produjo la presente investigación fiscal, se encontraban aún en ejecución en un 75%, para la visita y un 85% para la Interventoría y Supervisión del Contrato.

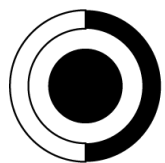
A renglón seguido, en el acápite denominado "**ANÁLISIS (SIC) DEL ACERVO PROBATORIO PARA EL DESARROLLO DEL FALLO**", la Gerencia Colegiada de Córdoba afirma que con "*solo dar lectura e interpretación*" a los informes de interventoría y los documentos que fueron aportados con el hallazgo fiscal basta para observar que los proyectos a la fecha y corte de estos documentos se encontraban inconclusos.

Los señalado por el equipo auditor, indica el investigador fiscal, se corrobora con el acta de visita de obra realizada los días 22 y 23 de julio de 2019 dentro de la IP 80233-076-1178 y a continuación transcribe lo señalado en dicho documento.

Del informe técnico que se derivó de la visita señalada en el párrafo anterior el fallo analizado resalta:

En el Informe Técnico No.8 del 23 de Julio de 2019 (Folios 25-46), producto de esta visita de obra, se dice que "de acuerdo con el Informe Visita de Campo número 10 del 30 de octubre de 2017, para el Proyecto Villa Libertad II", en cuanto a los Aspectos Legales, FONADE había señalado que el proyecto fue declarado en INCUMPLIMIENTO por FONVIVIENDA, mediante la RESOLUCIÓN No.4 DEL 11 DE enero de 2017, para las obras de 50 SFV amparadas por póliza. Y en el Informe de Visita de Campo No.9 del 26 de julio de 2017 al Proyecto Villa Libertad I, también en cuanto a los aspectos legales el oferente tiene declaratoria de INCUMPLIMIENTO por FONVIVIENDA, mediante la RESOLUCIÓN No.3 del 11 de enero de 2017. En este informe técnico punto por punto se relata los aspectos que se pudieron tener en cuenta para esta declaratoria de incumplimiento por FONVIVIENDA. Con estos informes de FONADE, se materializa el Daño Patrimonial por la Declaratoria de Incumplimiento de unos Proyectos de Vivienda VISP que debieron ser entregados a satisfacción en el año 2014, en cuanto a Obras de Urbanismo y de Viviendas en General.

A continuación, el *a quo* hace referencia al informe técnico número 6 del 24 de septiembre de 2024 derivado de la visita realizada entre el 28 y el 31 de mayo de 2024 al proyecto de vivienda de interés social prioritario Villa Libertad I y Villa



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Libertad II en el Municipio de Tierralta – Córdoba, destacando que este informe corrobora lo que se venía encontrando desde el inicio de las actividades fiscales desplegadas por esa gerencia, para apoyar su argumento procede a transcribir a la literalidad las conclusiones del apoyo técnico.

Frente a la única versión libre recogida en el plenario, la del señor FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ la gerencia no encuentra que sus exculpaciones puedan ser de recibo para desvirtuar el daño bajo investigación ya que se contradicen con las pruebas técnicas que obran dentro del proceso. De la misma manera, se observa una sucinta relación de los argumentos presentados por los defensores de oficio siendo estos desechados por cuanto *“no tienen ni asidero factico (sic) ni jurídico, debido a que las imágenes valen más que mil palabras”*.

Frente a los argumentos de defensa de las aseguradoras vinculadas como terceros civilmente responsables la primera instancia señala:

ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA S.A.:

1. Ausencia de certeza frente a la culpa grave.

Argumento que se dirige a señalar que, al ser los informes técnicos posteriores a la entrega de las obras, el daño pudo haber sido generado por factores externos o acciones de terceros. En este punto la gerencia cita la declaratoria de incumplimiento de FONVIVIENDA sobre dichos proyectos, además de reiterar lo observado en los medios de prueba aportados al proceso.

2. Ausencia de certeza frente al daño patrimonial.

Señala el apoderado de la aseguradora que la Contraloría General de la República no ha podido demostrar el daño como una consecuencia de la inejecución del contrato y señalando que hay incongruencia en la cuantía del daño entre ambos informes técnicos aportados al plenario. Ante lo expuesto, la primera instancia indica que está claro que ambos documentos reportan las falencias en las viviendas, en el segundo se tuvieron en cuenta aspectos que en el primero no.

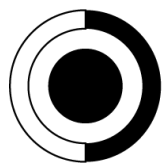
3. Falta de determinación de la cuantía del daño patrimonial.

El acto administrativo objeto de consulta y apelación indica que este punto se resuelve con el anterior ya que los fundamentos son iguales.

4. Daño patrimonial sucedido por fuera de la vigencia de la póliza.

Indica el argumento que la póliza solo estaba vigente hasta el año 2015. Para la colegiada el argumento no es válido toda vez que las obras fueron entregadas con las falencias que significaron la declaratoria de incumplimiento en el año 2014.

5. Prescripción del contrato de seguro.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Este argumento se desarrolla con base en el artículo 1081 del Código de Comercio. En este punto la gerencia recuenta que el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 establece que para el tercero civilmente responsable se le aplicarán los mismos términos previstos en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000.

Agotados los argumentos de defensa de la compañía de seguros La Previsora S.A., el fallo con responsabilidad fiscal analiza los argumentos de defensa después de imputación presentados por la compañía de seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.

ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA COMPAÑÍA DE SEGUROS ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA:

Solicita esta compañía que se le desvincule de la actuación fiscal por cuanto se ha superado el término de prescripción de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio, para lo cual la primera instancia resalta lo ordenado por el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, en el mismo sentido atrás explicado.

Adicionalmente argumenta la aseguradora:

1. Falta de cobertura material respecto de la póliza de cumplimiento entidades estatales 820-47-994000016163 y 820-47-994000016162.

Argumento dirigido a señalar que las pólizas vinculadas no cubren los riesgos derivados de fallos con responsabilidad fiscal, toda vez que estas cubren el cumplimiento de obligaciones contractuales, ante lo cual la primera instancia recalca que la vinculación es justamente por el no cumplimiento de las obligaciones del contrato.

2. Falta de cobertura temporal de las pólizas de cumplimiento material respecto de la póliza de cumplimiento.

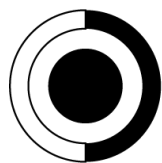
Alega Aseguradora Solidaria que en julio de 2014 FONVIVIENDA recibió las obras y posteriormente fueron evaluadas con las falencias e inejecuciones que obligaron a decretar el incumplimiento del contrato. Señala el *a quo* que las obras fueron mal recibidas y de ello dan cuenta los informes técnicos que obran en el proceso.

3. Prescripción de la acción fiscal.

El apoderado de la compañía de seguros cuenta el término de prescripción desde el auto de apertura de la indagación preliminar, ante lo cual el *a quo* le recuerda que la prescripción de la acción fiscal cuenta desde el auto de apertura del PRF.

4. Caducidad de la acción fiscal.

El representante de la aseguradora cuenta el término de caducidad de la acción fiscal desde la fecha de entrega de las obras mientras que el fallador de instancia le señala que la caducidad debe contarse a partir de la legalización de los cupos o subsidios del proyecto.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

5. Prescripción derivada del contrato de seguro.

Este punto no es desarrollado por el fallo objeto de verificación.

6. Inexistencia de obligación a cargo de la compañía aseguradora por cuanto no realizó el riesgo asegurado.

En este punto el *a quo* afirma: *“En cuanto a estos literales está lo suficientemente explicado por que la Colegiatura no está de acuerdo”*

7. De acreditarse una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza de los presuntos responsables, en todo caso los títulos de imputación comportan un riesgo inasegurable.

En cuanto a estos argumentos, dice el fallador, es una interpretación personal del apoderado y no es compartido por la colegiada toda vez que: *“de esta manera es que adquiere la Responsabilidad Fiscal y el tema a que se acerca es de otra índole. (Delitos y otros).”*

8. En cualquier caso, de ninguna forma se podrá exceder el límite del valor asegurado.

“Estamos totalmente de acuerdo.”

Una vez la primera instancia señala que no se acogen los argumentos de los apoderados de las compañías garantes, con el fin de recalcar sobre la prueba del daño, transcribe apartes del informe técnico.

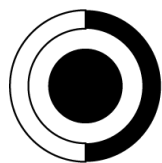
Finalmente, define el valor del daño fiscal en cuantía de DOS MIL SETECIENTOS DIECISEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$2.716'156.391,⁰⁰), valor indexado.

A continuación, el *a quo* procedió a hacer el siguiente análisis sobre la conducta de los investigados en la actuación fiscal:

SOBRE EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA Y EL NEXO CAUSAL RESPECTO DE LOS IMPLICADOS EN ESTA ACTUACIÓN

Presentado el marco dogmático de estos temas dentro del proceso de responsabilidad, procede el Despacho a analizar la conducta desplegada por parte de los implicados en esta actuación y el nexo causal establecido entre sus actuaciones u omisiones y el daño producido.

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 78.705.631, fue Alcalde Municipal de Tierralta, para la época de los hechos investigados, electo para el periodo comprendido entre el año 2012 hasta el año 2015. Como primera autoridad municipal tenía como funciones dirigir la acción administrativa del Municipio, ser ordenador del gasto, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia, a los gerentes y o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y manual de funciones y competencias laborales; además que como representante legal del Municipio, constituyó en su nombre y hace parte de la Unión Temporal ejecutora del Proyecto Villa Libertad I y Villa Libertad II y aportó el lote donde se construyen las viviendas de interés social prioritario, junto con las licencias de urbanismo y construcción. Por lo tanto, era su obligación velar que estos Proyectos de Vivienda VISIP, se ejecutaran sin ningún inconveniente y en su totalidad. Su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.768.748, también fue Alcalde Municipal de Tierralta, para la época de los hechos investigados, electo para el periodo comprendido entre el año 2016 hasta el año 2019. Como primera autoridad municipal tenía como funciones dirigir la acción administrativa del Municipio, ser el ordenador del gasto, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia, a los gerentes y o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y manual de funciones y competencias laborales; además que como representante legal del Municipio, se tiene como aportante del lote donde se construyen las viviendas de interés social prioritario, junto con las licencias de urbanismo y construcción. Por lo tanto, era su obligación velar que estos Proyectos de Vivienda

VISP, se ejecutaran sin ningún inconveniente y en su totalidad. Su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

ROSENDO CUELLO CABRALES, identificado con la cédula de ciudadanía número 10.768.338, quien fue el representante legal de la Empresa de Servicios Públicos Municipales de Tierralta, con NIT-800135824-1, para la época de los hechos investigados, nombrado con el Decreto No. 001, de la Alcaldía Municipal de Tierralta, para el periodo 2012 hasta el 2015. Mediante Acta de entrega de obra del 27 de marzo de 2014 y en su calidad de representante legal de esa empresa de servicios públicos recibió las obras de Acueducto y Alcantarillado de la Urbanizaciones Villa Libertad I y II, supuestamente construidas al 100%, a satisfacción en cantidad y calidad y en concordancia con el RAS-2000, sin que ello fuera cierto. Era su obligación velar que esas obras se recibieran en su totalidad, sin ningún inconveniente y funcionando. Su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

YANIO DE JESUS CASTELLANOS ATENCIA, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.884.780, en su calidad de Secretario de Planeación Municipal de Tierralta y quien fungía como Supervisor del Contrato, fue nombrado mediante Decreto No. 011, de la Alcaldía Municipal de Tierralta, desde el 21 de enero de 2013 hasta la fecha. Expidió las Licencias de Urbanismo y Construcción y además dentro de sus funciones estaba la Supervisión de los Proyectos que por ley se encontraban a su cargo. Era su obligación velar por la ejecución de estos Proyectos VISP, que se hicieran en su totalidad y sin ningún inconveniente. Su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

RODRIGO REZA REZA, identificado con la cédula de ciudadanía número 78.031.741, quien fungía como Interventor del contrato, nombrado por la Unión Temporal Libertad, desde el 20 de octubre del 2012 hasta la finalización del Proyecto. No cumplió con sus funciones de control y seguimiento del proyecto, constatando el avance de obras, hasta su terminación, el cumplimiento de las normas SISMO RESISTENTES 2010, ISO 2000, NTC 2050, entre otras funciones que le fueron establecidas en el contrato de interventoría. No lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, con NIT-900553676 (Consortio Soto Navarro Alcaldía de Tierralta), su representante legal es MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.248.083, nombrado en el cargo desde el 21 de enero del 2013; esto, desde la ejecución del objeto contractual hasta finalizar el proyecto. Debía cumplir con la ejecución del objeto contractual por la Unión Temporal (Construcción de las obras de Urbanismo, viviendas y legalización de estas, en los Proyectos Libertad I y II, en el Municipio de Tierralta). No lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

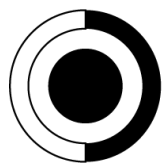
CONSORCIO SOTO NAVARRO, su representante legal y Consorciado es WILMER EDUARDO SOTO SALINAS, con cédula de ciudadanía número 6.887.963, nombrado desde el año 2015 hasta finalizar el proyecto. A su cargo estaba la ejecución del objeto contractual de la Unión Temporal La Libertad, por lo visto en el plenario, NO lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

Sobre el nexo de causalidad el fallador de primera instancia consideró:

NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA

Es la relación determinante y condicionante de causa-efecto exigida para poder determinar responsabilidad fiscal. El Daño Patrimonial al Estado es la consecuencia de la conducta producida por los presuntos responsables, en ejercicio de la gestión fiscal y/o con ocasión de ésta. Esto se describe así:

Las pruebas arrojadas al ANTECEDENTE FISCAL, y que se relacionan dentro de la Providencia, más las practicadas en el Desarrollo de la Indagación Preliminar y dentro de este Proceso de Responsabilidad Fiscal, dan cuenta que hubo un Detrimento Patrimonial en el Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba, producto de la inejecución, ejecución irregular o con falencias o no operabilidad en ciertos casos, tanto el sistema, como de algunos elementos que lo componen; verbigracia, red de tuberías, manjoles, acometidas domiciliarias, para referirnos al sistema de



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Alcantarillado; la red de tuberías, acometidas domiciliarias, micro medición, válvulas y controles, para ahora referirnos al sistema de Acueducto; y para referirnos al sistema de energía eléctrica o sistema eléctrico, tenemos en cuenta las redes primarias y secundarias con sus respectivas subestaciones, transformadores, acometidas, y por último, las vías que constituyen un solo proyecto Urbanístico, como los sistemas a que nos referimos anteriormente y que corresponden a los Proyectos de Vivienda VISP, Villa Libertad I y Villa Libertad II, que se encuentran formulados y diseñados dentro de una misma área urbanística, con las mismas especificaciones técnicas; y además, considerando que con los mismos Contratantes (FONVIVIENDA) y Contratistas (MUNICIPIO DE TIERRALTA y la U.T. LIBERTAD), para ambos Proyectos y bajo la Supervisión de una misma entidad (FONADE). En cuanto a las soluciones de Vivienda Familiar "SVF", propiamente dichas, en la Visita Fiscal que se hizo el 22 y 23 de Julio de 2019 y que provocó EL INFORME TÉCNICO No.8 de 23/07/2019, cuyo objeto fue Inspección a las Obras Objeto de los Proyectos de Vivienda de Interés Social Prioritario Villa Libertad I y Villa Libertad II, realizada por el mismo Ingeniero que Apoyo en la Atención a la Denuncia y desarrollo de la Indagación Preliminar que ésta ocasiono, de donde se produjo la presente investigación fiscal, se encontraban aún en ejecución en un 75%, para la visita y un 85% para la Interventoría y Supervisión del Contrato.

Examinando las CONDUCTAS de cada uno de los Presuntos Responsables Fiscales, se puede concluir que la Responsabilidad que se predica en la presente investigación realizada en las dependencias administrativas del Municipio de Tierralta, es el producto del NEXO DE CAUSALIDAD existente entre la Conducta desplegada por cada uno de ellos y el Daño sufrido por el ente territorial.

Finalmente, sobre el tercero civilmente responsable, el fallo bajo estudio ordena a las compañías de seguro vinculadas a cubrir el daño hasta el monto asegurado de acuerdo con lo ordenado en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, relacionando las pólizas de seguro sin señalar los amparos específicos por los cuales debe responder la compañía de seguros.

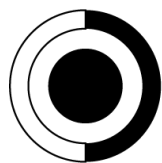
Bajo las anteriores consideraciones, la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República resolvió, mediante el Auto 794 del 17 de diciembre de 2024 fallar con responsabilidad fiscal en contra de: CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, YANIO DE JESÚS CASTELLANOS ATENCIA, UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, CONSORCIO SOTO NAVARRO y RODRIGO REZA REZA, dentro del PRF 80233-064-1270.

Sin embargo, frente al tercero civilmente responsable en la parte resolutive del citado Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, se omitió declarar como tercero civilmente responsables a las compañías de seguros vinculadas al proceso.

Inconformes con la anterior decisión, los apoderados de confianza de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA y de la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A. interpusieron los correspondientes recursos de reposición y apelación. Los recursos de reposición fueron resueltos por el competente mediante el Auto 055 del 30 de enero del 2025, en dicha actuación la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba no aceptó los argumentos de los recurrentes.

En este punto se recogen los argumentos de inconformidad:

ARGUMENTOS DE APELACIÓN DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA:



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Una vez señalada la oportunidad del recurso y de resumir el acto acusado, el escrito radicado por el apoderado de confianza de la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, sin fecha ni radicado SIGEDOC, presenta los siguientes argumentos:

1. INDEBIDA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL FALLO 794 CON RESPONSABILIDAD FISCAL

Se queja el recurrente de que el fallo atacado no desglosa ni sustenta concretamente los ítems que componen el presunto detrimento patrimonial. Refiere el apoderado que el acto administrativo se limita a mencionar informes técnicos sin desarrollar un análisis objetivo.

Cierra el argumento el profesional del derecho:

“Corolario de lo anterior, ante la falta de cuantificación y certeza del presunto daño patrimonial imputable a los presuntos responsables fiscales, no hay cabida a la declaratoria de responsabilidad fiscal ante la falta de uno de los elementos de que trata el artículo 5 de la ley 610 del 2000 para su configuración.”

2. CULPA O HECHO DE UN TERCERO COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD

Erige su argumento el recurrente señalando que se configura como un eximente de responsabilidad fiscal el daño atribuible a un tercero. El escrito se dirige a señalar que el daño se deriva de factores externos y no de la ejecución inicial de las obras. Enfatiza en que la entrega de las obras se hizo cumpliendo con las especificaciones técnicas y por ello ENTERRITORIO hizo entrega de los respectivos certificados de existencia y habitabilidad.

Finalmente, el apelante solicita:

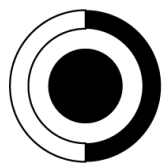
“Corolario de lo anterior, se solicita la revocatoria del fallo de responsabilidad fiscal no. 794, considerando que los daños se derivaron única y exclusivamente de la acción de terceros; eximente de responsabilidad reconocido por la normativa y la jurisprudencia.”

3. NO SE PROBÓ CON CERTEZA LA CULPA GRAVE COMO ELEMENTO SUBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Señala el escrito de impugnación que el fallo adolece de un análisis concreto de la actuación de cada uno de los presuntos responsables fiscales con el fin de demostrar la configuración de la culpa grave como elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal.

Solicita el apoderado que se revoque el fallo toda vez que el ente de control no realizó la valoración que permitiera demostrar la actuación de los investigados y como ella configura el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal.

4. EL FALLO 794 DE RESPONSABILIDAD FISCAL DESCONOCIÓ LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

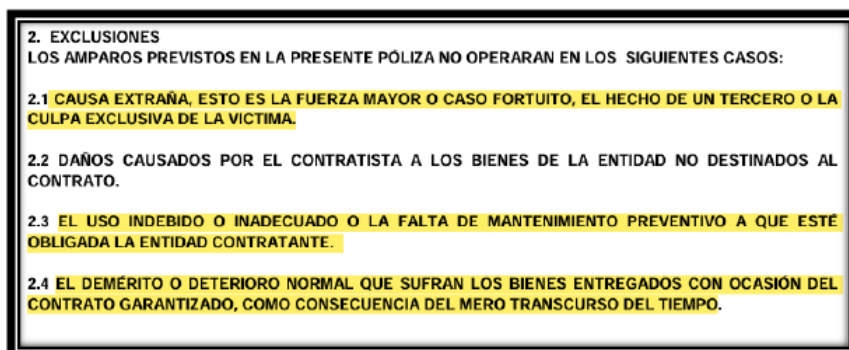
AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Explicada la figura de la caducidad y como esta es una garantía de la seguridad jurídica al establecer límites temporales para el ejercicio de la potestad fiscal, señala que al expedirse el auto de apertura de la actuación fiscal el 28 de febrero de 2020, era claro que se había excedido el término de los cinco años de que trata la ley para iniciar la actuación de la acción fiscal.

Es importante anotar en este punto que el profesional del derecho no fija la fecha inicial de ocurrencia del daño para lograr sustentar el paso de los cinco años al momento de iniciar la investigación fiscal. Sin embargo, bajo dicho criterio solicita se revoque el fallo.

5. EL FALLO 794 DESCONOCIO LAS EXCLUSIONES PACTADAS EN LOS CONTRATOS DE SEGURO

Para fundamentar su alegato, el profesional del derecho, informa que dentro de las condiciones generales de la póliza se encuentran las siguientes exclusiones:



Explicadas cada una de las exclusiones resaltadas el apelante concluye:

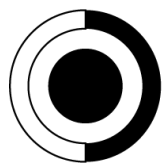
“Las exclusiones pactadas en las pólizas expedidas por mi representada son claras, válidas y vinculantes. El hecho de un tercero, el uso indebido o la falta de mantenimiento preventivo, y el deterioro normal de los bienes son riesgos expresamente excluidos que el fallo No. 794 ignora injustificadamente. Por lo tanto, solicito respetuosamente la revocatoria del fallo en lo concerniente a la declaratoria de responsabilidad civil en contra de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., y que se reconozca la inexistencia de obligación indemnizatoria derivada de los eventos excluidos por el contrato de seguro.”

6. FALTA DE COBERTURA MATERIAL DE LAS PÓLIZAS DE CUMPLIMIENTO 820-47-994000016163 y 820-47-994000016162.

El argumento esgrimido en este aparte va dirigido a señalar que las pólizas vinculadas cubren el cumplimiento de obligaciones contractuales, tanto en la etapa contractual como la postcontractual, lo que descarta amparar los riesgos derivados de la gestión fiscal irregular o por fallos con responsabilidad fiscal, así las cosas, solicita se revoque el fallo objeto de alzada.

7. FALTA DE COBERTURA TEMPORAL DE LAS PÓLIZAS DE CUMPLIMIENTO 820-47-994000016163 y 820-47-994000016162.

Alega el apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia que la colegiada comete un error al pretender hacer efectivas unas pólizas que claramente tenían un límite en el tiempo que vencía el 31 de marzo de 2017, por lo que cualquier evento



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

ocurrido con posterioridad queda fuera del campo asegurado. Reafirma el quejoso que cualquier evento ocurrido con posterioridad a la fecha señalada queda por fuera del ámbito del seguro.

8. INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA POR LA NO REALIZACIÓN DEL RIESGO ASEGURADO.

Señala el recurrente que se configura un error en el acto administrativo atacado por cuanto pretende hacer efectiva la obligación indemnizatoria de las pólizas vinculadas sin haberse demostrado con grado de certeza la realización del riesgo asegurado. Reprocha en este punto que no se configuran los elementos de la responsabilidad fiscal en los términos del artículo 5º de la Ley 610 de 2000. Así lo concluye el inconforme:

“En el presente caso, de conformidad con los argumentos esbozados a lo largo del escrito, no se ha demostrado la realización del riesgo asegurado, ya que las deficiencias en las obras no corresponden a un incumplimiento contractual que active la cobertura de las pólizas expedidas por mi representada. Por el contrario, los hechos analizados evidencian que las obras fueron entregadas de conformidad con lo pactado y que las falencias actuales obedecen a eventos externos y ajenos al objeto asegurado, lo que desvirtúa el nexo causal y la culpa grave como elementos configurativos de la responsabilidad fiscal en concordancia con el artículo 5 de la Ley 610 del 2000.

Por lo anterior, solicito respetuosamente al despacho la revocatoria del fallo No. 794 de responsabilidad fiscal en lo concerniente a la declaratoria como tercero civilmente responsable en contra de mi procurada, reconociendo que no existe obligación indemnizatoria derivada de la no realización del riesgo asegurado, conforme a las condiciones contractuales del contrato de seguro.”

9. EL FALLO 794 DE RESPONSABILIDAD FISCAL DESCONOCIÓ QUE LA CULPA GRAVE Y DOLO SON RIESGOS INASEGURABLES

Relata el escrito de impugnación que a la luz de lo ordenado por el artículo 1055 del Código de Comercio, las actuaciones dolosas o gravemente culposas son riesgos inasegurables, por lo que cualquier pacto en contrario es ineficaz de pleno derecho.

En razón de lo anterior solicita la revocatoria del fallo con responsabilidad fiscal.

10. VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO POR FALTA DE NOTIFICACIÓN ADECUADA

Relata el profesional:

“Finalmente, es fundamental reiterar que el fallo fue notificado de manera incorrecta, ya que no se cumplió con la notificación al correo electrónico oficial SIRNA registrado por el suscrito, esto es el correo electrónico notificaciones@gha.com.co, a pesar de que ya se me había reconocido personería jurídica para actuar en el presente proceso; por lo cual solicito respetuosamente al despacho en las futuras actuaciones se me notifique al canal electrónico antes indicado.”

11. EL FALLO NO. 794 DE RESPONSABILIDAD FISCAL DESCONOCIÓ EL LIMITE DEL VALOR ASEGURADO AL OMITIR PRONUNCIARSE SOBRE EL LIMITE PACTADO EN LAS PÓLIZAS



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Advierte el recurrente que no se configura una aceptación de alguna obligación indemnizatoria pero que el fallo objeto de alzada incurre en una grave omisión al no pronunciarse sobre el límite del valor asegurado de acuerdo con las condiciones de las pólizas de seguro vinculadas al proceso. Lo anterior contraviene el principio de limitación objetiva del contrato de seguro y genera una indebida extensión de la responsabilidad de su representada.

Su argumento lo acompaña de la transcripción del artículo 1079 del Código de Comercio.

12. DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO

Cierra el impugnante sus argumentos de inconformidad de la siguiente manera:

“Sin que con el planteamiento de yerro se esté aceptando responsabilidad alguna por parte de mi representada, es pertinente manifestar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, el valor asegurado de una póliza se reducirá conforme a los siniestros presentados y a los pagos realizados por la aseguradora, por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones por personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismo hechos, dicho valor se disminuirá en esos importes, siendo que, si para la fecha de un fallo debidamente ejecutoriado y ante una condena, se ha agotado totalmente el valor asegurado, no habrá lugar a obligación indemnizatoria por parte de mi prohijada.”

ARGUMENTOS DE APELACIÓN DE LA COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA S.A.:

Una vez señalada la oportunidad del recurso, el escrito radicado por el apoderado de confianza de la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, de fecha 8 de enero de “2024”, sin radicado SIGEDOC, presenta los siguientes argumentos:

1. DAÑO SE HABRÍA PRODUCIDO POR FUERA DE LA VIGENCIA DE LA PÓLIZA

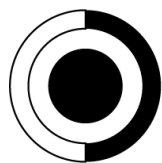
Señala el recurrente de que el hecho generador del daño patrimonial habría sucedido en marzo de 2014, fecha para la cual no se encontraba vigente la póliza por la cual se vinculó a LA PREVISORA S.A.

Señala el documento de impugnación que la póliza vinculada solo entró a regir hasta el 26 de agosto de 2015.

A continuación, transcribe un aparte del fallo atacado en donde, según el apelante, se reconoce dicho hecho.

Fortalece su argumento recordando que el artículo 1054 del Código de Comercio dispone que el contrato de seguro solo surte efectos durante el periodo de vigencia acordado entre las partes, para el efecto cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

2. AUSENCIA DE CERTEZA FRENTE A LA CULPA GRAVE Y DE NEXO CAUSAL FRENTE A CARLOS ARTURO COGOLLO



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Enfatiza el recurrente, frente el fallo atacado, que este no acreditó adecuadamente el elemento subjetivo culpabilidad en cabeza del exalcalde CARLOS ARTURO COGOLLO, asegurado con la póliza que fue vinculada al proceso.

A continuación, señala el recurrente:

“Con el fin de demostrar la inconsistencia del fallo formulado por parte de la Contraloría contra el señor Cogollo Lara, se cita el apartado del fallo en el que se describe la conducta atribuida durante su gestión como alcalde municipal de Tierralta, veamos:

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 78.705.631, fue Alcalde Municipal de Tierralta, para la época de los hechos investigados, electo para el periodo comprendido entre el año 2012 hasta el año 2015. Como primera autoridad municipal tenía como funciones dirigir la acción administrativa del Municipio, ser ordenador del gasto, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia, a los gerentes y o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y manual de funciones y competencias laborales; además que como representante legal del Municipio, constituyó en su nombre y hace parte de la Unión Temporal ejecutora del Proyecto Villa Libertad I y Villa Libertad II y aportó el lote donde se construyen las viviendas de interés social prioritario, junto con las licencias de urbanismo y construcción. Por lo tanto, era su obligación velar que estos Proyectos de Vivienda VISIP, se ejecutaran sin ningún inconveniente y en su totalidad. Su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

Así las cosas, se observa que la Contraloría omite presentar pruebas concretas que demuestren cómo la actuación u omisión del ex alcalde, en el ejercicio de las funciones que le fueron asignadas, generó el presunto detrimento patrimonial. Sin lugar a duda, al observar el fragmento citado con anterioridad, se evidencia que la Contraloría basándose en supuestos generales, se limita a enumerar de manera general las funciones asignadas al señor Carlos Arturo Cogollo Lara; sin embargo, no logra establecer un nexo causal entre dichas funciones y el daño patrimonial.

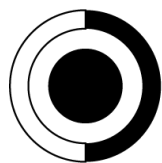
El único análisis que realiza la Contraloría es que bajo su mandato se constituyeron las uniones temporales encargadas de la ejecución del proyecto y se donó el lote donde se construyeron las viviendas. No obstante, no se acredita que actuación u omisión fue la detonante del daño patrimonial.

Bajo esta perspectiva, debe mencionarse que la mera enunciación de las funciones atribuidas al ex alcalde, no constituye una base sólida para atribuir responsabilidad fiscal. En efecto, la Contraloría se encuentra en el deber legal de fundamentar de manera clara y precisa su decisión de imputar responsabilidad fiscal, individualizando las conductas concretas del imputado y estableciendo un nexo causal entre dichas conductas y el presunto daño patrimonial.

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que la Contraloría no cumple con el deber de demostrar el nexo causal exigido para declarar la responsabilidad fiscal; por cuanto, no hay pruebas concretas que permitan demostrar que el imputado voluntariamente haya incumplido su deber de velar por la adecuada ejecución de los proyectos de vivienda VIPS, ni que el daño patrimonial endilgado se haya ocasionado mientras este ejerció como alcalde. Nótese que la compañía que represento únicamente está a llamada a responder si se acredita que el daño fue ocasionado entre el 26 de agosto de 2014 y el 26 de agosto de 2015 periodo de vigencia de la póliza.”

3. INCONSISTENCIAS EN LA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL

El impugnante retoma la facultad otorgada por el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 a los órganos de control fiscal para apoyarse en informes técnicos para



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

establecer los hechos relacionados con el daño patrimonial. Sin embargo, señala el quejoso, el operador fiscal debe cumplir con unos requisitos de objetividad, precisión y soporte técnico, con el fin de determinar con certeza el daño fiscal.

Resalta el escrito de apelación que si los informes técnicos presentan contradicciones y presentan profundas variaciones, como paso en el caso de este proceso, se afecta la fiabilidad del cálculo del daño.

Enfatiza en que el ordenamiento jurídico exige cuantificar el daño con metodologías claras y verificables, asunto que no ocurre en este proceso.

4. PRESCRIPCIÓN DEL CONTRATO DE SEGURO.

Este argumento se desarrolla con base en el artículo 1081 del Código de Comercio. Señala el recurrente:

“Así las cosas, la fecha que se debe tomar en cuenta para efectos de contabilizar el término de prescripción corresponde a la fecha la Contraloría tuvo conocimiento del presunto daño patrimonial, esto es, desde el periodo del 2017; sin embargo, ordenó apertura del proceso hasta el año 2020, tal como se encuentra demostrado en el Auto No. 057 del 28 de febrero de 2020.

En este orden de ideas, es claro que operó la prescripción de la acción derivada de la póliza toda vez que, la Contraloría tuvo conocimiento del presunto daño patrimonial desde el año 2017, habiendo transcurrido más de 2 años desde dicha fecha, hasta la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.”

Así las cosas, bajos los argumentos atrás recogidos, los apoderados de las compañías de seguro vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal 80233-064-1270 solicitan la revocatoria del Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, mediante el cual la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba decidió fallar con responsabilidad fiscal en contra de los investigados en la mencionada actuación fiscal.

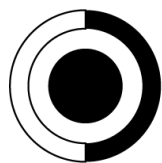
II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. DEL GRADO DE CONSULTA

El artículo 18 de La Ley 610 de 2000, consagra la finalidad y los eventos en los que procede el Grado de Consulta al señalar:

“Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. (...)” (Negritas fuera del texto).

En el presente proceso, el grado de consulta resulta justificado teniendo en cuenta la expedición de un fallo con responsabilidad fiscal contra quienes estuvieron representados por defensor de oficio. Por lo anterior, se permite a este despacho examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto. Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-005 de enero 11 de 2013, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

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

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

A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrecen las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.

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

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

Así mismo, de acuerdo con lo señalado por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta que confluyen ante este operador fiscal el grado de consulta y los recursos de apelación interpuestos contra el Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, se resolverá primero el grado de consulta.

Así lo ha señalado la Oficina Jurídica, entre otros, en el Concepto CGR-OJ-053-2019 del 25 de abril de 2019:

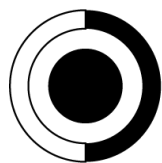
“Esta Oficina se ha pronunciado con relación al grado de consulta ordenado por la Ley 610 de 2000 y la forma de proceder cuando se conoce por parte del superior tanto del grado de consulta, como del recurso de apelación, así como sobre la forma de contabilizar el término con el que cuenta el funcionario de segunda instancia para hacerlo.

Así, en concepto CGR-OJ-252-2017, se indicó:

“(…) El grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal ha sido objeto de estudio por parte de esta Oficina en varias oportunidades, en la regulación del proceso ordinario que establece la Ley 610 de 2000, y después de la expedición de la Ley 1474 de 2011, en el proceso verbal, reiterando de manera general y unánime en todos los conceptos que no se trata de un recurso, sino de un mecanismo de revisión oficioso que se activa sin intervención de las partes.

(…) ante la presencia de un recurso de apelación y el grado de consulta, se resuelve en primer lugar el grado de consulta, y si se confirma la decisión en el mismo auto resuelve el recurso de apelación, no obstante si en el grado de consulta se considera que la decisión debe ser revocada, el recurso de apelación por sustracción de materia no se estudia.

(…) continúa esta Oficina en Concepto CGR-OJ 147 de 2016 de 26 de agosto de 2016 reiterando que el grado de consulta no es un recurso, sino un grado de competencia que se suerte (sic) en los casos expresamente señalados en la Ley, que tiene como fin revisar



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

la decisión del inferior en defensa del interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales.

Finalmente en Concepto CGR-OJ-174 de 2017 (...) esta Oficina manifestó: "3.1. Naturaleza jurídica del grado de consulta. La finalidad del grado de consulta, no es precisamente nueva en nuestro ordenamiento jurídico, ni siquiera en materia de control fiscal; siendo la misma en todas sus ramas: examinar de oficio y por mandato de la ley la decisión de primera instancia, para garantizar que se ajusta a derecho. (...)"

En tratándose del proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, preceptúa que el grado de consulta procede en tres eventos (auto de archivo, fallo sin responsabilidad y fallo con responsabilidad, cuando el responsabilizado estuvo representado por defensor de oficio) en los que es necesario acentuar el control confiado a la superioridad, para asegurar el acierto de la decisión, esto es, que se logre la finalidad de preservar el interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Nótese, entonces, que el grado de consulta no opera como sucedáneo del recurso de apelación, como en la mayoría de los ordenamientos procesales, y tampoco está determinado por la cuantía del daño fiscal, sino que se surte por mandato de la ley en los tres casos señalados.

(...)En la Sentencia C-055 de 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte: A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. (...)."

Así las cosas, analizada en grado de consulta la decisión de la primera instancia, en caso de ser revocada la misma, por sustracción de materia no habrá lugar al análisis de los recursos de apelación.

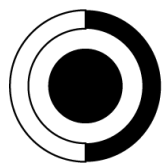
En este punto, procede entonces esta Delegada a verificar si la providencia consultada y las actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal que la originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000, y, en tal sentido, si efectivamente existe mérito para decidir como lo hizo la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270.

2.2 ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El proceso de responsabilidad fiscal tiene por finalidad obtener una declaración jurídica, en la cual se establezca con certeza que un determinado servidor público o un particular que administre o maneje recursos públicos debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas en la gestión fiscal que ha realizado y que por tanto está obligado a reparar el daño causado al erario.

De conformidad con lo establecido en el art. 1° en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 también debe responder quien con ocasión de la gestión fiscal contribuye a la producción del daño fiscal.

Según lo preceptuado por el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, para endilgar la responsabilidad fiscal se requiere que exista concurrencia de tres elementos:



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

2.2.1 El daño patrimonial al Estado:

El daño patrimonial, entendido como la lesión del patrimonio público, está representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida y/o deterioro de los bienes, recursos o intereses patrimoniales del Estado, producidos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que en términos generales no se oriente al cumplimiento 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.

El patrimonio público ha de interpretarse en su sentido amplio esto es, en cuanto al conjunto de bienes, derechos, rentas y recursos del Estado, a su vez referido al concepto de hacienda pública en sus múltiples manifestaciones económicas jurídicas.

El erario así entendido, es susceptible de daño a partir de múltiples causas, entre ellas, hechos, actos o acontecimientos que se encuentran al margen de la gestión fiscal, y actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos que se hallan en los dominios de la *gestión fiscal*, siendo esta última la que importa a los fines del proceso de responsabilidad fiscal.

En cuanto al daño, la norma lo ha definido de manera genérica, señalando la antijuridicidad de su lesión. El artículo 6° de la Ley 610 lo define en los siguientes términos:

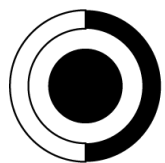
“Artículo 6°. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses 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”.

La Corte Constitucional explicó el alcance de esta noción en la Sentencia de Unificación SU 620/1996 y la C- 840 de 2001:

“Lo primero que cabe observar a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión “intereses patrimoniales” es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad fiscal, razón por las cuales entre otros factores que han de valorarse, están la certeza y existencia del daño y su carácter cuantificables con arreglo a su real magnitud. De este modo, no obstante, la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.

Tal como se puso de presente en la sentencia C-840 de 2001, los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias y la norma demandada, de



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado, se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la constitución".

2.2.2. Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

Toda valoración relativa a la ocurrencia de un daño patrimonial imputable a la gestión irregular desplegada por quien ostente la calidad de gestor fiscal o por quien con ocasión de la gestión fiscal produzca o contribuya a la generación de un daño en un momento determinado, debe realizarse con observancia de todos los principios que rigen el actuar fiscal.

Tanto el artículo 3° como el 48° de la Ley 610 de 2000, implican que la imputación de responsabilidad fiscal debe evaluar si quien está llamado a hacerlos cumplir mediante la administración o custodia de los recursos públicos, en realidad actuó bajo el amparo de los mismos y obtuvo los resultados más favorables, evitando la configuración de un detrimento.

Ahora bien, es necesario indicar que la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal que exige el art. 5 de la Ley 610 de 2000, para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

Acerca de los límites de la gestión fiscal, en la sentencia C-840 de 2001 la Corte Constitucional esclareció:

"Este nuevo espectro constitucional ha puesto al ordenador del gasto en un rango de autonomía e independencia ampliamente favorable a los designios de la gestión fiscal que le atañe con algunas responsabilidades correlativas que atienden a la defensa de diversos bienes jurídicos tales como los referidos a la administración y al Tesoro Público.

Claro que este orden de cosas no le incumbe con exclusividad al ordenador del gasto, dado que el circuito de la Gestión Fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado (...) En síntesis, con arreglo a la nueva carta política la gestión no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados (...)"

Para que la conducta del gestor fiscal sea relevante en términos de responsabilidad fiscal, debe realizarse con dolo o culpa grave, entendiéndose que la conducta es dolosa cuando el agente quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado tal y como se desprende del artículo 5 de la Ley 678 del 3 de agosto de 2001 (*Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición*).

Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Así mismo, se asume que la conducta es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley, de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones con arreglo del artículo 6 de la misma ley, cuya entera aplicación es nítidamente predicable en los procesos de responsabilidad fiscal, en atención a la especialidad de la materia (*responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado o de quienes ejecuten funciones públicas*).

2.2.3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores - conducta y el daño:

El tercer elemento integrante de la responsabilidad fiscal es la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño, el cual implica una relación determinante y condicionante de causa – efecto, de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva.

Teniendo en cuenta que la razón jurídica de la responsabilidad fiscal es la protección del patrimonio del Estado, su finalidad es entonces eminentemente reparatoria y resarcitoria, y está determinada por un criterio normativo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, partiendo del daño antijurídico sufrido por el Estado y del nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente, porque quienes cumplen gestión fiscal y quienes actúan con ocasión de ésta manejan directamente o indirectamente recursos estatales y por ello les asiste el deber de orientar esos recursos a la realización de finalidades que le incumben al Estado.

Para efectos del proceso de responsabilidad fiscal se requiere que el gestor fiscal sea servidor público o particular, que produzca daño fiscal con dolo o culpa grave, lo haga sobre bienes, rentas o recursos públicos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante. También puede ser quien en un marco de deberes u obligaciones que se cumplen con ocasión de la gestión fiscal genere o contribuya a generar el daño fiscal, como ocurre con los contratistas, interventores, entre otros que actúan con ocasión de la gestión fiscal de los contratos estatales.

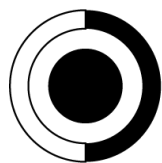
Previo a resolver el grado de consulta que nos ocupa, este Despacho considera apropiado traer a colación la disposición que faculta a esta Unidad de Responsabilidad Fiscal, para conocer de las decisiones proferidas en primera instancia por las Gerencias Departamentales Colegiadas, como es el caso.

El Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional 0748 de 2020 (*Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones*) a través de la cual en su artículo 21 define la competencia de los contralores delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal:

“Artículo 21. Competencia de los Contralores Delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal. Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal conocerán:

(...)





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

4. Del grado de Consulta y de los recursos de apelación y de queja que resulten procedentes, de las providencias proferidas en los procesos de responsabilidad fiscal que conocen en primera o única instancia las Direcciones de Investigaciones y las Gerencias Departamentales Colegiadas. (...) (Negrilla fuera de texto).

Bajo este concepto de competencia y finalidad del Grado de Consulta, procede el Despacho a analizar inicialmente en este grado jurisdiccional y, de ser del caso, posteriormente, bajo las consideraciones expuestas, los recursos de apelación, aplicando los preceptos de la sana crítica y la lógica jurídica, las actuaciones realizadas por la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República y que se concretaron en el Auto 794 del 17 de diciembre de 2024, proferido dentro del PRF 80233-064-1270.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

3.1 De los actos administrativos

Como bien lo han señalado los estudiosos del derecho administrativo, así como la jurisprudencia, los actos administrativos son:

“En términos generales, los Actos Administrativos son declaraciones de voluntad [de la Administración Pública] destinadas a producir efectos jurídicos, que determinan el nacimiento, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones. Estos Actos están destinados a producir efectos jurídicos generales o efectos subjetivos individuales. La doctrina mayoritaria ha tratado de reservar esta denominación a los Actos Administrativos de efectos subjetivos⁸⁷.” (Sánchez Torres, 2007)

La expedición de un acto administrativo debe observar y respetar las normas en que se fundan, así lo señala el artículo 34 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo CPACA:

“ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.”

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha señalado sobre los elementos esenciales para la expedición de un acto administrativo lo siguiente:

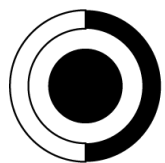
“Con respecto a la emisión y nacimiento del Acto Administrativo se precisa que para que éste pueda nacer a la vida jurídica debe reunir los requisitos y procedimientos consagrados en la ley, por lo tanto, cualquier autoridad pública puede emitir actos administrativos, independientemente del nivel al que pertenezcan, es decir, pueden ser expedidos por autoridades del orden nacional, territorial o por los órganos de control.

De igual forma, la doctrina ha sostenido que existen ciertos elementos esenciales en todo acto administrativo que predeterminan la validez y la eficacia misma del acto; es decir, la competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, la finalidad y la forma.”⁸⁸

⁸⁷ Sánchez Torres Carlos Ariel, Programa de Formación Judicial Especializada para el Área Contencioso Administrativa. Consejo Superior de la Judicatura.

⁸⁸ Departamento Administrativo de la Función Pública, Radicado No. 20216000351681 del 23 de septiembre de 2021.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

A su vez, sobre el requisito de motivación, que es medular a la hora de expedir cualquier acto administrativo el Consejo de Estado ha señalado:

“En este orden de ideas, los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados “considerandos”, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada.

Siguiendo las lineamientos expuestos por el profesor francés René Chapus en su tratado de derecho administrativo general, el deber de motivar los actos administrativos está orientado a satisfacer tres exigencias: (i) En primer lugar, una exigencia propia de la democracia, toda vez que conforme a ésta se impone a la administración la obligación de dar cuenta a los administrados de las razones por las cuales ha obrado en determinado sentido [Art. 123 C.P. “(.) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”. Art. 209 C.P. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales (ii) En segundo lugar, pone de presente la exigencia de adelantar una “buena” administración; en este sentido, la obligación de motivar los actos administrativos compele a la administración a realizar un examen acucioso de los fundamentos de las decisiones que proyecta, previniendo, de esta manera, que se adopten decisiones estudiadas de manera insuficiente o de dudosa justificación; y, (iii) en tercer lugar, la motivación de los actos administrativos facilita el control de la actuación administrativa; así, el conocimiento de los motivos por los cuales la administración ha adoptado determinada decisión permite a los interesados apreciar las razones de las decisiones que los afectan y, eventualmente, interponer los recursos administrativos o instaurar las acciones judiciales a que haya lugar, garantizando, de esta manera, el ejercicio del derecho de defensa. En el mismo sentido, facilita la tarea del juez administrativo en el “instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a /os fines señalados en el mismo.”

Así las cosas, salvo excepciones previstas en el ordenamiento, un acto administrativo sin motivación alguna o con una motivación manifiestamente insuficiente, carece de validez constitucional y legal, al no expresar las causas tácticas y jurídicas que determinan su adopción.”⁸⁹

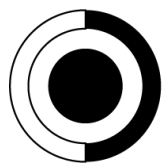
En este punto se deben resaltar algunas obligaciones que tiene la Administración a la hora de pronunciarse mediante actos administrativos que configuran obligaciones sobre terceros:

1. Es obligatorio respetar los procedimientos establecidos por la Ley para el correspondiente proceso administrativo.
2. El acto administrativo debe estar debidamente motivado y esta motivación debe corresponder a un examen acucioso, diligente, juicioso de los fundamentos de hecho y de derecho.
3. La carga de la motivación la tiene la Administración y debe evitar tomar decisiones en donde no haya una debida justificación.
4. El acto administrativo que carezca de motivación o su motivación sea insuficiente carece de validez constitucional y legal y un juez, en ejercicio del medio de control de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho, deberá declararlo así.

Para el caso específico del proceso de responsabilidad fiscal, se tiene que el proceso administrativo culmina con un fallo. Dicho pronunciamiento de la

⁸⁹ Concejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, CP Gabriel Valbuena Hernández. Radicado 110010325000201000064 00 (0685-2010) del 5 de Julio de 2018.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Administración debe respetar tanto la norma general, CPACA, como la Ley especial que rige los procesos de responsabilidad fiscal, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011 especialmente.

Una de las responsabilidades que tiene el funcionario que conoce del grado de consulta de un proceso de responsabilidad fiscal, tal y como lo ordena el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 es la *“defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales”*. La correcta ejecución de la actividad ordenada por la norma *ídem* evita que actuaciones que pudieran vulnerar el ordenamiento jurídico sean cuestionadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, lo cual, ante una indebida motivación de un acto administrativo, puede significar una condena a este Órgano de Control.

3.2 Del proceso de responsabilidad fiscal y la garantía del debido proceso

El proceso de responsabilidad fiscal es un conjunto de acciones administrativas de orden jurídico que buscan establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan acción fiscal o que actúen con ocasión de esta, lo anterior en búsqueda de la protección de los recursos públicos. Para cumplir con su cometido a la Administración Pública, a través de las contralorías o la AGR, debe desarrollar una investigación bajo el amparo de lo ordenado por el CPACA como norma general de los procedimientos administrativos y por la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011 como la reglamentación especial.

El proceso de responsabilidad fiscal se puede mirar desde distintas vertientes, desde su autonomía, desde sus características, desde sus actores; pero para el caso que nos ocupa, se revisará desde el debido proceso, que debe ser respetado en todas las actuaciones administrativas.

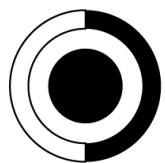
En Colombia, el debido proceso es un derecho fundamental que se aplica en todas las actuaciones administrativas. En el caso del proceso de responsabilidad fiscal, este derecho es especialmente importante, ya que se trata de un proceso que puede tener graves consecuencias para los servidores públicos y particulares responsables de la gestión de los recursos públicos.

La Constitución Política en su artículo 29 señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, siendo esta prerrogativa, uno de los principios orientadores de la acción fiscal, en los términos del artículo 2 de la Ley 610 de 2000, la cual prevé que:

“(…)

En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo”.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia de observar el debido proceso al momento de adelantar las actuaciones de responsabilidad fiscal, así en Sentencia SU- 620 de 1996, esa Corporación examinó las principales características, destacando lo siguiente:



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

“En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”.

A su vez, es importante recordar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C - 1115 de 2004, define el debido proceso como:

“El conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le asegura a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho. Como parte integral del debido proceso se cuenta el derecho a la defensa, el cual se materializa en la posibilidad real y efectiva de quien es vinculado a un proceso, de conocer oportunamente la investigación que se adelanta en su contra, de asesorarse de un abogado, de controvertir las pruebas que lo afectan y de interponer los recursos reconocidos en la ley”.

Así las cosas, este derecho fundamental en el proceso de responsabilidad fiscal implica que se deben garantizar una serie de derechos a los investigados, tales como el derecho a la defensa, el derecho a ser oído, el derecho a presentar pruebas y controvertir las existentes, el derecho a un juez imparcial, entre otros. Adicionalmente, el debido proceso conlleva que a la actuación fiscal se vinculen aquellas personas, naturales o jurídicas que ostenten la posibilidad jurídica de responder en caso de un detrimento al erario.

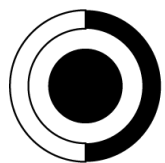
La Corte Constitucional ha señalado el derecho al debido proceso de los procesos de responsabilidad fiscal en el siguiente sentido:

*“(v) Finalmente, el proceso de responsabilidad fiscal ordinario, esto es, el establecido en la Ley 610 del 2000, así como su variante verbal consagrada en la Ley 1474 de 2011, son procesos que deben observar las garantías sustanciales y procesales propias de los procesos administrativos. Estos procesos, limitan el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, ya que despliegan una función pública, que no es jurisdiccional, mediante actos y actuaciones de orden administrativo que hacen responsable a un ciudadano y lo gravan con consecuencias jurídicas y patrimoniales. Por ende, la **sentencia SU-620 de 1996** recordó que el artículo 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales:*

“ [L]egalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” ^[147].

Así, para que se configure la responsabilidad fiscal, es necesaria la existencia de un nexo causal entre la conducta dolosa o gravemente culposa del agente que ejerce gestión fiscal en los términos señalados en la ley, así como un daño al patrimonio del Estado, aspectos que deben ser probados en el proceso administrativo ^[148] correspondiente, y al que le son aplicables, además de las exigencias al debido proceso antes mencionadas, aquellas relacionadas con la función administrativa contenidas en los artículos 209 de la Carta - igualdad, celeridad, eficiencia, etc.-, en los términos señalados previamente en esta providencia.”⁹⁰

⁹⁰ Corte Constitucional. MP Gloria Stella Ortiz. Expediente D-10346. C 083 de 2015 del 24 de febrero de 2015.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Esta línea jurisprudencial ha sido consistente en esta alta corte, quien analizando una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 610 de 2000 señaló:

“Por otra parte, en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso (artículo 29 C.P.) en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P.). Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido:

*“En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”⁹¹ (subraya fuera del texto).*⁹¹

En este punto es importante anotar que el principio del respeto al debido proceso dentro de la actuación administrativa que busque establecer la responsabilidad fiscal es vital para que la decisión que ponga fin a esta pueda pasar un examen de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Dicho principio, como se ha señalado en líneas anteriores, además de asegurar que el presunto responsable este representado por un abogado o le sea asignado un defensor de oficio, también le impone la carga al operador jurídico de que observe las reglas predeterminadas en la Ley para esclarecer los hechos investigados asegurándose de practicar, permitir la contradicción y hacer una adecuada valoración de las pruebas recaudadas y allegadas al proceso.

Finalmente, se debe rescatar lo señalado por la Oficina Jurídica de este ente de control a través del Concepto CGR-OJ-068-2023 del 2 de mayo de 2023:

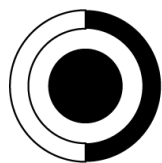
“4.2. Debido proceso administrativo.

En relación del debido proceso administrativo, en perspectiva del proceso administrativo de responsabilidad fiscal, se ha pronunciado la Corte constitucional, entre otras, en la Sentencia C-083 de 2015, donde explicó que:

“Con la Constitución Política de 1991, tales garantías del debido proceso judicial general, se extendieron también a las actuaciones administrativas, a fin de asegurar la protección del interés general y el respeto por los derechos y principios ligados al ejercicio de la función pública. De este modo, muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al

⁹¹ Concejo de Estado. CP Manuel José Cepeda. Expediente D-3264. C 557 del 31 de mayo de 2001.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

debido proceso se aplican también a toda clase de actuaciones que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, las garantías que se describen, no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva del ámbito judicial al administrativo, en la medida en que la función pública cuenta con otros requerimientos adicionales de orden constitucional que deben ser tenidos en cuenta, junto al debido proceso, en el ejercicio de tales atribuciones. En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, además de respetar el debido proceso, a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta Política y desarrollados recientemente por el Legislador en el artículo 30 del CPACA. Por lo tanto, el respeto por los derechos fundamentales de los asociados, - entre ellos el derecho al debido proceso administrativo (art. 29C.P.)-, junto con los principios antes mencionados, - de acuerdo con los artículos 60 y 209 de la Constitución-, deben armonizarse necesariamente, en el cumplimiento de las labores públicas.

*Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la extensión de las garantías del debido proceso judicial al ámbito administrativo, no implica una aplicación directa e idéntica de las exigencias propias de la administración de justicia al ejercicio concreto de la función pública. **La sentencia C-640 de 2002**, al comparar el debido proceso judicial con el administrativo, señaló precisamente que:*

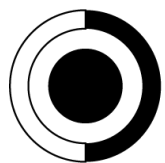
"Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso". (Subrayas fuera del original).

15.- Aunado a lo anterior, las exigencias en materia de aplicación y garantía del debido proceso, también pueden ser más rigurosas en algunos campos del Derecho en comparación con otros. Aunque el debido proceso como imperativo constitucional es exigible en todos aquellos escenarios en los que los ciudadanos puedan verse afectados por las actuaciones administrativas y judiciales, lo cierto es que los objetivos, principios y diferencias que caracterizan cada régimen en particular, exigen que en la interpretación de las garantías procesales se tomen en consideración cada uno de los contextos en que se desarrollan y sus diferencias.

(...)

Retomando la Sentencia C-083 de 2015, la Corte agrega que:

"6.- Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los principios que deben informar genéricamente el derecho fundamental al debido proceso en materia administrativa, son entre otros, los siguientes: (i) el principio de legalidad y el acatamiento de las formas procesales administrativas previamente establecidas; (ii) los principios de contradicción e imparcialidad a fin de asegurar la protección del derecho a la defensa de los ciudadanos en todas sus formas, y (iii) el respeto general a los derechos fundamentales de los asociados. Estas garantías básicas, se encuentran encaminadas a asegurar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública y a evitar posibles actuaciones arbitrarias por parte de la administración. (Resaltado en subrayado y negrillas por este despacho)



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

En estas materias además, la Corte ha establecido una distinción entre las garantías previas y posteriores que se siguen en el debido proceso administrativo. Las primeras, se predicen de la expedición y ejecución del acto administrativo y las segundas se refieren a la posibilidad de cuestionar la decisión administrativa por medio de los recursos administrativos y judiciales. En la sentencia C-089 de 2011, la distinción que se plantea en cuanto al derecho fundamental al debido proceso administrativo, se explicó, de la siguiente manera:

(...)

17.- De esta forma, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública, deben estar cobijadas, entonces, por el derecho al debido proceso administrativo, entre ellas, la formación y ejecución de actos administrativos, las peticiones presentadas por los particulares, y los procesos que se adelanten por la Administración, de manera tal que los ciudadanos puedan ejercer su legítimo derecho de defensa. (Resaltado en subrayado y negrillas por esta delegada)

3.3 Del régimen legal de los consorcios y las uniones temporales

Es importante anotar que los consorcios y las uniones temporales son figuras asociativas consagradas en la Ley 80 de 1993, estas fueron creadas con el objetivo de facilitar la organización de diversos miembros a efectos de celebrar y ejecutar contratos con la administración.

Así las cosas, **se debe precisar que con su creación no se configura una persona jurídica independiente a quienes lo componen**, cada integrante conserva su individualidad jurídica, asunto de especial interés cuando los Órganos de Control Fiscal deben adelantar procesos de responsabilidad sobre quienes figuran como integrantes de un consorcio o de una unión temporal.

Este no es un asunto nuevo, lo atrás señalado ha sido objeto no solo de legislación específica que no da lugar a dudas sobre la naturaleza jurídica de los consorcios y de las uniones temporales si no de la forma en que responden quienes integran estos. Adicionalmente, existe abundante jurisprudencia y conceptos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República que establecen como se deben vincular a un proceso de responsabilidad fiscal quienes conforman las formas asociativas señaladas.

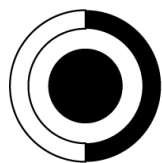
Con el fin de decantar bajo una metodología deductiva este tema debemos partir del artículo 7º de la Ley 80 de 1993, cuyo tenor reza:

ARTÍCULO 7º. ENTIDADES A CONTRATAR. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:>

(...)

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

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, **respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del**



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

(...)

PARÁGRAFO 1o. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Previo a la modificación hecha por la Ley 2160 de 2021, es decir para el momento que fue expedida la Ley 80 de 1993, ya se describía el grado de responsabilidad de quienes conformaban una u otra forma asociativa, así se enseñaba ya en las facultades de derecho desde el año 1993. A continuación, el texto original de la Ley 80:

“ARTÍCULO 7o. DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES. Para los efectos de esta ley se entiende por:

1o. Consorcio:

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

2o. Unión Temporal:

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

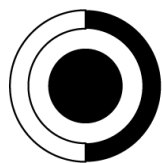
Hasta este punto, no cabe la menor duda de que quienes responden por el cumplimiento total del objeto contratado no son ni el consorcio, ni la unión temporal sino quienes lo conforman.

Ahora bien, abordado este tema en un asunto que conserva elementos fácticos similares a los de este proceso, la Corte Constitucional en fallo de tutela de fecha 6 de julio de 2007, T-512/07, hizo el siguiente análisis:

“(…)

En tercer lugar, tanto la Corte Constitucional como el propio Consejo de Estado en sede contencioso administrativa, han resaltado que las uniones temporales, de hecho, no constituyen personas jurídicas autónomas y que no puede entenderse que el representante que ellas designen, las representa para efectos diversos a los propios del acuerdo que dio origen a la unión temporal.

*La Corte Constitucional en sentencia C-414 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), por medio de la cual declaró exequible el parágrafo 2o. del artículo 7o. de la Ley 80 de 1993, afirmó **que los consorcios y las uniones temporales, no son personas jurídicas** y que*



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

su representación conjunta, lo es para efectos de la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos. Dijo la Corte:

“El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica.

El artículo 7o. de la mencionada ley se refiere al consorcio, pero en lugar de definir su contenido esencial, ofrece una relación descriptiva de la figura señalando los elementos instrumentales y vinculantes que lo conforman;según la ley, el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.” (Las subrayas están fuera del original).

Esta posición fue reiterada por la Corte en la sentencia C- 949 del 2001 (M.P. Clara Inés Vargas), así:

“La Ley 80 de 1993, al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales y constituirlos como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo comercial que son los denominados “contratos de colaboración económica”, que en la hora actual se celebran para la efectiva realización de proyectos de contratación pública altamente especializados e intensivos en capital y así mismo indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido (Preámbulo y artículos 1 y 2 Superiores)”.

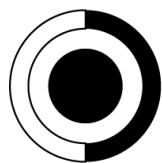
Debe anotarse que en la intervención de los consorcios y uniones temporales como uno de los extremos de la relación contractual, la autonomía de la voluntad está expresada por las actuaciones de sus miembros, que son los que al celebrar el respectivo contrato finalmente responden por las acciones u omisiones que se presenten con ocasión de la gestión contractual consorcial o de la asociación temporal.” (Subraya de la Sala)”.

La jurisprudencia contencioso administrativa recientemente ha resaltado lo siguiente:

“[L]os consorcios y, después de la ley 80 de 1993, las uniones temporales, son un conjunto de personas naturales o jurídicas que comparten un objetivo común, responden solidariamente por las obligaciones derivadas de la adjudicación y del contrato y no constituyen una persona jurídica distinta de sus integrantes, quienes mantienen su personalidad individual, sin perjuicio de que para efectos de la contratación designen un único representante”.⁹² (Subrayas fuera del

⁹² Sentencia Consejo de Estado – Sección Tercera- 13 De Mayo de 2004 Radicación Número: 15321. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. Actor: Andina de Construcciones Ltda. y Otro Demandado: Departamento de Antioquia y otro. Al respecto pueden consultarse igualmente las sentencias: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil - 23 de julio de 1987. Consejero ponente: Jaime Betancur Cuatras. Radicación número 128 en la que se dijo lo siguiente: “El Consorcio no genera una nueva sociedad mercantil, porque al no estar constituida con todos los requisitos legales, no forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados (art. 98 del C. de Co.). Por similares razones tampoco es una sociedad irregular (art. 500 del C. de Co.). Tampoco es una sociedad de hecho en definición legal, y por esta misma carece de personería jurídica (C. de Co., arts. 498 y 499). Ni la ley lo considera Cuenta en Participación, que además, carece de personería jurídica (art. 509 del C. de Co.) De otra parte, el Registro del Consorcio como Establecimiento de Comercio en una Cámara de Comercio constituye un mero instrumento de publicidad que no genera por ley personería jurídica. Como el Consorcio se trata de aunar los esfuerzos, conocimientos, capacidad técnica y científica, por parte de dos o más personas con el objeto de contratar con el Estado, sin que ello ocasione el nacimiento de una nueva persona jurídica por cuanto cada uno de los integrantes conserva su independencia, su autonomía y facultad de decisión. El término de duración del consorcio, así como la forma e intensidad de colaboración de quienes lo integran dependerá del contrato o de la obra pública a ejecutar”. También las sentencias Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 3 de mayo de 1995 Radicación Número: 684 Consejero ponente: ROBERTO SUÁREZ FRANCO; Consejo de Estado – Sección Cuarta Enero 31 de 1997 Consejera ponente: CONSUELO SARRIA OLCOS Actor: CONSORCIO GÓMEZ ESTRADA Y CÍA. LTDA. Y JORGE LUIS CÁRDENAS





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

original).

Procesalmente dijo el Consejo de Estado en la Sentencia del 13 de Mayo de 2004, Consejero Ponente, Dr. Ricardo Hoyos Duque,⁹³ citada previamente, que:

En Auto del 13 de diciembre de 2001, expediente 21305, esta Sala confirmó la improbación de la conciliación prejudicial realizada entre Cajanal y la Unión Temporal Red Salud, por medio de la cual la entidad pública se obligó al pago de una suma de dinero por concepto de indemnización de los perjuicios causados a la Unión Temporal con el incumplimiento del contrato de prestación de servicios que habían celebrado, se dijo:

“Las uniones temporales, figuras admitidas en el artículo séptimo de la ley 80 de 1993 para efectos de contratación estatal, no crean una persona jurídica nueva e independiente de los miembros que conforman dichas asociaciones. Al no poseer tal naturaleza jurídica, no tiene capacidad para comparecer en proceso ante autoridades judiciales, conforme a lo prescrito en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.

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

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

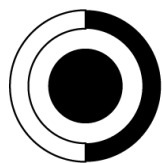
Tan es así, que la Sala ha establecido que si un consorcio, léase también unión temporal, se ve obligado a comparecer a un proceso como demandante o demandado cada uno de los integrantes debe hacerlo de manera individual integrando un litisconsorcio necesario” (Las subrayas, fuera del original).

1.6. Por estas razones concluye la Corte que los miembros de una unión temporal, deben ser convocados de manera independiente a un proceso judicial o administrativo ajeno a las partes del contrato, cada uno representado por quien conforme a la ley tenga la competencia jurídica para el efecto, dado que las atribuciones conferidas por la Ley 80 de 1993⁹⁴ al representante de una unión temporal o

MUÑOZ Radicación número: 8065 y Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil - Enero 30 de 1997. Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO Radicación número: 942.

⁹³ Ibídem.

⁹⁴ **El artículo 6º de la ley 80 de 1993** señala lo siguiente: “De la Capacidad para Contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.// Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más”. **El artículo 7º de la Ley 80 de 1993** dice: “De Los Consorcios y Uniones Temporales. Para los efectos de esta ley se entiende por: 1. Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman. 2. Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal. PARAGRAFO 1º. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante. Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad. PARAGRAFO 2º. Derogado. PARAGRAFO 3º. En los casos en que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

consorcio, se encuentran limitadas a la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos suscritos conforme al acuerdo correspondiente. **Su naturaleza jurídica independiente, en consecuencia, exige que se respeten las normas procesales especiales relacionadas con el acceso a los procesos administrativos y judiciales, conforme a la ley, cuando se trata de asuntos ajenos a los miembros del contrato.**⁹⁵ (Subrayado y negrilla por esta delegada)

A su vez, este tema también ha sido tratado por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, manteniendo una doctrina pacífica, reiterada y constante sobre el tema, ha señalado⁹⁶:

“(…)

4.4. Responsabilidad fiscal en los consorcios y uniones temporales.

En materia de responsabilidad fiscal se ha establecido por la doctrina que, por regla general, deben tenerse en cuenta las reglas generales de responsabilidad, es decir, **los consorciados responden solidariamente por los hechos imputables al consorcio y los miembros de las uniones temporales responden individualmente por los hechos que les sean directamente atribuibles.**

Al respecto, de acuerdo con lo manifestado por la Auditoría General de la Republica -, se señaló:

“La Ley exige que los consorciados designen la persona que representará al consorcio ante la entidad contratante, su finalidad es la de manejar administrativamente los asuntos relacionados con la ejecución del contrato, no es en calidad de representante legal pues los consorcios carecen de personalidad jurídica, por tanto no tienen representante legal.

Desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal, si el consorcio se ve obligado a responder, los representantes de cada entidad que conformen el consorcio son los responsables y no el consorcio, pues claramente carece de personalidad jurídica.

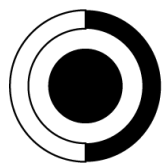
En cuanto al régimen de la denominada unión temporal, se exige que sus **integrantes** expongan los términos y extensión de su participación en la propuesta, circunstancias que no podrán ser modificadas sin el consentimiento previo de la Entidad contratante, en **esa medida serán vinculados al proceso de responsabilidad fiscal.**

De Igual manera, en la **Unión Temporal**, se extinguen con la terminación del contrato, y por sí mismos carecen de personería y vida propia, es decir que **los miembros de la unión deben ser vinculados al proceso de responsabilidad fiscal** previa valoración y estimación del daño causado y la conducta irregular que lo causó, sobre la base de su participación en el objeto y términos contractuales”. (Negrilla por fuera del texto original).

la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los consorcios”.

⁹⁵ El artículo 1502 del Código Civil señala: “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1. que sea legalmente capaz; 2. que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio; 3. que recaiga sobre un objeto lícito; 4. que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra.” El artículo 44 C.P.C. Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 16. establece: “Capacidad para ser parte y para comparecer al proceso. Toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso. Tienen capacidad para comparecer por sí al proceso, las personas que pueden disponer de sus derechos. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes, o debidamente autorizadas por éstos con sujeción a las normas sustanciales. Las personas jurídicas comparecerán al proceso por medio de sus representantes, con arreglo a lo que disponga la Constitución, la ley o los estatutos. Cuando el demandado sea una persona jurídica que tenga varios representantes o mandatarios generales distintos de aquéllos, podrá citarse a cualquiera de ellos, aunque no esté facultado para obrar separadamente. Cuando los padres que ejerzan la patria potestad estuvieren en desacuerdo sobre la representación judicial del menor, el juez le designará curador ad litem, a solicitud de cualquiera de ellos o de oficio”.

⁹⁶ CGR-OJ-046-2024 del 20 de marzo de 2024



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

*De lo anterior se puede concluir que, **efectivamente los miembros de un consorcio o unión temporal pueden ser vinculados a un proceso de responsabilidad fiscal** y de ser el caso -configurarse los elementos previstos en el artículo 5° de la Ley 610 del 2000: “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”- sean declarados responsables fiscales.*

Sobre la forma en que opera este la responsabilidad fiscal en relación con los consorcios y uniones temporales. Es claro que se aplican las reglas generales previstas en la Ley 610 del 2000 y demás normas concordantes, y en todo caso, el operador fiscal al momento de vincularlos al proceso deberá analizar la calidad de gestor fiscal de acuerdo con las reglas previstas normativamente y las características propias de estas figuras jurídicas contractuales”. (Subrayado y negrilla por esta delegada)

Finalmente, es importante resaltar que recientemente, el señor Contralor Delegado para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, en su calidad de líder del macroproceso de responsabilidad fiscal y resarcimiento del daño al patrimonio público remitió a todas las áreas involucradas, incluidas las gerencias colegiadas departamentales, el memorando SIGEDOC 2024IE0126500 de fecha 12 de noviembre de 2024, junto con el cual compartió la herramienta de orientación consolidada en un instructivo de responsabilidad fiscal, en cuya páginas 27 y 28 se lee:

6.1. Vinculación de consorcios y uniones temporales

El artículo 7 de la ley 80 de 1993 define estas dos figuras en los siguientes términos:

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

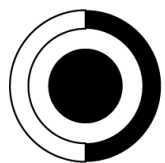
Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones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

Por regla general, al proceso de responsabilidad fiscal se debe vincular a los integrantes de los consorcios y uniones temporales. Se pone de presente que, en los casos en donde se logre demostrar que el representante de la Unión Temporal o Consorcio actuó de forma extralimitada respecto a su encargo, corresponde su vinculación a título personal.

Con lo anterior esta instancia quiere denotar que el tema de la vinculación de consorcios y uniones temporales ha sido decantado por la Ley, la jurisprudencia, la doctrina interna y por quien ostenta el liderazgo del macroproceso de responsabilidad fiscal, asunto que es de conocimiento de todos los operadores jurídicos y que debe ser obligatoriamente observado por quienes deben sustanciar, revisar y tomar decisiones de fondo dentro de un proceso de responsabilidad fiscal en que se vean involucradas uniones temporales y/o consorcios.

3.4 De las nulidades dentro del proceso de responsabilidad fiscal

En aras de proteger derechos y garantías fundamentales, el Capítulo III de la Ley 610 de 2000, que trata de las nulidades dentro del proceso de responsabilidad fiscal prevé todo lo relativo a este tópico, incluyendo los casos que dan lugar a declarar



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

la nulidad de la actuación de responsabilidad fiscal y, específicamente, en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, se consagró:

“ARTÍCULO 36. CAUSALES DE NULIDAD. *Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada **existencia de irregularidades sustanciales que afecte el debido proceso**. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso”* (negrilla no textual).

De la misma manera señala en el artículo 37 *ídem*:

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

El transcrito artículo 37 atrás citado ordena a el funcionario que observe una causal de nulidad deberá decretarla y ordenar que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo para que se subsane lo afectado, para el efecto deberá observar los fundamentos de hecho que trae el artículo 36 de la citada Ley 610 de 2000.

Por su parte, el artículo 3º del CPACA señala:

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

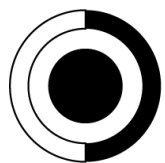
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.”.

A modo de conclusión se puede señalar que las nulidades son irregularidades o vicios que se presentan en el trámite de un proceso y que vulneran el derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y, por tanto, corresponde al funcionario competente declararlas y subsanarlas si es procedente o en su defecto invalidar las actuaciones afectadas, restableciendo las garantías fundamentales del procesado.

A modo de conclusión de estas consideraciones previas se puede afirmar que el proceso de responsabilidad fiscal, cuyo objeto es netamente resarcitorio de los daños al erario causados por particulares y funcionarios en los términos definidos por la Ley, es un compendio de pasos para que, mediante el ejercicio de una



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

actividad investigativa, el operador fiscal pueda llegar a tomar decisiones de fondo sobre tres aspectos puntuales: Un daño al patrimonio público, Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

El deber de los operadores jurídicos a quienes la Contraloría General de la República y el Estado Colombiano les ha confiado el desarrollo de los procesos de responsabilidad fiscal es ejercer sus funciones de la mejor manera, con probidad y responsabilidad, buscando cumplir con la misión Constitucional que se nos ha impuesto para, de esta manera, buscar la recuperación del patrimonio público que se ha visto lesionado. Todo lo anterior, respetando las garantías legales y procesales de los investigados con el fin de llevar a tomar una decisión de fondo que sea sólida, adecuadamente motivada y garantista de los derechos de los administrados para de esta manera no tener resultados adversos cuando se haga el control jurisdiccional de los actos administrativos definitivos.

Bajo este marco normativo, este Despacho procederá a verificar en su integralidad la actuación fiscal objeto de consulta en los términos señalados por la jurisprudencia y por la Oficina Jurídica de este ente de control⁹⁷:

"2. EL GRADO DE CONSULTA.

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

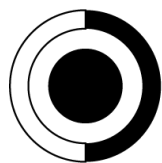
Se tiene por tanto que el grado de consulta permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que como se mencionó, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Así lo consideró la Corte Constitucional en Sentencia T-005 de enero 11 de 2013, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000: "4.5.8. Al proceder la consulta, en su trámite la Contralora General de la República tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente. Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, en el cual se la califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio. También son relevantes las Sentencia C-055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse." (negritas fuera de texto).

IV. DEL CASO EN CONCRETO

Con el fin de atender la orden legal y jurisprudencial de que trata el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, este Despacho ha verificado integralmente el proceso de responsabilidad fiscal identificado con el radicado PRF-80233-064-1270 adelantado por la Gerencia Departamental de Córdoba de la Contraloría General de la República.

⁹⁷ Oficina Jurídica, Contraloría General de la República. Radicado 2015EE0021297 del 26 de febrero de 2015.



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

De conformidad con las anotaciones hechas en el acápite de consideraciones previas, esta Delegada Intersectorial debe dejar constancia de que verificado el Auto 057 del 28 de febrero de 2020⁹⁸, fueron vinculados a esta actuación fiscal los siguientes investigados (página 10 y 11):

PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 78.705.631, fue Alcalde Municipal de Tierralta, para la época de los hechos investigados, electo para el periodo comprendido entre el año 2012 hasta el año 2015. Como primera autoridad municipal tiene como funciones dirigir la acción administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia, a los gerentes y o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y manual de funciones y competencias laborales; además que como representante legal del Municipio, constituyó en su nombre y hace parte de la Unión Temporal ejecutora del Proyecto Villa Libertad I y Villa Libertad II y aportó el lote donde se construyen las viviendas de interés social prioritario, junto con las licencias de urbanismo y construcción.

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ, identificado con la cédula de ciudadanía N.º 10.768.748, fue Alcalde Municipal de Tierralta, para la época de los hechos investigados, electo para el periodo comprendido entre el año 2016 hasta el año 2019. Como primera autoridad municipal tiene como funciones dirigir la acción administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia, a los gerentes y o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y manual de funciones y competencias laborales; además que como representante legal del Municipio, quien aportó el lote donde se construyen las viviendas de interés social prioritario, junto con las licencias de urbanismo y construcción.

ROSENDO CUELLO CABRALES, identificado con la cédula de ciudadanía número 10.768.338, quien es el representante legal de la Empresa de Servicios Públicos Municipales de Tierralta, con NIT-800135824-1, para la época de los hechos investigados, nombrado con el Decreto No. 001, de la Alcaldía Municipal de Tierralta, para el periodo 2012 hasta el 2015. Se vincula debido a que mediante Acta de entrega de obra del 27 de marzo de 2014 y en su calidad de representante legal de esa empresa de servicios públicos recibió las obras de alcantarillado de las Urbanizaciones Villa Libertad I y II, supuestamente construidas al 100%, a satisfacción en cantidad y calidad y en concordancia con el RAS-2000.

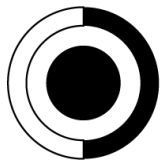
YANIO DE JESUS CASTELLANOS ATENCIA, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.884.780, en su calidad de Secretario de Planeación Municipal de Tierralta, quien fungía como Supervisor del Contrato y quien fue nombrado mediante Decreto No. 011, de la Alcaldía Municipal de Tierralta, desde el 21 de enero de 2013 hasta la fecha. Las razones por las cuales se considera que esa persona ha participado en los hechos investigados, son los referentes al haber expedido las Licencias de Urbanismo y Construcción y además dentro de sus funciones esta la Supervisión de los Proyectos que por ley se encuentran a su cargo.

RODRIGO REZA REZA, identificado con la cédula de ciudadanía número 78.031.741, quien funge como Interventor del contrato, por la Unión Temporal Libertad, desde el 20 de octubre del 2012 hasta la finalización del Proyecto. Se vincula como presunto, por sus funciones de control y seguimiento del proyecto, constando el avance de obras, el cumplimiento de las normas SISMO RESISTENTES 2010, ISO 2000, NTC 2050, entre otras funciones establecidas en el contrato de interventoría.

UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, con NIT-900553676 (Consorcio Soto Navarro-Alcaldía de Tierralta), su representante legal es MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.248.083, nombrado desde el 21 de enero de 2013, hasta finalizar el proyecto. Se vincula debido a que cargo es la ejecución del objeto contractual de la Unión Temporal (Construcción de las obras de Urbanismo, viviendas y legalización de las mismas, Proyecto Libertad I y II, en el Municipio de Tierralta).

CONSORCIO SOTO NAVARRO, con NIT- , su representante legal es WILMER EDUARDO SOTO SALINAS, con cédula de ciudadanía número 6.887.963, desde el año 2015 hasta finalizar el proyecto. A su cargo está la ejecución del objeto contractual de la Unión Temporal La Libertad.

⁹⁸ SIREF 4_auto de apertura prf 80233-064-1270 no 057



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Como se observa, en el acto administrativo que inició esta actuación administrativa se vinculó a la unión temporal La Libertad y al Consorcio Soto Navarro, sobre este último, la primera instancia omitió buscar su identificación tributaria.

Las correspondientes actividades de notificación del auto de apertura también se dirigieron a notificar, no a los integrantes de estas, si no al representante legal. Así se observa^{99/100}:



Montería, 17 de marzo de 2020

Señor
MAURO JOSE NAVARRO PATRON
Representante Legal de UNION TEMPORAL LA LIBERTAD
Consorcio Soto Navarro - Alcaldía de Tieralta
Calle 31-No 4-47 Oficina 401 Edificio los Ejecutivos
Montería.

Asunto: Citación WEB Notificación Personal P.R.F 80233-064-1270



Montería,

Contraloría General de la República :: SGD 06-03-2020 11:06
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0028593 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80233-GUPO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE CORDOBA / DONAR DE J
MONTERROSA VERGARA
DESTINO CONSORCIO SOTO NAVARRO-WILMER EDUARDO SOTO SALINAS
ASUNTO CITACIÓN NOTIFICACIÓN PERSONAL
OBS

2020EE0028593



Señor
WILMER EDUARDO SOTO SALINAS
Representante Legal de CONSORCIO SOTO NAVARRO.
Calle 17-No 16-36 Barrio Urbina
Montería.

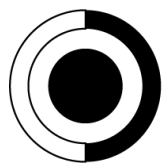
Asunto: Citación notificación personal P.R.F. 80233-064-1270

De igual manera, al momento de citar a rendir versión libre, también se dirigía esta citación a los representantes legales del consorcio y de la unión temporal, nunca a sus integrantes¹⁰¹:

⁹⁹ SIREF: 134_notificacion union tempral libertad

¹⁰⁰ 132_notificacion wilmer soto consorcio soto navarro

¹⁰¹ SIREF 9_auto n 774 14122021 de tramite prf n 80233 064 1270 elias pitalua



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

En consecuencia, se Ordena, mediante la presente Providencia, escuchar en Versiones Libres y/o Descargos, a los Presuntos Responsables, CARLOS ARTURO COGOLLO LARA, C.C.78.705.631, Alcalde para la época de los hechos; FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES, C.C.10.768.338, R.L. Empresa de Servicios Públicos Municipales de Tierralta; YANIO DE JESUS CASTELLANOS ATENCIA, C.C.6.884.865, Secretario de Planeación de Tierralta, Supervisor; UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, Nit-900553676-6, R.L. MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN, C.C.8.248.083 (Consortio Soto Navarro –Alcaldía de Tierralta); CONSORCIO SOTO NAVARRO, R.L. WILMER EDUARDO SOTO SALINAS, C.C.6.887.963 y a RODRIGO REZA REZA, C.C.78.031.741, Interventor (Contratado por la U.T. LA LIBERTAD, Nit-900553676-6.

De igual manera se observa que al nombrar apoderados de oficio, la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba insistía en hacerlo sobre la unión temporal y el consorcio:

Auto 598 del 18 de septiembre de 2024¹⁰²:

Conforme las consideraciones precedentes, la Contralora Provincial y Ponente en esta actuación doctora CAREN NORELA URANGO ALMANZA, de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, de la Contraloría General de la República,

RESUELVE:

PRIMERO: DESIGNAR A: JOSÉ CAMILO MANCHEGO MEJÍA, identificado con la cédula de ciudadanía N°.1.068.576.545 de Canalete, cuya dirección es la Calle 39 No.11-22, Barrio Nariño, en Montería, Correo Electrónico jmanchegomejia45@correo.unicordoba.edu.co, Celular; Celular 312 754 8983, para que actúe como apoderada de oficio del Presunto, CONSORCIO SOTO NAVARRO, cuyo Representante Legal es WILMER EDUARDO SOTO SALINAS, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.887.963, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRFO 80233-064-1270, Municipio de Tierralta-Córdoba.

Auto 599 del 18 de septiembre de 2024¹⁰³:

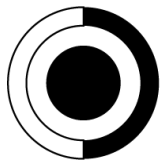
Conforme las consideraciones precedentes, la Contralora Provincial y Ponente en esta actuación doctora CAREN NORELA URANGO ALMANZA, de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, de la Contraloría General de la República,

RESUELVE:

PRIMERO: DESIGNAR A: SHEWIL MARTÍNEZ AGUILAR, identificada con la cédula de ciudadanía N°.1.003.405.400 de Montería, cuya dirección es la Calle 2 A No.27-10, Barrio La Candelaria, Correo Electrónico smartínezaguilar00@correo.unicordoba.edu.co, Celular 314 669 43 40; para que actúe como apoderada de oficio del Presunto, UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, Nit 900553676-6, cuyo R.L., es MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN, identificado con la cédula de Ciudadanía número 8.248.083, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRFO 80233-064-1270, Municipio de Tierralta-Córdoba.

¹⁰² SIREF 52_autos 595 a 599 que nombran apoderados de oficio y actas de posesion prf 1270 cun 26463_0001\Folio 32

¹⁰³ SIREF 52_autos 595 a 599 que nombran apoderados de oficio y actas de posesion prf 1270 cun 26463_0001\Folio 43



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

Dicha irregularidad se mantiene a lo largo de todo el proceso, es así como mediante el Auto 671 del 10 de octubre de 2024 se imputa responsabilidad fiscal en los siguientes términos¹⁰⁴:

UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, con NIT-900553676 (Consortio Soto Navarro Alcaldía de Tierralta), su representante legal es MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.248.083, nombrado en el cargo desde el 21 de enero del de 2013; esto, desde la ejecución del objeto contractual hasta finalizar el proyecto. Debía cumplir con la ejecución del objeto contractual por la Unión Temporal (Construcción de las obras de Urbanismo, viviendas y legalización de las mismas, Proyecto Libertad I y II, en el Municipio de Tierralta). No lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

CONSORCIO SOTO NAVARRO, su representante legal es WILMER EDUARDO SOTO SALINAS, con cédula de ciudadanía número 6.887.963, nombrado desde el año 2015 hasta finalizar el proyecto. A su cargo estaba la ejecución del objeto contractual de la Unión Temporal La Libertad. No lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

Y finalmente, al momento de decidir de fondo el proceso de responsabilidad fiscal, la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba insiste en fallar con responsabilidad fiscal en contra de la Unión Temporal La Libertad y el Consortio Soto Navarro, este último inclusive nunca fue identificado a lo largo de la investigación, lo cual, si fuera posible declararlo fiscalmente responsable, también configuraría una irregularidad.

Así se observa en el folio 39 del fallo de responsabilidad fiscal¹⁰⁵:

UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD, con NIT-900553676 (Consortio Soto Navarro Alcaldía de Tierralta), su representante legal es MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.248.083, nombrado en el cargo desde el 21 de enero del de 2013; esto, desde la ejecución del objeto contractual hasta finalizar el proyecto. Debía cumplir con la ejecución del objeto contractual por la Unión Temporal (Construcción de las obras de Urbanismo, viviendas y legalización de estas, en los Proyectos Libertad I y II, en el Municipio de Tierralta). No lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

CONSORCIO SOTO NAVARRO, su representante legal y Consorciado es WILMER EDUARDO SOTO SALINAS, con cédula de ciudadanía número 6.887.963, nombrado desde el año 2015 hasta finalizar el proyecto. A su cargo estaba la ejecución del objeto contractual de la Unión Temporal La Libertad, por lo visto en el plenario, NO lo hizo, por lo tanto, su Conducta y/o actuar, se subsume en el fenómeno jurídico de **CULPA GRAVE**.

Además de la escasa carga argumentativa con la que el *a quo* hace la calificación de la conducta de los declarados responsables fiscales, se reitera lo señalado por la Corte Constitucional en fallo de tutela de fecha 6 de julio de 2007, T-512/07:

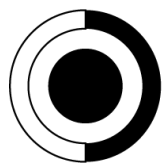
“(…)

1.6. Por estas razones concluye la Corte que los miembros de una unión temporal, deben ser convocados de manera independiente a un proceso judicial o administrativo ajeno a las partes del contrato, cada uno representado por quien conforme a la ley tenga la competencia jurídica para el efecto, dado que las

¹⁰⁴ SIREF 53_auto 671 10102024 imputacion prf 1270 acta82

¹⁰⁵ SIREF 79_fallo con responsabilidad fiscal prfo 802330641270 cun 80233201926463 tierralta cordoba_0001





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

atribuciones conferidas por la Ley 80 de 1993¹⁰⁶ al representante de una unión temporal o consorcio, se encuentran limitadas a la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos suscritos conforme al acuerdo correspondiente. Su naturaleza jurídica independiente, en consecuencia, exige que se respeten las normas procesales especiales relacionadas con el acceso a los procesos administrativos y judiciales, conforme a la ley, cuando se trata de asuntos ajenos a los miembros del contrato.¹⁰⁷
(Subrayado y negrilla por esta delegada)

Siendo la regla general que, en las actuaciones administrativas y judiciales, se debe vincular a los integrantes del consorcio o de la unión temporal, tratándose de los procesos de responsabilidad fiscal, en donde se busca el resarcimiento del patrimonio público, la necesidad de vincular a quienes conforman estos se hace más palpable. Lo anterior, bajo el sencillo análisis de que aquellas existen en tanto cumplen con el cometido contractual para el cual se constituyeron, terminado este, desaparecen jurídicamente. Es decir, no tienen patrimonio con el cual respaldar un posible fallo con responsabilidad fiscal, toda vez que el patrimonio está en cabeza de quienes constituyeron ya sea la UT o el consorcio, entonces vale la pena preguntarse: ¿con qué bienes se garantizaría la eventual condena fiscal?

Ahora bien, este Despacho ha verificado los medios de prueba que obran en el expediente y encontró que junto con el traslado del hallazgo se entregaron documentos contractuales que dan cuenta de quienes son los integrantes del Consorcio Soto Navarro y la Unión Temporal La Libertad.

El contrato de encargo fiduciario para la administración y pago de subsidios familiares celebrado entre la Unión Temporal La Libertad y la Fiduciaria Popular S.A., refiere¹⁰⁸:

¹⁰⁶ El artículo 6° de la ley 80 de 1993 señala lo siguiente: "De la Capacidad para Contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.// Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más". El artículo 7° de la Ley 80 de 1993 dice: "De Los Consorcios y Uniones Temporales. Para los efectos de esta ley se entiende por: 1. Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman. 2. Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal. PARAGRAFO 1°. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante. Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad. PARAGRAFO 2°. Derogado. PARAGRAFO 3°. En los casos en que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los consorcios".

¹⁰⁷ El artículo 1502 del Código Civil señala: "Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1. que sea legalmente capaz; 2. que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio; 3. que recaiga sobre un objeto lícito; 4. que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra." El artículo 44 C.P.C. Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 16. establece: "Capacidad para ser parte y para comparecer al proceso. Toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso. Tienen capacidad para comparecer por sí al proceso, las personas que pueden disponer de sus derechos. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes, o debidamente autorizadas por éstos con sujeción a las normas sustanciales. Las personas jurídicas comparecerán al proceso por medio de sus representantes, con arreglo a lo que disponga la Constitución, la ley o los estatutos. Cuando el demandado sea una persona jurídica que tenga varios representantes o mandatarios generales distintos de aquéllos, podrá citarse a cualquiera de ellos, aunque no esté facultado para obrar separadamente. Cuando los padres que ejerzan la patria potestad estuvieren en desacuerdo sobre la representación judicial del menor, el juez le designará curador ad litem, a solicitud de cualquiera de ellos o de oficio".

¹⁰⁸ CD_FOLIO_12_TRASLADO_HALLAZGO \ contrato de fiducia villa libertad etapa 1



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025



FIDUCIARIA POPULAR
FILIAL DEL BANCO POPULAR

Contrato de Encargo Fiduciario
Administración y Pagos
Urbanización Villa La Libertad Etapa 1
UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD

CONTRATO DE ENCARGO FIDUCIARIO PARA LA ADMINISTRACION Y PAGOS DE SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN REUBICADA DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA CELEBRADO ENTRE LA UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD Y FIDUCIARIA POPULAR S.A. PROYECTO: "URBANIZACIÓN VILLA LA LIBERTAD ETAPA I"

Entre los suscritos, **HÉCTOR JOSÉ CADENA CLAVIJO**, mayor de edad, domiciliado y residente en la Ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.258.984 expedida en Bogotá D.C., quien en su calidad de **REPRESENTANTE LEGAL** obra en nombre y representación de **FIDUCIARIA POPULAR S.A.**, sociedad de servicios financieros legalmente constituida por Escritura Pública número cuatro mil treinta y siete (4.037) de fecha veintiocho (28) de agosto de mil novecientos noventa y uno (1991), otorgada en la Notaría Décima Cuarta (14ª) del Circuito Notarial de Bogotá, y domicilio principal en la Ciudad de Bogotá D.C., debidamente autorizada por el Comité Comercial de la Fiduciaria de fecha nueve (09) de septiembre de dos mil catorce (2014), quien para los efectos del presente contrato se denominará **LA FIDUCIARIA**, de una parte, y de la otra, **EL MUNICIPIO DE TIERRALTA**, representado por el Alcalde **CARLOS ARTURO COGOLLO LARA**, mayor de edad, domiciliado y residente en El Municipio de Tierralta, identificado con la cédula de ciudadanía número 78.705.631 expedida en Montería-Córdoba, posesionado el día primero (1º) de enero de dos mil doce (2012) para el periodo comprendido 2012-2015, según acta de posesión otorgada en la Notaría Única del Circuito Notarial de Tierralta; **EL CONSORCIO SOTO NAVARRO** integrado por el Señor **WILMER EDUARDO SOTO SALINAS**, mayor de edad, domiciliado y residente en Montería-Córdoba, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.887.963 expedida en Montería-Córdoba, quien obra en su propio nombre y representación; el Señor **DAVID ERNESTO NAVARRO JIMÉNEZ**, mayor de edad, domiciliado y residente en Montería-Córdoba, identificado con la cédula de ciudadanía número 10.932.693 expedida en Montería-Córdoba, quien en su calidad de **REPRESENTANTE LEGAL**, obra en nombre y representación de la Sociedad **DAVID NAVARRO JIMENEZ S.A.S.**, Sociedad constituida por Acta No. 0000001 de Asamblea Constitutiva de Montería

Mientras que la Unión Temporal La Libertad estaba conformada por el citado consorcio y el Municipio de Tierralta. Así lo acredita el documento de conformación¹⁰⁹:

REPÚBLICA DE COLOMBIA

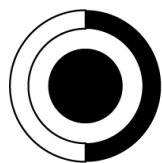
DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA
ALCALDÍA MUNICIPAL
DE TIERRALTA

UNION TEMPORAL LA LIBERTAD

Entre los suscritos a saber; **ANIBAL ORTIZ NARANJO**, identificado con la cedula No15.608.553 expedida en Tierralta. En su calidad de Alcalde Municipal elegido mediante votación popular en Tierralta córdoba según consta en el acta de posesión de fecha 1 de Enero de 2008 , quien actúa en nombre y representación del **MUNICIPIO DE TIERRALTA** y quien en adelante se denominará el **MUNICIPIO DE TIERRALTA** y de otra parte El consorcio **SOTO NAVARRO**, hemos acordado celebrar un contrato de unión temporal entre el municipio de Tierralta y el Consorcio **SOTO NAVARRO** b El presente acto se registrá bajo las siguientes clausulas:

Con lo anterior esta instancia quiere resaltar que existía información en el expediente que debía llevar al investigador fiscal a indagar sobre las personas que debía vincular a la actuación. Inclusive, siendo el ente territorial, Municipio de Tierralta parte de la Unión Temporal La Libertad, este no podía ser objeto de una acción fiscal, requería un esfuerzo del operador jurídico para determinar qué funcionarios pudieron haber participado de una gestión fiscal ineficaz y antieconómica para ser llamados al juicio fiscal por cuanto el ente territorial no es

¹⁰⁹ CD_FOLIO_12_TRASLADO_HALLAZGO \ 1 UNION TEMPORAL LA LIBERTAD DEFINITIVA074



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

sujeto de esta actuación administrativa, asunto que tampoco sucedió en este proceso.

Así las cosas, conforme a lo extensamente expuesto y toda vez que con ocasión del proceso de responsabilidad fiscal 80233-064-1270 adelantado por la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba se observan flagrantes vulneraciones al debido proceso, esta instancia deberá declarar la nulidad de lo actuado, inclusive, a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, esto es, el Auto 057 del 28 de febrero de 2020.

De la misma manera y teniendo en cuenta que se observa una violación de las normas que rigen el proceso de responsabilidad fiscal y toda vez que hay un desconocimiento evidente de las normas y las posiciones jurisprudenciales y doctrinarias que rigen la naturaleza jurídica de los consorcios y de las uniones temporales que pueden afectar de forma irremediable esta actuación fiscal y que puede significar que el Estado no recupere los recursos públicos invertidos en los proyectos de vivienda de que trata esta investigación, esta Contralora Delegada remitirá copia de esta providencia a la Oficina de Control Interno Disciplinario con el fin de que se indague acerca de las posibles faltas en que pudieron incurrir los funcionarios que adelantaron esta investigación.

Ahora bien, dicho lo anterior y sentada la posición de esta Delegada para el caso bajo estudio, debe hacer las siguientes observaciones adicionales.

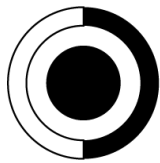
Se observa que mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 2024, la defensora de oficio del señor RODRIGO REZA REZA, dentro del término concedido por el artículo 50 de la Ley 610 de 2000 presentó argumentos de defensa y solicitó la práctica de unos medios probatorios. Así se observa en el escrito referenciado¹¹⁰:

PRUEBAS

Solicito, en los términos de la ley, que se le soliciten a la administración del municipio de Tierralta Córdoba, con NIT 800096807-0 y domicilio Calle 4 No. 14 -13 Tierralta - Córdoba, en medio magnético los siguientes documentos:

1. Copia del contrato de interventoría celebrado por el señor RODRIGO REZA REZA y UNIÓN TEMPORAL LIBERTAD, cuyo objeto es la Interventoría como instrumento de control y seguimiento de los proyectos de vivienda en los cuales se aplicarán los subsidios familiares de vivienda y recursos de oferta y demanda, con el fin de dilucidar de forma concreta cada una de las obligaciones del señor REZA en el caso concreto.
2. Copia de los informes de interventoría: COSTOS VIS FINDETER ORIGINAL.xls, Especificaciones de construcción Ingeniero Spin Fonvivienda.doc, INF tNT LIBERTAD 1 No 4 SIN AVANCE.xls, INF INT LIBERTAD 1 No 5 SIN AVANCE.xls, INF INT LIBERTAD 1 No 6.xls, INF INT LIBERTAD 1 No 2.xls, INF INT LIBERTAD 1 No 3.xls, INF INT LIBERTAD 1 OCT 2015.xls, INF INT LIBERTAD II No 2.xls INF INT LIBERTAD II No 3.xls, INF INT LIBERTAD II No 4.xls, INF INT LIBERTAD II No 5.xls, INF INT LIBERTAD II No 6.xls, INF INT LIBERTAD II, No 1.xls, LA LIBERTAD - LEGALIDAD.rar (ACTA CAMBIO REP.LE(AL.pdf, CARTA ASIGNACION TIPO.pdf, Consorcio Soto Navarro.jpg Elegibilidad Libertad ETAPA 11.208VIV..pdf1 Etegibilidad Libertad ETAPA 1.104viV..pdf, OTRO SI No-1(A).pdf) OTRO SI No 1(B).pdf, RUT LA

¹¹⁰ SIREF 61_defensa ante imputacion apoderada de oficio de rodrigo reza reza prf 1270 _0001



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

- LIBERTAD.pdf, UT TIERRALTA(2).pdf, TIERRALTA(3).pdf, UT TIERRALTA(1).pdf, PLANO AR'1. VIVIENDA.dwg, PLANOS VIVIENDA CONSTRUCTIVOS.dwg, URBANISMO I y 11 ETAPA_Nov.24.dwg. De los que se hace mención en el Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal de fecha 30 de septiembre de 2017, con el propósito de esclarecer el cumplimiento de las obligaciones de control y seguimiento ejercidas por el señor RODRIGO REZA REZA.
3. Copia del contrato y la minuta de constitución de la Unión Temporal entre la alcaldía de Tierralta y el Consorcio Libertad, que tenía por objeto la construcción de las obras de urbanismo, construcción de viviendas y legalización de estas, Proyecto Libertad I y II en el Municipio de Tierralta, con la finalidad de examinar las condiciones.
 4. Copia de liquidación del contrato de la Unión Temporal Libertad, con el propósito de esclarecer las condiciones en las cuales culminaron las obras e identificar las condiciones en que se dio cumplimiento a los Proyectos Villa Libertad I y Villa Libertad II.

Así mismo solicito una aclaración en el Informe Técnico No. 8 de 23 de julio de 2019 y el Informe Técnico No. 6 del 24 de septiembre de 2024, respecto a una estimación de la fecha para la cual se produjeron los mencionados daños patrimoniales.

De la misma manera, la Compañía de Seguros La Previsora S.A., a través de su apoderado de confianza, mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2024, presentó escrito con argumentos de defensa y solicitó como medio de prueba una evaluación técnica independiente¹¹¹:

II. PRUEBAS

1. Se aporta como prueba la Póliza No. 3000682 y sus condiciones generales.
2. Se solicita se ordene una evaluación técnica independiente, ante las discrepancias y diferencias de los informes técnicos que obran en el expediente.

III. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en el correo electrónico notificaciones@mppabogados.com y notificacionesjudiciales@previsora.gov.co.

Cordialmente,

MANUEL ALEJANDRO PRETEL PATRÓN
C.C. No. 1.136.886.520
T.P. No. 314.465

La solicitud de pruebas hecha por la defensora de oficio fue “resuelta” por oficio SIGEDOC 2024EE0238197 del 4 de diciembre de 2024, así¹¹²:

De manera respetuosa me dirijo a usted, atendiendo su solicitud plasmada en el acápite de pruebas visto en su escrito de Descargos mencionado en el Asunto.

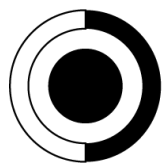
Las pruebas solicitas por usted, se encuentran en los CDs, que le hago llegar con el presente escrito; los cuales de identifican de la siguiente manera:

CD, que contiene EL HALLAZGO FISCAL que envió el Grupo de Vigilancia Fiscal, como ANEXO del FORMATO DE TRASLADO DE HALLAZGO, donde se encuentra todo el proceso contractual que se llevo a cabo en la ejecución de los Proyectos de Viviendas VISP (Viviendas de Interés Social Prioritarias), Villa Libertad I y Villa Libertad II, en el Municipio de Tierralta, a través de la UT LA LIBERTAD; a la Gerencia de la Colegiatura y ésta al Grupo de Responsabilidad Fiscal, donde se dio apertura al PRFO-1270 AC-26643 TIERRALTA.

¹¹¹ 70_descargos_prf_80233-064 1270

¹¹² 71_oficio de entrega de pruebas pedidas por apoderada de oficio prf 1270_0001





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

CD, que contiene LA INDAGACIÓN PRELIMINAR I.P. 1178, que dio origen a este proceso, donde se practico informe técnico, donde se encuentra la fecha en la que FONVIVIENDA Declara la SINIESTRABILIDAD de los Proyectos VISP Villa Libertad I y Villa Libertad II, en el año 2017; fecha puntual desde la cual quedó determinado el HALLAZGO FISCAL que nos tiene en la presente investigación.

En tanto que sobre la prueba solicitada por el apoderado del tercero civilmente responsable no existe evidencia en el expediente del trámite dado a la misma.

En este punto se debe recordar que el proceso de responsabilidad fiscal es un proceso reglado y todas las actuaciones que se surten en este deben obedecer al marco jurídico diseñado por el legislador a través de las leyes especiales, Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011. Así las cosas, el artículo 51 de la Ley 610 señala:

ARTÍCULO 51. DECRETO Y PRACTICA DE PRUEBAS. Vencido el término anterior, **el funcionario competente ordenará mediante auto la práctica de las pruebas solicitadas o decretará de oficio las que considere pertinentes y conducentes, por un término máximo de treinta (30) días. El auto que decreta o rechace las pruebas deberá notificarse por estado al día siguiente de su expedición.**

Contra el auto que rechace la solicitud de pruebas procederán los recursos de reposición y apelación; esta última se concederá en el efecto diferido. Los recursos deberán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Como se observa, la norma no autoriza tramitar las solicitudes probatorias con un oficio. El marco jurídico que debe atender el operador fiscal ordena que se expida un auto mediante el cual se pronuncie sobre las solicitudes probatorias, dicha actuación puede ser objeto de recursos y todo ello hace parte de las garantías procesales de los involucrados en un proceso de responsabilidad fiscal y no se observa el cumplimiento de ello en la actuación de que trata este pronunciamiento.

Ahora bien, analizado el Fallo con responsabilidad fiscal, se encuentra que el numeral cuarto del mismo indica los recursos que proceden y el término para interponerlos, indicando que se podrán interponer dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la decisión¹¹³:

CUARTO: Contra la presente decisión proceden los recursos de reposición y en subsidio apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la ley 610 de 2000 y los artículos 74 y ss., de la Ley 1437 de 2011, los cuales deben ser interpuestos ante La Colegiatura de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, de la Contraloría General de la República, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, en la Calle 66 No. 5-70, Piso 1º y 40º, del Edificio Isabela, en el Barrio El Recreo de Montería.

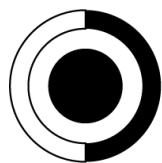
Lo anterior desconoce, no solamente el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, que establece el término de ejecutoriedad de las providencias expedidas en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, sino también los pronunciamientos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República:

ARTÍCULO 56. EJECUTORIEDAD DE LAS PROVIDENCIAS. Las providencias quedarán ejecutoriadas:

1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso.

¹¹³ SIREF 119_fallo 794





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Concepto CGR-OJ-182-2022 del 13 de octubre de 2022, Oficina Jurídica Contraloría General de la República:

5. Conclusiones.

El numeral 2° del artículo 56 de la Ley 610 de 2000 es norma especial para los procesos de responsabilidad fiscal, así el término de 5 días para la ejecutoria de las providencias, citado en dicho numeral, regula sin distinción alguna tanto fallos como autos.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto de forma especial en el procedimiento verbal, donde por regla general respecto de las decisiones tomadas en audiencia, notificadas por estrados, deben presentarse los recursos en la misma audiencia, en concordancia con los artículos 101¹³ y 102 de la Ley 1474 de 2011.

Respecto de la obligada aplicación de las normas que regulan los procedimientos de las actuaciones administrativas, recuérdese que conforme impone el artículo 13 de la Ley 1564 de 2012: ***"Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley"*** (negrillas fuera de texto), por consiguiente para el caso del proceso administrativo de responsabilidad fiscal, la garantía del debido proceso consiste en la obligatoria aplicación de las normas especiales, establecidas principalmente en la Ley 610 de 2000 y en la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, en lo relativo a la parte resolutive del fallo con responsabilidad fiscal, se encuentra lo siguiente:

RESUELVE

PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL a título de CULPA GRAVE, en cuantía de DOS MIL SETECIENTOS DIECISEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL TRECIENTOS NOVENTA Y UN PESOS MCTE (\$2.716.156.391.00), **en forma SOLIDARIA**, contra:

CARLOS ARTURO COGOLLO LARA
C.c. 78.705.631
Alcalde para la época de los hechos.
Elegido para el período Constitucional 2012 hasta 2015.

FABIO LEONARDO OTERO AVILEZ
C.c. 10.768.748
Alcalde para la época de los hechos investigados.
Elegido para el período Constitucional 2016 hasta 2019.

FELIX ROSENDO CUELLO CABRALES
C.c. 10.768.338
Contratista
R.L. Empresa de Servicios Públicos Municipales de Tierralta.

YANIO DE JESUS CASTELLANOS ATENCIA
Secretario de Planeación de Tierralta
Supervisor.

UNIÓN TEMPORAL LA LIBERTAD
Nit-900553676-6
R.L. MAURO JOSÉ NAVARRO PATRÓN
C.c.8.248.083 (Consortio Soto Navarro-Alcaldía de Tierralta).

CONSORCIO SOTO NAVARRO
R.L. WILMER EDUARDO SOTO SALINAS
C.c.6.887.963

RODRIGO REZA REZA



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

C.c.78.031741

Interventor (Contratado por la U.T. LA LIBERTAD, Nit-900553676-6.

SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE la presente providencia de Conformidad con los artículos 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, y las disposiciones reglamentarias de la CGR, con ocasión de la pandemia a través del Grupo de Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, de la Contraloría General de la República, a:

(...)

TERCERO: NOTIFICAR el presente Fallo a los Terceros Civiles Responsables vinculados al proceso, ASEGURADORAS Aseguradora Solidaria de Colombia y la Previsora S.A., de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a través de sus representantes legales y/o apoderados de confianza, en las siguientes direcciones:

Aseguradora Solidaria: Correo: notificaciones@solidaria.com.co

La Previsora S.A.: A su apoderado de Confianza en el Correo: manuel@mppabogados.com

CUARTO: Contra la presente decisión proceden los recursos de reposición y en subsidio apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la ley 610 de 2000 y los artículos 74 y ss., de la Ley 1437 de 2011, los cuales deben ser interpuestos ante La Colegiatura de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, de la Contraloría General de la República, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, en la Calle 66 No. 5-70, Piso 1º y 40º, del Edificio Isabela, en el Barrio El Recreo de Montería.

QUINTO: GRADO DE CONSULTA. El Fallo es Consultable, por lo dispuesto en el Artículo 18 de la Ley 610 de 2000; esto es, al estar representado declarados Responsables Fiscales por apoderado de oficio y por tal motivo, se enviará dentro de los tres (3) siguiente a su firma a la Dirección de Apoyo Fiscal de la Contraloría General de la República o Superior jerárquico.

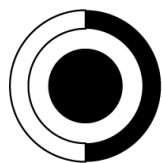
SEXTO: MANTÉNGASE las medidas cautelares Decretadas y Practicadas dentro del proceso.

SÉPTIMO: En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

- Remitir copia auténtica del fallo a la dependencia que deba conocer del proceso de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con el Artículo 58 de la ley 610 de 2000.
- Solicitar a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, Incluir en el Boletín de Responsables Fiscales a las personas a quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.
- Remitir copia íntegra del presente proveído a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el numeral 57 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.
- Remitir copia íntegra del presente proveído a la Entidad afectada, para que se surtan los registros contables.

OCTAVO: ARCHIVO FÍSICO. Cumplido lo anterior y una vez ejecutoriado el presente fallo, se procederá al archivo físico del expediente, de conformidad con las normas de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

A su vez, verificado el acápite correspondiente al análisis sobre el tercero civilmente responsable, el *a quo*, desarrolla la necesidad de vinculación de este desde el punto de vista normativo y jurisprudencial para terminar señalando:

LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.

Nit- 860.802.400-2

Póliza No. 3000682, vigencia 26/08/2014 al 26/08/2015. Riesgos amparados:
Cobertura de Manejo Oficial, delitos contra la Administración Pública, Fallos con

Responsabilidad Fiscal. Fecha de expedición 13/08/2014, deducible 15% del valor de la pérdida, Min- 5SMMLV.

Aseguradora Solidaria de Colombia

Nit-860.524.6554-6

Número de Pólizas: Villa Libertad I 820-47-994000016163 y Villa Libertad II 820-47-994000016162, con Vigencia hasta 31/03/2017.

Riesgos Amparados Cumplimiento del Contrato, buen manejo del Anticipo, estabilidad de la Obra, Salarios y Prestaciones Sociales. Valor Asegurado \$803.400.000.00, cada una y fecha de expedición 27/06/2014.

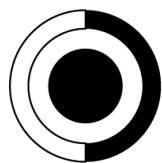
Sea lo primero indicar que en el acápite correspondiente al tercero civilmente responsable no existe ningún análisis de cara a establecer por qué razón las pólizas vinculadas correspondían con el daño investigado.

Lo anterior va en contravía de lo ordenado desde el Despacho del Contralor General de la República, quien mediante la Circular 005 del 16 de marzo de 2020 ha señalado que los operadores jurídicos debían contrastar el hecho objeto de investigación con los riesgos:

(...)

- *Teniendo en cuenta el hecho generador sobre el que recae el proceso de responsabilidad fiscal, el mismo debe **contrastarse con los siniestros cubiertos por las pólizas de seguros que potencialmente se afectarán** y a partir de allí, analizar las condiciones generales y particulares del contrato de seguros, la base o modalidad (ocurrencia, descubrimiento, reclamación o "claims made", etc.) de la cobertura del seguro que se pretende afectar y las demás condiciones del contrato, con miras a determinar tempranamente y con absoluta claridad cuál es la póliza llamada a responder (en virtud a la vigencia, el ramo de seguros, etc.).*
- *Es importante que, además de identificar la modalidad de cobertura, el operador fiscal verifique los demás elementos de la póliza, como su periodo de prescripción, de retroactividad, las exclusiones que establezca, sus amparos, deducible, valor y de ser posible determinar si la misma ya había sido afectada, lo cual puede afectar la suma asegurada.*

Asunto que fue recogido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en su concepto CGR-OJ-012-2024, en el siguiente sentido:



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

5. Conclusiones

5.1 En el marco del proceso de responsabilidad fiscal es deber del funcionario competente vincular, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 610 del 2000, a la compañía de seguros en calidad de tercero civilmente responsable cuando el presunto responsable o el bien contratado sobre el cual recae el proceso se encuentren amparados por una póliza.

5.2 La Contraloría General de la República ha impartido las correspondientes instrucciones para una correcta vinculación de los garantes en el proceso de responsabilidad fiscal.

5.3. En la Contraloría General de la República, el contralor general de la República expidió la Circular 05 de 2020 determinando aspectos a tener en cuenta para la vinculación de las compañías de seguros dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, incluyendo lo concerniente a las pólizas con Cláusulas Claims Made. Circular que a su vez ha sido objeto de aclaración respecto de su contenido y alcance en los conceptos CGR-OJ-050-2023 del 30 de marzo de 2023 y CGR-158-2023 del 06 de octubre de 2023. Documentos que se adjuntan en atención a su solicitud.

Es decir, se requiere un mínimo de análisis para establecer por cuál de los riesgos amparados se está vinculando al tercero civilmente responsable y de acuerdo con ello verificar plazos de vigencia y los valores correspondientes. Analizado el fallo de responsabilidad fiscal en el acápite correspondiente no se observa que la primera instancia haya hecho ese ejercicio de determinación, inclusive, se observa que involucra todos los amparos sin disgregar cual es el que corresponde con el daño determinado en la investigación.

Además de lo anterior, verificada la parte resolutive, transcrita literalmente en líneas anteriores, dicho acto administrativo adolece del numeral que *“declara terceros civilmente responsables”* a las compañías aseguradoras vinculadas a esta actuación. Se puede observar en el texto transcrito que la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba se limita, en el numeral tercero, a ordenar la notificación del fallo a las compañías de seguros, pero no las declara responsables en su calidad de terceros civilmente vinculados.

Es importante anotar, como bien lo ha definido el Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil¹¹⁴ que la parte resolutive configura la parte obligatoria de una decisión: *“La parte resolutive es la decisión y su obligatoriedad está por fuera de toda discusión. La parte motiva contiene el análisis racional que sustenta la decisión.”* Dicha parte resolutive, en el caso de un fallo con responsabilidad fiscal, debe contener con claridad cuál es la calidad por la que se debe responder y cuál es la cuantía por la que un tercero declarado fiscalmente responsable debe asumir dicha responsabilidad. Asunto que no se cumple en el fallo objeto de este grado de consulta.

OTRAS CONSIDERACIONES

Es importante llamar la atención de la primera instancia, con el fin de que se dé cumplimiento a lo ordenado por las Resoluciones Reglamentarias Orgánicas 0017 de 30 de noviembre de 2017, modificada por la 0018 de 7 de febrero de 2018 y 0087 del 27 de marzo de 2019 y la Resolución Reglamentaria Orgánica No 0036 del 17

¹¹⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2009-00022-00(1948) A. Fecha 21 de mayo de 2009.

Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

de junio de 2020, por la cual se regula la transitoriedad del SAE a SIREF, en donde se señaló que los documentos que tengan como destino una actuación de responsabilidad fiscal se procederá de inmediato a su inclusión en el expediente físico y a su cargue en el SIREF.

Tanto el expediente físico como el creado en el SIREF, deben contener la totalidad de los documentos que ingresan y las actuaciones que se surtan, incluyendo también los de alto volumen, los soportes y formatos especiales y los medios digitales organizados cronológicamente.

Lo anterior toda vez que recibido el expediente físico y contrastado este con el expedite cargado al SIREF, no existe coincidencia entre uno y otro, lo cual pone en riesgo la seguridad de la información.

Es importante anotar que verificados los CD's que acompañaron el expediente físico esta instancia deja constancia de que los discos compactos correspondientes a las siguientes imágenes no permiten tener acceso a la información que allí contiene:



CONTRALORÍA
Sistema Integrado de
Gestión y Control de
Calidad (SIGCC)

Macroproceso: Gestión de Recursos de la Entidad

Proceso: Administrar Documentación

Anexo 4 sobre CD, DVD y USB

Código: GRE-04-AX-0004

Versión: 1.0

Página 1 de 1

REFERENCIA CRUZADA

SECCIÓN: -80231 _ GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE CORDOBA

UBSECCIÓN: 80233- GRUPO DE INVESTIGACIONES

SERIE: 80233 _ PROCESOS

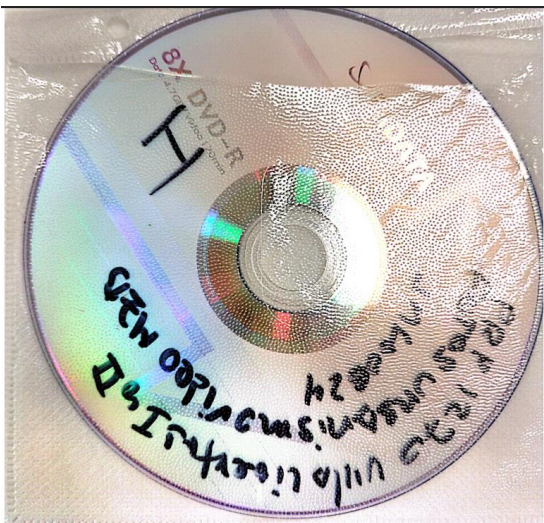
SUBSERIE: 80233-266-03

NÚMERO O NOMBRE DEL EXPEDIENTE: PRF No 80233-064-1270

SOPORTE DEL DOCUMENTO: CD ☒ DVD ☐ USB ☐

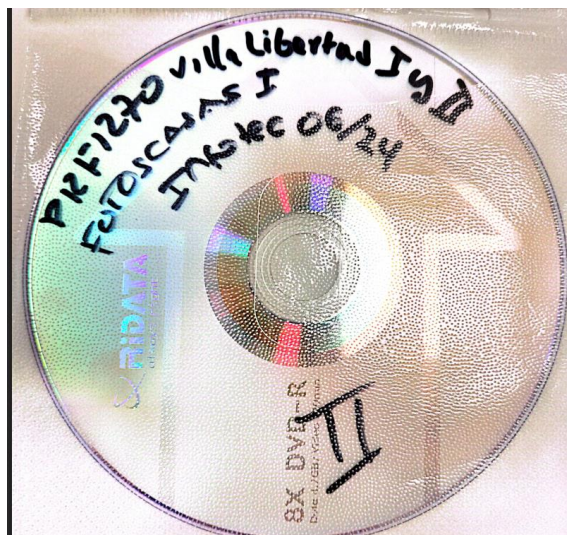
OTRO ☐

CONTENIDO DEL DOCUMENTO: PRF No 80233-064-1270 ANEXOS DEL INFORME TÉCNICO No.6, QUE SE LE ENTREGÓ AL SEÑOR



Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025



Con el fin de asegurar la información que reposa en los expedientes de responsabilidad fiscal es necesario dar aplicación a los actos administrativos expedidos por el despacho del Contralor General de la República y que ordenan que los expedientes existentes en el aplicativo SIREF guarden la integralidad de las piezas procesales existentes en físico.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y bajo las facultades de revisión integral del expediente en curso del grado de consulta en los términos del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales y toda vez que el Auto de Apertura 057 del 28 de febrero de 2020 expedido por la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República, fue expedido con irregularidades que afectan el debido proceso y las garantías de defensa de los presuntos responsables fiscales, este Despacho procederá a declarar la nulidad de este y las actuaciones surtidas a partir del mismo.

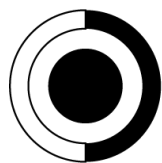
En cumplimiento del artículo 37 de la Ley 610 de 2000, se deberá reponer la actuación declarada nula, para que se subsane lo afectado y las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez.

En mérito de lo expuesto, la Contraloría Delegada Intersectorial 7 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR LA NULIDAD de las actuaciones surtidas dentro del PRF 80233-064-1270 a partir del Auto de Apertura 057 del 28 de febrero de 2020 expedido por la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República, en los términos de la parte considerativa de esta providencia.





Proceso de Responsabilidad Fiscal 80233-064-1270
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba

AUTO No. URF2-463 del 03 de abril de 2025

ARTICULO SEGUNDO: Las pruebas practicadas legalmente conservarán plena validez de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: Remítase copia de esta providencia a la Oficina de Control Interno Disciplinario de acuerdo con lo ordenado en la parte motiva de esta decisión.

ARTÍCULO CUARTO: La Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, deberá notificar la presente providencia conforme a lo 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 QUINTO: 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 SEXTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LIBIA RUIZ OREJUELA
Contralora Delegada Intersectorial
Unidad de Responsabilidad Fiscal No 7

Sustanció: Hermes Humberto Forero Moreno
Profesional Universitario *H. Forero*