



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 1 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

REFERENCIA:

Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No.
PRF-2019-00495.

ENTIDAD AFECTADA

DEPARTAMENTO DE SANTANDER
NIT. 890.201.235

MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
NIT. 800.213.967-3

PRESUNTOS
RESPONSABLES
FISCALES:

BERCELY QUIROGA VARGAS, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.495.679, en calidad de alcalde del Municipio de El Peñón, para el periodo constitucional 2012-2015.

FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.953.955, en calidad de alcalde del Municipio de El Peñón, para el periodo constitucional 2016-2019.

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZÁRATE, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.097.664.249, en calidad de Secretario de Planeación del Municipio de El Peñón, como supervisor del Contrato de Obra No. 061 de 2014.

FERNANDO FERREIRA TOVAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.010.173, en calidad de miembro del CONSORCIO VÍAS Y ESTRUCTURAS 2014 (Constructor).

INGENIERÍA Y SERVICIOS LTDA., identificada con NIT. 900.184.047-1, en calidad de miembro del CONSORCIO VÍAS Y ESTRUCTURAS 2014 (Constructor).

INGREAM S.A.S., identificada con NIT. 804.012.750-4, como miembro de la UNIÓN TEMPORAL EL PEÑÓN (Interventor).

CONSULTORES ESPECIALIZADOS Y ASOCIADOS DE SANTANDER CEAS, identificada con NIT.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

800.218.136-2, en calidad de miembro de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN (Interventor).

CLAUDIA YANETH TOLEDO BERMÚDEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 63.481.850, en calidad de Secretaria de Transporte e Infraestructura del Departamento de Santander, para el periodo comprendido entre el 06 de febrero de 2013 hasta el 07 de abril de 2015.

LUIS EMILIO ROJAS PABÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.105664, en calidad de Secretario técnico del OCAD - Secretario de Planeación desde el 01 de enero de 2012 hasta el 04 de febrero de 2013.

CECILIA ELVIRA ÁLVAREZ CORREA GLEN, identificada con cedula de ciudadanía No. 39.027.788, en calidad de Ministra de Transporte, del 02 de septiembre de 2012 al 14 de agosto de 2014.

GIOVANNI CORTÉS SERRANO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.529.357, en calidad de Asesor Delegado del Ministerio de Transporte en la OCAD-Santander.

RICHAR ALFONSO AGUILAR VILLA, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.031.743, en calidad de Gobernador del Departamento de Santander, para el periodo constitucional 2012-2015.

CARLOS ARTURO IBÁÑEZ MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.164.276, en calidad de delegado ante la OCAD del Gobernador De Santander.

ISIDRO MOGOLLÓN BLANCO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.391.748, en calidad de alcalde Municipio De Capitanejo (Santander), para el periodo constitucional 2012-2015, como miembro del OCAD-Santander.

LETTY AZUCENA ROJAS TÉLLEZ, identificada con la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 3 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

cédula de ciudadanía No. 63.370.593, en calidad de alcalde Municipio de La Belleza (Santander), para el periodo constitucional 2012-2015, como miembro del OCAD-Santander.

JORGE MARTÍNEZ GALVIS, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.390.673, en calidad de alcalde del Municipio de Galán (Santander), para el periodo constitucional 2012-2015, como miembro del OCAD-Santander.

LUIS ANTONIO DÍAZ FLÓREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13.922.992, en calidad de alcalde del Municipio de Málaga (Santander), para el periodo constitucional 2012-2015, como miembro del OCAD-Santander.

TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES:

LIBERTY SEGUROS S.A., identificada con NIT. 860.039.988, con ocasión de la Póliza de cumplimiento No. 2379648, expedida el 31 de marzo de 2017.

COMPAÑÍA DE SEGUROS ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con NIT. 869.524.654-6, con ocasión a las Pólizas de manejo global del sector oficial No. 465-64-994000000006 y 410-84-9940000000085; las Pólizas multirriesgo No. 410-73-9940000000239, 410-73-9940000000296, 410-73-9940000000304 y 410-73-9940000000350.

LA PREVISORA S.A., identificada con NIT. 860-002-400, con ocasión de las Pólizas multirriesgo No. 1000210, 1000225, 1000186, 1000195 y 1000204.

CUANTÍA DEL DAÑO:

MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.238.230.432) sin indexar.

PROVIDENCIA:

Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495"*.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 4 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

PRIMERA INSTANCIA: Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República.

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

En uso de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, procede a revisar en grado de consulta el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido el 25 de abril de 2024 por el Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495, así como, resolver los recursos de apelación presentados contra este, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

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

Los presupuestos fácticos que dieron origen al presente proceso de responsabilidad fiscal se derivaron del Hallazgo con presunta incidencia fiscal No. 71197 del 12 de noviembre de 2018, producto de la Auditoría de cumplimiento No. AT 182 realizada al Departamento de Santander, en el que se evidenciaron presuntas **irregularidades en la planeación y ejecución** del proyecto de la "Construcción de un puente en concreto postensado de dos luces con apoyo central cimentado dentro del cruce del río Horta", con ocasión al Contrato de Obra No. 061 del 16 de julio de 2014 y el de Interventoría No. 2488 del 05 de septiembre de 2014, en desarrollo del Convenio Interadministrativo Marco de Cooperación No. 5277 del 08 de noviembre del 2013, suscrito entre el Departamento de Santander y el Municipio de El Peñón.

De acuerdo con el auto que imputó responsabilidad fiscal, el reproche se erigió porque la obra quedó **inconclusa, sin entrar en funcionamiento** y sin que se cuenten con recursos adicionales para terminarla, quedando con un avance físico del 60% y financiero del 100%, cuantificando el daño en la suma de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.238.230.432), sin indexar, equivalentes a la totalidad de los recursos invertidos en el



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 5 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

contrato de obra.

1.2. Principales actuaciones:

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

- Auto No. 028 de 21 de mayo de 2019, mediante el cual se dio apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495.¹
- Auto No. 0133 de 06 de septiembre de 2019, mediante el cual se remitió el proceso por competencia a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y cobro Coactivo de la Contraloría General de la República.²
- Auto No. 004 del 04 de marzo de 2022, mediante el cual se vinculó a terceros civilmente responsables.³
- Auto No. 001 del 27 de febrero de 2023, mediante el cual se vinculó a los miembros de la OCAD que aprobaron, viabilizaron y priorizaron el proyecto de inversión como presuntos responsables.⁴
- Auto No. URF1-000404 de 29 de diciembre de 2023, por el cual se imputó responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad de Fiscal No. 2019-00495.⁵
- Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, mediante el cual se profirió fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495.⁶
- Auto No. 00262 de 14 de agosto de 2024, mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad de Fiscal No. 2019-00495.⁷

¹ Folios 43-51.
² Folios 1036-1051.
³ Folios 944-950.
⁴ Folios 1134-1148.
⁵ Folios 1574-1608.
⁶ Folios 2951-3024.
⁷ Folios 3376-3416

[Handwritten signature]

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495.”

- Oficio del 16 de agosto de 2024, con radicado SIGEDOC No. 2024IE0090783, mediante el cual se remitió el proceso a la Sala Fiscal y Sancionatoria para que se surta Grado de Consulta y se resuelvan apelaciones frente al fallo mixto de responsabilidad fiscal.

II. DECISIÓN CONSULTADA Y RECURRIDA

Corresponde al Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, mediante el cual se profirió fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 Unidad de Responsabilidad Fiscal Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, por las siguientes razones.

Para empezar, el *a quo* señaló como daño el detrimento causado a las arcas del Estado representado en los recursos efectivamente girados, pagados y desembolsados al contratista CONSORCIO VIAS Y ESTRUCTURAS 2014 por un valor de MIL TREINTA Y UN MILLONES DIEZ MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$1.031.010.333) por una obra inconclusa, que no está en funcionamiento ya que lo ejecutado solo corresponde a la subestructura del puente (dos estribos emplazados en cada una de las riberas del río Horta y una pila central sobre el cauce del río), sin que la estructura construida preste algún tipo de servicio o utilidad a la comunidad.

Además, la obra quedó inconclusa y no cuenta con recursos adicionales que garanticen su continuidad, teniendo en cuenta que el proyecto fue aprobado sin vigencias futuras, quedando con una ejecución física del 60% y financiera del 100 %. Igualmente, refirió que en los estudios previos del 2005 se evidenciaron falencias de planeación, puesto que no se contemplaron actividades fundamentales asociadas a la ejecución de la obra tales como: el manejo de las aguas del río, excavaciones de roca a máquina en material granula bajo agua y la conformación de terrazas para acceder al lugar donde se construirán los *Caisson*, aumentando en un 44% el valor total del proyecto al haber sido incluidas durante la ejecución.

Todo lo anteriormente expuesto, provocó que se descapitalizara la financiación del Contrato de Obra No. 061 de 2014, limitando su alcance solo a la construcción de la subestructura, dando como resultado una obra inconclusa, vulnerable a eventos sísmicos sin el confinamiento que le proporciona la placa superior de la superestructura, convirtiéndose en un «péndulo invertido».



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 7 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

En ese orden, después de relacionar los argumentos presentados por los vinculados en sus versiones libres, donde los argumentos en común fueron la presunta ocurrencia de la caducidad de la acción fiscal, la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, la imposibilidad de cumplir con el objeto del contrato con los recursos asignados debido a fenómenos financieros como la inflación, y por la prescripción de algunas pólizas o falta de cobertura del riesgo asegurado por parte de las aseguradoras vinculadas como terceros civilmente responsables.

Después, la instancia de conocimiento sustentó el daño como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal en este proceso, de un lado al analizar la trazabilidad de las actuaciones contractuales, la primera instancia concluyó que el incumplimiento contractual se debió a las deficiencias técnicas desde la planeación del proyecto y posterior ejecución parcial, agregando que ni siquiera fueron actualizados los estudios y diseños elaborados por ETA en el 2005, que sirvieron como soporte para el proyecto de inversión en el 2012.

De otro lado, al analizar los informes técnicos decretados⁸, practicados e incorporados al proceso, el Despacho de origen concluyó que pesar de que en el Contrato No. 061 de 2014 se previó construir en su totalidad el puente, es decir la subestructura y superestructura, solo alcanzó a ejecutarse únicamente la subestructura, con los recursos invertidos que incluyeron una adición presupuestal, teniendo en cuenta que el presupuesto original no contempló las actividades correspondientes al manejo de aguas en el cauce del río, la cual obligaba la construcción de la pila central en esa corriente hídrica.

Entonces, para el *a quo*, tanto la administración del municipio de El Peñón, como el contratista e interventor del proyecto apartaron del principio de planeación, que si bien tenía como objeto la construcción total de un *"Puente en concreto postensado de dos luces con apoyo central cimentado dentro del cauce del río Horta"*, el cual necesitaba de unos ítems mínimos y previsibles el cumplimiento de los estándares técnicos necesarios que lo hicieran una obra funcional, y que fueron previstos desde la planeación, una vez puesta en marcha la ejecución del proyecto se requirió adicionar recursos públicos, sin que se llegara a cumplirse el objeto del contrato que fue modificado precisamente ante las falencias de planeación, así como la necesidad celebración de un nuevo contrato de obra para terminarla en una segunda fase, dando como resultado una obra inconclusa y sin prestar ningún beneficio a la comunidad.

⁸ Informe técnico del 02 de agosto de 2021 (Folios 470-516) y el Informe técnico del 29 de abril de 2024 (Folios 2596-2627).

Handwritten signature

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Por lo tanto, el daño fue cuantificado por la totalidad de los recursos invertidos en el contrato de obra por un valor de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.238.230.432), que indexado corresponde a un valor de MIL OCHOCIENTOS SIETE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO SESENTA Y OCHO PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/Cte. (\$1.807.549.168,60).

Una vez que la primera instancia terminó el análisis del daño, procedió a estudiar los otros dos elementos de la responsabilidad fiscal, la conducta y el nexo de causalidad frente a cada vinculado, no sin antes determinar la calidad de gestores fiscales de los presuntos responsables fiscales en virtud del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, encontrando fiscalmente responsables a BERCELY QUIROGA VARGAS, vinculado en calidad de alcalde del Municipio de El Peñón para el periodo constitucional 2012-2015; FRANCISCO DE JESÚS CRUZ GÜIZA, vinculado en calidad de alcalde del Municipio de El Peñón para el periodo constitucional 2016-2019; y, LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZÁRATE, en calidad de Secretario de Planeación del Municipio de El Peñón, quien fungió como supervisor de la obra, como miembros de la administración local.

Igualmente, la primera instancia encontró fiscalmente responsables a los miembros del CONSORCIO VÍAS Y ESTRUCTURAS 2014, como constructores del proyecto y a los miembros de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN, en calidad de interventor de la obra. Profirió fallo sin responsabilidad fiscal frente a CLAUDIA YANETH TOLEDO, en calidad de Secretaria de Transporte e Infraestructura del Departamento de Santander del 06 de febrero de 2013 hasta el 07 de abril de 2015, así como a todos los vinculados como miembros del OCAD Santander para la época de los hechos, al haberse presentado una ruptura del nexo de causalidad entre su conducta y el daño causado, además el *a quo* descartó la responsabilidad de LUIS EMILIO ROJAS PABÓN, en calidad de Secretario técnico del OCAD, pues era al Municipio de el Peñón quien expidió un certificado de que el proyecto cumplía con las características técnicas que habían sido previstas desde los estudios previos.

Después, al estudiar la vinculación de los terceros civilmente responsables, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, la primera instancia declaró civilmente responsables a LIBERTY SEGUROS S.A., con ocasión a la Póliza de Cumplimiento a favor de Entidades Estatales No. 2379648 expedida el 31 de marzo de 2017; a la COMPAÑÍA DE SEGUROS ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, con ocasión a la Póliza de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 9 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

manejo del sector oficial No. 465-64-994000000006 del 8 de abril del 2019; y, a LA PREVISORA S.A., con ocasión de la Póliza multirriesgo No. 1000210 del 18 de junio del 2018 y la Póliza multirriesgo No. 1000225 del 16 de febrero del 2019, las dos anteriores específicamente por el riesgo correspondiente a manejo global de entidades oficiales.

Finalmente, el Despacho de origen decidió desvincular la póliza de manejo global del sector oficial No.410-84- 9940000000085, vigente del 29 de marzo de 2012 al 16 de marzo del 2013; la Póliza de seguro multirriesgo No. 410-73-9940000000239, vigente del 29 de julio del 2013 hasta el 16 de marzo del 2014; la Póliza de Seguro multirriesgo No 410-73-9940000000296 vigente del 09 de diciembre del 2014 hasta el 02 de marzo del 2015; la Póliza de Seguro multirriesgo No 410-73-9940000000304, vigente del 10 de abril de 2015 hasta el 10 de febrero del 2016 y la Póliza de Seguro multirriesgo No 410-73-9940000000350, vigente del 09 de marzo del 2016 hasta el 09 de marzo del 2017, todas la anteriores expedidas por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, que por su vigencia o amparos no guardaban relación con el presente proceso de responsabilidad fiscal.

De igual forma y por las mismas razones, la primera instancia desvinculó la Póliza multirriesgo No. 1000186, vigente del 07 de marzo del 2017 al 04 de septiembre del 2017; la Póliza de seguro multirriesgo No. 1000195, vigente del 04 de octubre del 2017 hasta el 15 de enero del 2018; la Póliza multirriesgo No 1000204, vigente del 16 de febrero del 2018 al 01 de junio del 2018, todas las anteriores expedidas por la aseguradora LA PREVISORA S.A.

III. DECISIÓN EN SEDE DE REPOSICIÓN FRENTE A LOS RECURSOS Y LAS NULIDADES

Contra la decisión anterior, se presentaron recursos de reposición y en subsidio de apelación que fueron resueltos mediante Auto No. 00262 de 14 de agosto de 2024, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, el cual dispuso no reponer los recursos presentados y concedió los recursos de apelación interpuestos por parte de los siguientes vinculados:

VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO
FRANCISCO JESÚS CRUZ GUIZA	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0173168 del 07 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024 por

4



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 10 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO
	correo electrónico (folio 3076 a 3077) quien autorizó notificación electrónica desde el 12 de febrero de 2024 (Folios 2082-2100).
LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZARATE	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0173341 del 08 de agosto de 2024 (se observa que, si bien el radicado es del 08 de agosto de 2024, el señor Rodríguez Zarate envió el recurso el 06 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024 por correo electrónico (folio 3074 a 3075), quien autorizó notificación electrónica desde el 27 de enero de 2020 (Folio 146).
BERCELY QUIROGA VARGAS	Radicado SIGEDOC No.2024ER0177258 del 12 de agosto de 2024. Notificado el 02 de agosto de 2024 por aviso enviado al correo electrónico (Folio 3334)
FERNANDO FERREIRA TOVAR	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0170875 del 02 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024 por correo electrónico (Folio 3081 a 3082).
CONSULTORES ESPECIALIZADOS Y ASOCIADOS DE SANTANDER, Y OTROS CEAS (Interventor).	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0171646 del 05 de agosto de 2024. Notificada por medios electrónicos el 29 de julio de 2025, quien autorizó la notificación por este medio el 29 de julio de 2024 (Folio 3348).
INGREAM S.A.S. Defensor de oficio: Yenni Lizeth Paredes Barragán	Radicado SIGEDOC No.2024ER0169574 del 02 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024, por medios electrónicos, quien había autorizado este medio de notificación (Folio 1506).
LA PREVISORA S.A.	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0170341 del 02 de agosto del 2014, notificada por medios electrónicos el 26 de julio de 2024 (Folios 3085-3091).
COMPAÑÍA DE SEGUROS ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	Radicado No. 2024ER01691474 del 02 de agosto del 2024, notificada por medios electrónicos el 26 de julio de 2014 (Folio 3092-3096).
LIBERTY SEGUROS S.A.	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0170342 del 02 de agosto del 2024, notificada por medios electrónicos el 26 de julio de 2024 (Folio 3083).

Adicionalmente, rechazó de plano, las solicitudes de NULIDAD interpuestas por CECILIA ELVIRA ÁLVAREZ CORREA GLEN, LUIS EMILIO ROJAS PABÓN, ISIDRO MOGOLLÓN BLANCO, LUIS ANTONIO DÍAZ FLÓREZ y de la aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia:

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

La Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria, es competente para revisar en grado de consulta el Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495"*, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 Unidad de Responsabilidad Fiscal Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República y resolver los recursos de apelación presentados contra este, de conformidad con lo establecido en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia; las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el artículo 5 del Decreto 405 del 2020, mediante el cual se adicionó el artículo 42E al Decreto Ley 267 de 2001 y especialmente, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Resolución Organizacional No. OGZ-0828-2023 del 16 de marzo de 2023.

4.2. Asuntos preliminares:

Para efectos de adoptar la decisión que en derecho corresponde, resulta oportuno abordar la naturaleza del control fiscal y analizar los elementos de la responsabilidad fiscal, así como, el contexto de los hechos generadores de la presente causa fiscal, por los cuales se adoptó fallo con responsabilidad fiscal.

Agotada esta etapa de asuntos preliminares de cara al ejercicio fiscal de cierre, se advierte que el fallo emitido por la primera instancia abarca situaciones disimiles que necesariamente han de ser abordadas de manera independiente, de tal suerte que se abordará el estudio de la siguiente manera:

- a. De manera inicial se ocupará la Sala de Decisión de revisar en Grado de Consulta el fallo sin responsabilidad fiscal, la desvinculación de unos terceros civilmente responsables y el fallo con responsabilidad fiscal a quien fue representado por defensor de oficio, bajo las previsiones legales;
- b. Seguidamente abordará el estudio de los recursos de apelación presentados respecto al fallo con responsabilidad fiscal emitido; Y,
- c. Finalmente, se revisará la indexación del daño.

4.2.1. Control fiscal y elementos de la responsabilidad:

El artículo 267 de la Constitución Nacional señala que el control fiscal es una función pública

12

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

Así mismo, el artículo 268-5 ibidem, dispone que el Contralor General de la República tiene las atribuciones de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, de imponer sanciones pecuniarias del caso, de recaudar su monto y de ejercer la jurisdicción coactiva, así como de promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, las investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

En desarrollo de los anteriores postulados constitucionales se expide la Ley 610 de 2000, *"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"*, la cual, define el proceso de responsabilidad fiscal como:

"Artículo 1. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 4 de la misma ley, dispone:

"Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (...)" (Negrilla fuera de texto)

A su vez, el artículo 5 ibidem, señala que la responsabilidad fiscal está integrada por los siguientes elementos:

- **Una conducta dolosa o culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal:** Hace referencia al actuar o proceder del servidor público o del particular que por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna o una gestión que no cumple con los cometidos y fines esenciales del Estado, ocasiona el daño patrimonial. Esta se entiende como la acción u omisión del servidor o particular, es decir, hace referencia a la conducta que se afirma, causa el daño a la entidad.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

- **Un daño patrimonial al Estado:** es la lesión o menoscabo causado al patrimonio público, representado en el deterioro de los bienes o recursos públicos. El daño constituye, a no dudarlo, el elemento más importante si de establecer responsabilidad fiscal se trata, pues de no acreditarse dicho presupuesto ontológico de la presunta responsabilidad, el factor de atribución desaparecería por sustracción de materia.
- **Un nexo causal entre los dos elementos anteriores:** Es aquella relación o vínculo que debe existir entre el daño al erario y la conducta dolosa o gravemente culposa, que serviría para concluir que el daño es consecuencia directa del hecho atribuible a una persona.

De acuerdo con las disposiciones transcritas, el proceso de responsabilidad fiscal tiene las siguientes características:

- a. **Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal.** La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política, únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. No sobra recordar, que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión "con ocasión de ésta", contenida en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal. (Sentencia C-840/01)
- b) **Es de carácter subjetivo.** Para deducirla es necesario determinar el tipo de conducta del presunto responsable. En este sentido, como lo señalan los artículos 4° y 5° de la ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Adicionalmente, debe existir un nexo causal entre dicha conducta dolosa o gravemente culposa y el daño patrimonial al patrimonio público. Lo anterior supone que, en materia de responsabilidad fiscal, esté proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

c) **Es patrimonial y no sancionatoria.** La declaratoria de responsabilidad fiscal, tiene una finalidad meramente resarcitoria, por cuanto pretende obtener la indemnización al detrimento patrimonial. En este sentido, como señaló la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la expresión "mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal" contenida en el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado, en este caso, el Estado, quede indemne, es decir, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Cabe precisar que el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado y no puede superar ese límite, de lo contrario, se incurriría en enriquecimiento sin causa.

Por lo mismo, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado con la indexación correspondiente, que, para el caso de la responsabilidad fiscal, se encuentra prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

Dicha responsabilidad se declara en un proceso de naturaleza administrativa. La providencia que decide finalmente sobre la responsabilidad del investigado constituye un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción en lo contencioso administrativa.

La norma transcrita determina los parámetros a partir de los cuales existe daño fiscal, no obstante, el tema ha sido objeto de estudio por la Corte Constitucional, obsérvese:

"Ahora bien, con respecto al daño, esta Corporación ha sostenido: "Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio."

En Sentencia C-340 de 2007 la Corte Constitucional estudió el concepto de daño fiscal contenido en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, así:

"a. En primer lugar, la norma contiene una descripción del daño como fenómeno

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

objetivo.

"De acuerdo con la norma que se estudia, para que exista responsabilidad fiscal debe haber una "lesión del patrimonio público", sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de "lesión" para precisar el concepto general de "daño" lo cual implica que debe tratarse de un daño antijurídico. A renglón seguido, la norma señala cual es el objeto sobre el que recae la lesión y expresa que éste puede ser los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado.

"Luego describe el contenido de la lesión, al indicar que ésta puede consistir en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro.

"b. En segundo lugar, la norma contiene el criterio de imputación del daño antijurídico, y precisa que el mismo debe ser el resultado de una gestión fiscal por servidor público o particular que obra con dolo o culpa. **Como modalidades de la gestión que pueden conducir a la responsabilidad fiscal la norma enuncia la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.**"

"La valoración de cualquier daño al patrimonio público requiere que se confronte a la luz de la Ley 610 de 2000, con miras a determinar la existencia cierta del mismo" (Negritillas fuera de texto).

Sobre el pivote del daño patrimonial al Estado y establecido éste, se analizará la conducta de quienes generaron o contribuyeron en la consecución del daño acaecido, así como el nexo causal como arriba ya se explicó *inextenso*; estudio que esta Sala realizará en el marco de las competencias que la facultan para conocer la decisión en esta instancia.

4.2.1. Daño patrimonial investigado:

En este proceso el daño como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal en virtud del artículo 5 de la Ley 610 de 2000, fue identificado como la pérdida de la totalidad de los recursos invertidos en el proyecto denominado *"Construcción de un puente en concreto postensado de dos luces con apoyo central cimentado dentro del cruce del río Horta"*, en el que se evidenció falencias de planeación y ejecución del mismo dando como resultado una obra inconclusa y sin prestar ningún beneficio a la comunidad, lo cual estuvo sustentado en varias pruebas que se analizarán a continuación.



"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

i. Documentos contractuales del proyecto Construcción de un puente en concreto postensado de dos luces con apoyo central cimentado dentro del cruce del río Horta.

Para empezar, dentro del acervo probatorio obran varios documentos en los que se determinó el alcance del proyecto, cuyo origen proviene del Convenio marco de cooperación No. 00005277 del 08 de noviembre de 2013 (Folio 26-CD), celebrado entre el Departamento de Santander y el Municipio de El Peñón, en el cual se estipuló lo siguiente:

"PRIMERA OBJETO DEL CONVENIO: - Aunar esfuerzos entre el DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y EL MUNICIPIO DE EL PEÑÓN encaminados a la identificación y gestión de los recursos técnicos administrativos y financieros requeridos para "CONSTRUCCIÓN PUENTE EN CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RÍO HORTA MUNICIPIO DE EL PEÑÓN – DEPARTAMENTO DEL SANTANDER, CENTRO ORIENTE". Para el desarrollo del objeto del presente Convenio Marco de Cooperación EL DEPARTAMENTO y EL MUNICIPIO EL PEÑON se comprometen a: 1. Promover, identificar, diseñar, estructurar y formular conjuntamente actividades específicas que contribuyan al cumplimiento del objeto, en concordancia con los fundamentos y motivaciones generales expresadas en las consideraciones. 2. Realizar articuladamente las gestiones, los trámites requeridos para la obtención de recursos que hagan posible la ejecución cabal de las actividades específicas formuladas en ejecución del objeto del presente Convenio Marco de Cooperación. (...) 5. Realizar los aportes establecidos en los otrosí o contratos derivados que se celebren en desarrollo del presente Convenio Marco de Cooperación y dar cumplimiento a las obligaciones definidas en cada uno de ellos. (...)

PARÁGRAFO UNO. OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO. 1) Trasladar los recursos comprometidos en la presente vigencia fiscal al Municipio del Peñón en la cuenta bancaria que se disponga para el manejo de los recursos (...) 3) Solicitar al MUNICIPIO, la ejecución y Cumplimiento del objeto del convenio.

PARÁGRAFO DOS. OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO. 1) Disponer los recursos según el presente Convenio Marco para la ejecución de las obras objeto del mismo. 2) Incorporar los recursos del Departamento al presupuesto del Municipio en la presente vigencia. 3) Elaborar los estudios y diseños complementarios correspondientes para la ejecución de las obras objeto del presente convenio, de acuerdo al proyecto radicado y viabilizado en el Departamento de Santander. 4) Iniciar el proceso de contratación dentro de los tres primeros meses de la Vigencia 2014. 5) Ejercer la supervisión a través de la Secretaría de Planeación Municipal, sobre el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el presente convenio, para tal fin deberá



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 17 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

comunicar la designación del supervisor al Departamento. (...)
VALOR Y APORTES: El presente Convenio Marco de Cooperación no tiene asignación ni compromiso de recursos presupuestales expreso de las partes signatarias; sin embargo, con el proyecto de inversión que da origen al presente convenio el Departamento asume compromiso con recursos económicos así. A) **EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER dispondrá la suma de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y UN PESOS CON CINCUENTA Y NUEVE CENTAVOS M/CTE (\$1.238.230.431,59) de asignaciones directas regalías 2012-2013.**" (Resaltado fuera del texto)

Posteriormente, el Departamento de Santander y el Municipio de El Peñón suscribieron el Otrosí del 30 de diciembre de 2013 (Folio 26-CD), mediante el cual se modificó el valor y los aportes por parte del Departamento de Santander al convenio mencionado de la siguiente forma:

"PRIMERA: VALOR Y APORTES quedará así: Para todos los efectos legales y fiscales el valor del Convenio Marco se fija de suma de: **MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y UN PESOS CON CINCUENTA Y OCHO CENTAVOS (\$1.238.230.431,58)**. Los cuáles serán aportados por el Departamento soportados en los siguientes conceptos presupuestales: Que existe Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 0011509, de fecha 30 de diciembre de 2013, con cargo al rubro 053590070713, Recursos asignaciones directas (SGR) por un valor de DOSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS PEROS CON UN CENTAVO MCTE (\$228.401.242,01)"

En ese orden, en virtud del convenio mencionado el Municipio de El Peñón celebró con el CONSORCIO VÍAS Y ESTRUCTURAS 2014, el Contrato de Obra No. 061 del 16 de julio de 2014 (Folio 26-CD), cuyo objeto era la "Construcción del Puente de concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del cauce del río Horta corregimiento de Río Blanco Municipio de El Peñón – Santander", en el cual se estipularon las siguientes obligaciones:

"META 1: **Ejecutar al 100% la construcción de 2 puentes vehiculares para mejorar la movilidad**, transporte, comercialización y valorización del territorio durante el periodo de gobierno. (EOT mediano plazo). Etapa 1. Formulación y/o actualización del proyecto (25%). Etapa 2. Gestión de los recursos (25%). Etapa 3. Construcción de la obra (50%)".
iii) Que El municipio de El Peñón desarrolló los respectivos estudios y documentos previos (...)

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATISTA se compromete para con EL MUNICIPIO DE EL PEÑÓN a realizar la ejecución de la obra pública a denominar "CONSTRUCCIÓN PUENTE DE CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RIO HORTA CORREGIMIENTO DE RÍO BLANCO MUNICIPIO DE EL PEÑÓN SANTANDER", de conformidad con el Pliego de Condiciones y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, y aceptada por EL MUNICIPIO, los cuales hacen parte integrante de este contrato. SEGUNDA. - VALOR DEL CONTRATO: El valor del presente contrato asciende a la suma de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.238.230.432,00).

Parágrafo. - El presente contrato se celebra conforme a las cantidades, especificaciones técnicas, diseños y demás establecidas en el proyecto aprobado, viabilizado y priorizado por el OCAD departamental, proyecto registrado en el banco de programas y proyectos - SUIFP con el código N° 2012-004680075 aprobado por el departamento, y Convenio Marco de Cooperación No 000005277 del 2013 suscrito entre la Gobernación de Santander y el municipio de El Peñón (...)

Como se observa en los documentos citados, hasta este punto para esta Sala está claro que el Contrato No. 061 de 2014 derivado del convenio de cooperación estipulaba expresamente que el proyecto de construcción del puente se debía ejecutar en un 100% con los recursos asignados, en el cual el Departamento de Santander se comprometió a transferirle los recursos al Municipio de El Peñón, y este último estaría a cargo de realizar los estudios técnicos y diseños, además de escoger al contratista, realizar los pagos y llevar a cabo el seguimiento y control al proyecto junto con la interventoría.

Igualmente, desde los Estudios Previos se habían establecido las cantidades de obra para ejecutar y los riesgos que debía asumir las partes contratantes, como se observa a continuación:

1. Riesgos Económicos: Se recomienda que por regla general y bajo la premisa de contar con información suficiente y con las condiciones necesarias para llevar a cabo el objeto contractual, el riesgo se traslade al contratista en atención a su experticia en el manejo y posibilidad de administración efectiva de los riesgos económicos. Desde luego, ello no podrá hacerse en relación con riesgos que el mismo no pueda controlar, como condiciones macroeconómicas no previsibles, las cuales por ser imprevisibles escaparían de la órbita de aplicación del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007.
3. Riesgo Operacional: Por regla general y bajo la premisa de contar con información suficiente, los riesgos operacionales se transfieren al contratista, en la medida en



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 19 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

que cuenta con mayor experiencia y conocimiento de las variables que determinan el valor de la inversión y tendrá a su cargo las actividades propias del contrato. En aquellos contratos donde se presente un alto componente de complejidad técnica, las entidades estatales pueden considerar la posibilidad de utilizar como mecanismo de mitigación el Otorgamiento de garantías parciales para cubrir eventuales sobrecostos asociados a la complejidad identificada.

4. Riesgos Financieros: Se recomienda que el riesgo se traslade al contratista por regla general y bajo la premisa de contar con información suficiente. En atención a su experticia en la consecución y estructuración de los recursos necesarios, se presume que cuenta con un manejo y posibilidad de administración efectiva de los riesgos financieros." (Resaltado fuera del texto)

Entonces, estos riesgos fueron previstos desde los estudios previos, los cuales fueron asumidos por el contratista al momento de presentar su oferta y suscribir el contrato, teniendo en cuenta que este documento hace parte integral de los proyectos que se desarrollen a través del contrato de obra. Al respecto, el Consejo de Estado en sus decisiones en desarrollo del numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en lo que concierne al principio de planeación ha señalado:

"CONTRATACIÓN ESTATAL - Principios. Planeación

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."⁹ (Resaltado fuera del texto)

En síntesis, en este proyecto desde los estudios previos estaban definidas las características, especificaciones técnicas, cantidades de obra, presupuesto y demás detalles para la "Construcción del Puente de concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del cauce del río Horta corregimiento de Río Blanco

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de mayo de 2012, CP Ruth Stella Correa Palacio, rad No. 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).

12

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Municipio de El Peñón – Santander", donde el contratista de obra se comprometió a ejecutar las cantidades de obra pactadas en un 100%, cumpliendo con las características técnicas, y correlativamente el Municipio de El Peñón a realizar los pagos y el debido seguimiento y control al proyecto junto con la interventoría.

No obstante, después de haberse iniciado la obra el 01 de noviembre de 2014, se suscribieron varias actas modificatorias (Folio 26-CD) al contrato inicial, limitando y modificando el alcance del objeto del contrato, al igual que frente a las cantidades de obra:

"Acta de modificación de cantidades y de precios no previstos No. 02 del 30 de diciembre del 2014 al Contrato de Obra No. 061 del 2014 (...)

3. Durante la ejecución de la obra se evidencio la necesidad de incluir actividades para garantizar la funcionalidad y la estabilidad de la obra y el cumplimiento del alcance del contrato; para esto se requiere hacer una modificación a las actividades contratadas; dichas actividades son las siguientes:

8. NUEVOS ÍTEMS		
8,1	Demolición de roca	M3
8,3	Concreto ciclópeo	M3

4. Que, una vez evaluado el balance de obra presentado por el contratista y los informes de interventoría, la entidad considera necesario hacer la modificación a las cantidades contratadas y **la inclusión de los nuevos ítems para garantizar la funcionalidad de la estructura y la estabilidad, sin modificarse el valor inicial del contrato.** (...)

Acta de modificación de cantidades y de precios no previstos No. 02 del 26 de julio del 2016 al Contrato de Obra No. 061 de 2014 (...)

• Que las cantidades del contrato han variado con respecto a las proyectadas inicialmente, en razón a que **se deben contemplar actividades referentes al manejo de aguas y siguiendo el estudio de suelos realizado para la ejecución del proyecto,** donde se recomienda reforzar la estabilidad de los taludes de los estribos ante la presencia de fuerzas de origen sísmico, implementando las alternativas de estabilización mediante anclajes según lo analizado y siguiendo las distribuciones mencionadas en dicho estudio.

Que es necesario realizar actividades no previstas inicialmente y pactar nuevos precios, con el fin de cumplir con el contrato, tales como: ítem 8,3 Anclaje en roca, ítem 8,4 Dado en concreto reforzado para anclaje. Así mismo, es necesaria **la creación de ítems referentes al manejo de aguas para poder garantizar el correcto desarrollo del objeto del contrato y minimizar riesgos en la ejecución del mismo.**

Lo anterior considerando el siniestro ocurrido los días 20 y 21 de marzo del 2015, donde

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

se presentó una creciente súbita del Rio Horta, la cual ocasionó daños irreparables a las obras ejecutadas en el lecho del rio para la cimentación de la pila central del puente objeto del convenio. **Los ítems a crear como no previstos concernientes al manejo de aguas son los siguientes: ítem 8,5 Excavaciones varias a máquina en material granular bajo agua e ítem 8,6 Conformación terrazas con material de excavación.** Que para la pactación [sic] de los nuevos análisis de precios unitarios se toman los precios de materiales, maquinaria y mano de obra consignados en la propuesta inicial; soportándose mediante apu's, los cuales se anexan al final de la presente acta, quedando pactados los precios unitarios de los nuevos ítems (...)

2. Autorizar al contratista de obra por parte de la interventoría y la supervisión del Municipio, para que dé inicio a la ejecución de las actividades de los ítems no previstos, siguiendo las especificaciones técnicas anexas a la presente acta (...)

Acta de modificación de cantidades y de precios no previstos No. 03 del 10 de abril del 2017 al Contrato de Obra No. 061 de 2014 (...)

• **Que las cantidades del contrato han variado con respecto a las proyectadas inicialmente,** en razón al concepto geotécnico entregado y aprobado por la interventoría el cual llevó al rediseño de la cimentación de pila central, a la implementación de un nuevo proceso constructivo para los caisson y a la **modificación en los diseños constructivos del puente.**

• Que Durante los 4,5 meses de suspensión de la obra se evidencia la pérdida total de las excavaciones y conformación de terraza con material granular del lecho del rio debido al aumento del caudal y a las crecientes de los ríos.

• Que siguiendo la recomendación del concepto geotécnico se hizo necesario realizar la reconstrucción del manejo de aguas, con el fin de garantizar la construcción de una estructura en concreto reforzado que rodee la zona de excavación de los caisson; la cual tiene la función contener el material granular y proteger al personal de obra. (...)

• **Que es necesario realizar actividades no previstas inicialmente y pactar nuevos precios, con el fin de darle continuidad al contrato,** tales como: ítem 8,7 Concreto fè 210 kg/cm2 para muro pantalla de contención excavación Caisson." (Resaltado fuera del texto)

Por lo tanto, al revisar estos documentos se evidencia que se realizaron modificaciones a las cantidades de obra inicialmente pactadas, en detrimento del cumplimiento del objeto del contrato que comprendía la construcción de un puente al 100%, es decir la subestructura y la superestructura, donde al final se ejecutaron menos de las cantidades de obras previstas y se limitó el alcance del objeto del contrato de obra, como consta en el Acta de recibo final del 13 de febrero de 2018 (Folio 26-CD), que dentro de sus anexos se adjuntó el informe final de recibo de la obra y el informe final del interventor, en los que se consignó:

"Informe acta de recibo final de obra de febrero-2018. (...)

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

4.4. MODIFICACIONES AL PROYECTO

Durante el periodo correspondiente al presente informe se presentó la modificatoria No. 4, en la cual se relaciona la reconstrucción del manejo de aguas para la correcta ejecución y construcción de la viga cabezal y pila central dentro del cauce del río Horta, ya que como consecuencia de las fuertes lluvias y crecientes de los ríos Horta y Blanco durante (08) meses de suspensión del proyecto el manejo de aguas realizado fue destruido en su totalidad,

Además, se incluye un nuevo ítem el cual involucra la **Demolición del muro pantalla de contención excavación Caisson**, con el fin de darle continuidad al desarrollo del contrato **ya que era una obra falsa y su propósito era brindar seguridad al proceso constructivo de la cimentación de la pila central dentro del cauce del río Horta;** por lo tanto, se hace necesario despejar la zona de trabajo ya que el proceso constructivo se encuentra en una nueva etapa. (...)

El proyecto actualmente presenta un avance acumulado correspondiente al 100% cumpliendo a cabalidad con las cantidades contratadas, las especificaciones técnicas y el tiempo estipulado.

Informe del interventor acta de recibo final de febrero de 2018. (...)

**CAMBIOS TÉCNICOS Y/O MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y/O PROYECTO.
JUSTIFICACIÓN**

Los trabajos referentes al manejo de aguas son prioritarios e indispensables para garantizar la seguridad, continuidad y ejecución del proyecto en las condiciones actuales, por tal motivo **se hace necesario disminuir el alcance del proyecto y con ello actividades que no son de inmediata ejecución.** (...)

Con el fin de darle continuidad al desarrollo del contrato **se debe demoler el muro pantalla ya que era una obra falsa y su propósito era brindar seguridad al proceso constructivo de la cimentación de la pila central dentro del cauce del río Horta;** por lo tanto, se hace necesario despejar la zona de trabajo **ya que el proceso constructivo se encuentra en una nueva etapa.**" (Resaltado fuera del texto)

En síntesis, al analizar estas pruebas en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, a la luz de lo estipulado en los artículo 25 y 26 de la Ley 610 de 2000, esta Sala encuentra que efectivamente se modificó el alcance del objeto contractual del Contrato No. 061 de 2014, pues por medio de actas modificatorias se realizaron variaciones en las cantidades de obra inicialmente pactadas, dejando de ejecutar actividades que eran parte integral del proyecto, igualmente afirmaron que tuvieron que modificar los diseños iniciales y que en el curso de la ejecución del proyecto se construyeron "obras falsas" que no le eran funcionales al proyecto y no le prestaban ninguna utilidad al mismo.

Sin embargo, las partes contratantes y el interventor del proyecto señalaron en el acta de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 23 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

entrega de obra e informes finales que se dejaron de ejecutar ítems, pero que la obra se encontraba ejecutada en un 100%, no obstante en los informes técnicos decretados, practicados e incorporados a este proceso se evidenció que las afirmaciones realizadas por las partes contratantes no eran ciertas, pues el avance físico del proyecto no era del 100% sino del 60% de acuerdo con lo inicialmente contratado y pagado, además que la obra no es funcional ni está prestando algún tipo de beneficio a la comunidad como se analizará a continuación.

ii. Informe técnico del 02 de agosto de 2021 (Folios 470-516)

En este informe técnico, en el que se estudió el estado de las obras construidas y se realizó un análisis contractual sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el Contrato No. 061 de 2014, se concluyó lo siguiente:

"Revisados los soportes documentales, se pudo determinar que el objeto del contrato 061 de 2014 corresponde a la CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE EN CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RIO HORTA. El valor total de la obra reconocida mediante el Acta de Recibo Final de fecha febrero 13 de 2018 es de \$1.238.230.385. Sin embargo, se aclara que no existe evidencia del pago de los \$207.220.052, correspondiente al avance parcial final del 16,74%, reconocido mediante el acta final de entrega. Por lo tanto, el valor desembolsado al contratista a la fecha por concepto de la ejecución del Contrato de Obra No. 061 de 2014, es de \$1.031.010.333 que corresponde al valor acumulado, reconocido y pagado mediante actas parciales hasta el acta de recibo parcial de obra No. 5 de fecha diciembre 18 de 2017.

(...) en la actualidad no se encuentra en funcionamiento, no presta ninguna operatividad para los habitantes del sector, ya que lo ejecutado solo corresponde a la Subestructura del puente que se construyó sobre el río Horta, la cual consta de tres (03) elementos estructurales a saber: dos (02) estribos emplazados —uno a la vez-, en cada una de las riberas del Rio Horta y una pila central cimentada sobre el cauce del río Horta. Aunque esta Subestructura se encuentra en buen estado, sin fisuras ni hormigqueo del concreto y presenta recubrimiento apropiado del acero de refuerzo, la misma No presta ningún servicio a la comunidad, por cuanto falta por construir la Superestructura que conforma el tablero o placa superior del puente (estructura portante, vigas, armaduras, cables, bóvedas, arcos), elementos que otorgan funcionalidad (...) por ende lo ejecutado hasta el momento no es funcional y los recursos invertidos en este proyecto, no cumplen con los fines de la contratación estatal, propiciándose una obra inconclusa que no cuenta con recursos adicionales que permitan garantizar la continuidad de su construcción ya que las normas de

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

contratación colombianas no permiten una adición mayor al 50% del valor inicialmente contratado. (...)

Objetivo no alcanzado pese a que la obra ya se encuentra terminada, presentando un avance de obra física del 60% y de ejecución financiera del 100%; por cuanto los habitantes de las veredas Junín, Oloval, Buena Esperanza, La victoria, Socorrito, Alto ceiba, Bajo ceiba, Corregimiento Río Blanco y vereda Bocas del Horta siguen presentando dificultad en el transporte de sus productos agropecuarios.

Ya que, aunque el objeto contractual verse sobre trabajos sobre el cruce del Río Horta los estudios previos no contemplaron como actividad contractual el manejo de las aguas del río, por cuanto esta actividad no aparece en el presupuesto oficial del contrato para facilitar la construcción de la pila central del puente, que se localizó en la zona central del cauce. (...)

Las actividades que se omitieron en el presupuesto inicial se fueron incorporando como nuevos ítems, mediante cuatro actas de modificación de cantidades y precios no previstos, siendo previamente valoradas en los comités técnicos de obra y aprobadas por la interventoría y supervisión. (...)

(...) se evidencia el alcance de los diseños donde no se encuentra la elaboración de los estudios hidrológicos, hidráulicos y de socavación (...)

Dentro de la información analizada en el informe capítulo 4 "Estudios hidrológicos, hidráulicos y de socavación" se encontró que, dentro del alcance del contrato firmado entre la CDPMM y ETA S.A. NO se contempló el estudio y diseño hidrológico e hidráulico indispensable para la construcción del apoyo central dentro del río Horta (...)

Los efectos e impacto económico que acarreo la excepción de los requisitos fue la omisión de ítems de la super estructura la cual no permitió la culminación del puente al 100% por lo que se hizo necesario disminuir el alcance del proyecto y con esto la construcción de obra pública que no puede cumplir con las funciones, finalidades y servicio que motivaron su contratación, dadas las graves deficiencias de planeación y estructuración. La principal causal a esta fue la omisión de ítems o actividades que se debían realizar durante la ejecución y que al agotar el valor del contrato no permitieron la culminación de la obra en aspectos substanciales para la funcionalidad de la misma.

Durante la ejecución del contrato de obra se presentaron cambios técnicos y/o modificaciones, las cuales no fueron contempladas dentro de los diseños iniciales, estudios y especificaciones técnicas contractuales. (...)

Es importante mencionar que dentro del acta No. 2 "ACTA MODIFICACION DE CANTIDADES Y PACTACIÓN DE ITEMS 2" en la presentación de las mayores y menores cantidades a ejecutar se consideró por parte del contratista y de la interventoría dar prioridad a las actividades referentes al manejo de aguas para dar continuidad con la programación y actividades contratadas, desde ese momento se eliminaron las actividades de las SUPER-ESTRUCTURA del puente a construir, estudiando la

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

posibilidad de un adicional al contrato para terminar la ejecución del puente al 100%. (...)

Para el acta de modificación de cantidades No.3 se tienen aprobados los nuevos diseños y procedimientos por parte de la interventoría para la construcción de los caisson y el concepto geotécnico para el rediseño de la pila central (...)

Por último, **en la modificatoria No. 4 se relaciona la reconstrucción del manejo de aguas para la correcta ejecución y construcción de la viga cabezal y pila central dentro del río Horta, ya que como consecuencia de las fuertes lluvias y creciente de los ríos colindantes durante los ocho (8) meses de suspensión del proyecto estas construcciones del manejo de aguas fueron destruidas en su totalidad. (...)**

Además, **se incluye un nuevo ítem el cual involucra la Demolición del muro pantalla de contención excavación Caisson, con el fin de darle continuidad al desarrollo del contrato ya que era una obra falsa y su propósito era brindar seguridad al proceso constructivo (...)**

Los anteriores ajustes y actividades no previstas impidieron la ejecución del puente vehicular río Horta al 100%, por lo que se hizo necesario disminuir el alcance del proyecto y con ello actividades que no eran de inmediata ejecución en su momento, posponiendo la culminación del puente y la no ejecución de la super estructura del puente que impide la comunicación entre el municipio de Landázuri y El peñón. (...)

Las prórrogas y adiciones de tiempo justificadas y descritas anteriormente llevaron a la prolongación de la ejecución del contrato aproximadamente 34 meses con acta inicio de obra del 31 de octubre del 2014 contando con un plazo inicial de 6 meses y fecha de acta final del 13 de febrero de 2018. El tema de atrasos se encuentra soportado por toda la información registrada debido a falta de información, diseños específicos e imprevistos que fueron presentándose durante la ejecución del contrato No. 061 del 2014. (...)

Por lo descrito y evidenciado anteriormente se puede concluir que la interventoría fue deficiente en procura del desarrollo del proyecto objeto al no cumplir con sus funciones y obligaciones. (...)

La función de la supervisión en el contrato de obra objeto NO fue lo suficientemente oportuna ya que se presentaron diferentes falencias en la revisión y orden en la parte administrativa, técnica y financiera del proyecto. En el informe presentado por el contratista de obra CONSORCIO VIAS Y ESTRUCTURAS 2014 se evidencian varias falencias por parte de la supervisión del municipio expuestas en los comités de obra realizados, situaciones como; demora para entregar los estudios y diseños aprobados, toma de decisiones y determinaciones técnicas y financieras las cuales garantizaran la ejecución del proyecto." (Resaltado fuera del texto)

Por lo tanto, en este informe se señaló que las falencias de planeación del proyecto se presentaron desde la etapa precontractual, en dicho análisis se encontró que desde la

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

elaboración de los diseños se omitió realizar estudios de suelo y de manejo hidrológico e hidráulico que eran indispensables para el desarrollo del proyecto, lo que ocasionó que en la etapa de ejecución del contrato dejara de ejecutarse la superestructura solo lográndose un 60% de los ítems inicialmente contratados.

Es más, en el informe al analizarse exhaustivamente la trazabilidad de los actos contractuales se llegó a las mismas conclusiones expresadas por esta Sala en el acápite anterior, donde se evidenció que en la etapa de ejecución tanto las partes contratantes como el interventor sabían que no iba a ser posible ejecutar el 100% de los ítems contratados, por lo que en cuatro (4) actas limitaron el alcance del contrato solo hasta la construcción de la subestructura, además de haber señalado expresamente que se necesitaría de otro contrato para terminarla y de haber afirmado que había una “obra falsa” frente a ítems que no prestaban ningún tipo de utilidad al proyecto y que tuvieron que ser demolidos.

En ese orden de ideas, todas estas conclusiones fueron ratificadas y extendidas por el último informe técnico que se analizará a continuación.

iii. Informe técnico del 29 de abril de 2024 (Folios 2596-2607).

En este informe técnico se verificó el estado de la obra, se estudió su funcionalidad, calidad, estabilidad y estado de conservación al igual que se verificó si actualmente se estaban ejecutando otros contratos para terminar el puente, en el cual se llegó a las siguientes conclusiones:

"Esta obra pública que hará parte de la variante vial Landázuri - Corregimiento Girón - Peñón, se encuentra en desarrollo, a través de los recursos invertidos en dos contratos de obra cuyos alcances se describen a continuación:

Contrato de obra No. 061 del 16 de julio de 2014 y cuyo objeto es "CONSTRUCCIÓN PUENTE EN CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RIO HORTA MUNICIPIO DE EL PEÑÓN, SANTANDER". Este contrato se encuentra ejecutado en su totalidad (acta de terminación del 13 de febrero de 2018) y liquidado el 27 de noviembre de 2018. (...)

Si bien es cierto el alcance inicial del contrato contemplaba la construcción total del puente (subestructura y superestructura), el alcance ejecutado se redujo a la subestructura *(los dos estribos y la pila central) toda vez que el presupuesto inicial de obra no contempló las actividades correspondientes al manejo de aguas en el cauce del río que implicaba la construcción de la pila central en esta fuerte corriente hídrica; lo que conllevó a incluir ocho (8) ítems no previstos relacionados con el manejo de aguas (...)*



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 27 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Contrato de obra No. 2116 del 8 de agosto de 2022 / COI .PCCNTR.3765637 y cuyo objeto es "CONSTRUCCIÓN FASE 2 PUENTE VEHICULAR DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RIO HORTA CORREGIMIENTO DE RIO BLANCO, MUNICIPIO DE EL PEÑÓN, SANTANDER". **Este contrato se encuentra en ejecución**, fue suscrito entre el Departamento de Santander con el INGTEC SAS por un valor inicial de \$1.556.641.953 el cual ha sido adicionado en \$630.165.665 **para un valor final de \$2.186.807.618** (...)

El contrato se encuentra suspendido desde el 15 de agosto de 2023 debido a varios aspectos como son la necesidad de gestionar recursos adicionales para obras no previstas, un plazo para que el Contratista diseñe dos apoyos adicionales para el lanzamiento de las vigas de acero; posteriormente durante la suspensión, el 1 de septiembre de 2023 ocurrió un incidente en obra y fue la caída de las vigas metálicas que se venían construyendo, por lo que se amplió el plazo de suspensión mientras el Contratista extraía del río los elementos que colapsaron, y finalmente se requiere también de recursos adicionales para el contrato de interventoría. (...)

Por lo anterior, se concluye que, a la fecha, se encuentra en ejecución la Fase II de este proyecto a través del contrato de obra No. 2116 del 8 de agosto de 2022/CQ1.PCCNTR.3765637 por medio del cual se pretende su terminación de esta obra; por lo que el cumplimiento de los propósitos y metas planteados en este proyecto con los recursos invertidos, sólo se podrá establecer y evaluar cuando el puente sea construido en su totalidad (...)

Si bien es cierto el alcance inicial del contrato contemplaba la construcción total del puente (subestructura y superestructura), el alcance ejecutado se redujo a la subestructura (los dos estribos y la pila central) toda vez que **el presupuesto inicial de obra no contempló las actividades correspondientes al manejo de aguas en el cauce del río que implicaba la construcción de la pila central en esta fuerte corriente hídrica; lo que conllevó a incluir ocho (8) ítems no previstos relacionados con el manejo de aguas para lo cual se debió destinar \$738.834.418 que equivalió al 59.7% del presupuesto de obra.** (...)

Por lo anteriormente expuesto se considera que hubo una adecuada gestión desde el punto de vista técnico en desarrollo del contrato No. 061 de 2014 pues se tomaron decisiones basadas en conceptos geotécnicos y conceptos estructurales con el fin de sortear situaciones imprevistas, que permitieron cumplir el objeto contractual **aunque el alcance de obra ejecutada se vio reducido sustancialmente, toda vez que buena parte de los recursos disponibles en el presupuesto de obra se debieron destinar para incluir las obras no previstas.**" (Resaltado fuera del texto)

Así las cosas, este informe, al igual que el anterior, llegó a las mismas conclusiones frente a la modificación del objeto del Contrato No. 061 de 2014, que en un inicio comprendía la construcción tanto de la subestructura como de la superestructura del puente, pero en el

Handwritten signature

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

curso de la ejecución del mismo se evidenciaron falencias de planeación, pues los recursos públicos destinados fueron insuficientes para terminar la obra en su totalidad, siendo necesario no solo invertirlos en ítems que no estaban previstos, dejando de ejecutar otros, sino que también fue necesario celebrar un nuevo contrato con el fin de culminarla que aún se encuentra en ejecución.

En síntesis, para esta Sala de Decisión después de haber analizado en conjunto el acervo probatorio y de acuerdo con las reglas de la sana crítica como lo prevén los artículos 25 y 26 de la Ley 610 de 2000, en este caso concreto el daño fue debidamente identificado sustentado y cuantificado, en los términos previstos por el artículo 6 de la misma ley, siendo un daño real y cierto que causó efectivamente una aminoración del patrimonio del Estado, el cual ascendió a la suma de MIL OCHOCIENTOS UN MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL OCHENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y TRES CENTAVOS M/Cte. (\$1.801.750.084,93), debidamente indexada.

Teniendo en cuenta que desde la etapa precontractual del proyecto mencionado se avizoraban las falencias de planeación, esta Sala coincide plenamente con las conclusiones plasmadas en los informes técnicos, pues desde la elaboración de los diseños se omitió realizar estudios de suelos, hidráulicos e hidráulicos, lo que conllevó a que se iniciara un proyecto que no era posible cumplir, considerando que desde un principio, como se analizó en los estudios previos, eran riesgos previsibles y que podrían haber sido subsanados con antelación, siendo necesario agregar que el proyecto nunca se viabilizó por etapas o fases, sino que debía ser construido en un 100% través de un solo contrato.

No obstante, las partes contratantes junto con el interventor al percatarse de dichas falencias durante la fase de ejecución decidieron limitar el alcance del contrato por medio de actas modificatorias, dándole una destinación diferente a los recursos asignados en ítems que no habían sido previstos desde un inicio, logrando únicamente construir la subestructura del puente, dejando de lado la superestructura, siendo conscientes, como lo afirmaron ellos mismos, en los documentos contractuales que se requeriría de la celebración de otro contrato para terminar la obra, puesto que ni siquiera con una adición presupuestal hasta el tope del 50% previsto por la Ley alcanzaría para culminarla satisfactoriamente, por lo que todos estos hechos evidencian aún más las falencias de planeación y ejecución que se presentaron en el desarrollo del proyecto.

Entonces, una vez comprobada la ocurrencia del daño como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal en los términos previstos por los artículos 5 y 6 de la Ley 610 de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 29 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

2000, esta Sala procederá a revisar en Grado de Consulta el fallo con y sin responsabilidad fiscal, para finalmente resolver los recursos de apelación que fueron presentados.

4.3. Grado de Consulta:

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

En esa medida, se tendrá en cuenta que el Grado de Consulta permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-005 de enero 11 de 2013¹, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

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

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

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

Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador

efe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

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 (...)"

En este orden de ideas, corresponde a la Sala Fiscal analizar es procedente el fallo sin responsabilidad fiscal frente a algunos de los vinculados, el fallo con responsabilidad fiscal, frente a un presunto responsable que estuvo representado por defensor de oficio, todo lo anterior objeto de la presente consulta, determinado si estas decisiones se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, así como la desvinculación de varias pólizas, no sin antes verificar la ocurrencia del daño como elemento objetivo de la responsabilidad fiscal, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el Grado de Consulta en la Ley 610 de 2000 o, si en su defecto, hay lugar a modificar la decisión objeto de análisis.

4.3.1. Fallo sin responsabilidad de los miembros del OCAD-Santander:

En la decisión consultada el *a quo* profirió fallo sin responsabilidad fiscal en favor de varios vinculados al proceso, quienes tenían un punto en común, ser miembros del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD-Santander, teniendo en cuenta que fueron quienes viabilizaron el proyecto en las mismas sesiones de la OCAD, suscribiendo los mismos actos, por lo que esta Sala realizará un análisis conjunto frente a ellos, iniciando con un análisis de las funciones y alcance de las decisiones del OCAD.

En ese orden de ideas, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión fue definido por la Ley 1530 de 2012 vigente en el momento de la ocurrencia de los hechos en la que se consagró las funciones de la OCAD de la siguiente forma:

*"Artículo 6. Órganos colegiados de administración y decisión Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de **definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías**, así como **evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos**. También designarán su ejecutor que*



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 31 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley."
(Resaltado fuera del texto)

De igual forma, en desarrollo de esta ley, el Decreto 1949 de 2012 dispuso frente a la viabilización de proyectos de inversión lo siguiente:

"Artículo 15. Viabilización de proyectos de inversión. Una vez recibidos por parte de la secretaria técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión el concepto de verificación de requisitos, esta instancia procederá a convocar a sus miembros e invitados, remitiendo los documentos soporte del proyecto con una antelación no inferior a siete (7) días hábiles previos a la fecha definida para la respectiva sesión.

El concepto de oportunidad, conveniencia o solidez técnica, financiera y ambiental emitido por el Comité Consultivo deberá estar a disposición o haberse cumplido el plazo para su emisión, previo a la sesión en la cual se determine la viabilidad del respectivo proyecto de inversión. Los términos de citación a la sesión del respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión y del Comité Consultivo podrán correr en paralelo." (Resaltado fuera del texto)

A su vez el Decreto 1075 de 2012, estableció las funciones de la OCAD de la siguiente manera:

"Artículo 2. Funciones. De conformidad con el artículo (T) de la Ley número 1530 de 2012, son funciones de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, las siguientes, que se ejercerán así:

1. Definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.
2. Evaluar los proyectos definidos susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.
3. Viabilizar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.
4. Priorizar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con el artículo 27 la Ley número 1530 de 2012.
5. Aprobar los proyectos de inversión o los ajustes de estos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, para lo cual tendrá en cuenta, entre otras, las alertas generadas por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías.
6. Designar el ejecutor de los proyectos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, para lo cual tendrá en cuenta, entre otras, las alertas generadas por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General

12

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

de Regalías.

7. Conformar los Comités consultivos, a través de su Secretaría Técnica.

8. Decidir la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión. (...)” (Resaltado fuera del texto)

En ese orden, después de revisar el marco normativo aplicable esta Sala observa que las funciones de los miembros de la OCAD son principalmente viabilizar y priorizar los proyectos de inversión que sean discutidos dentro de este órgano consultivo, no obstante a la luz del concepto de gestión fiscal estipulado en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, los miembros de la OCAD no ostentan propiamente la calidad de gestores fiscales, pues sus funciones y decisiones no se enmarcan dentro de los verbos rectores de lo que se entiende como gestión fiscal al no ser ellos quienes llevaron a cabo los estudios técnicos

Su función se limita a “*viabilizar*”, es decir a determinar hasta qué punto un proyecto tiene posibilidades de llevarse a cabo, pero no son quienes realizan la inversión de los recursos públicos que se asignan, pues para ostentar la calidad de gestor fiscal se requiere de tener un poder decisorio que sea determinante como lo ha definido el Consejo de Estado en sus decisiones:

*“La responsabilidad fiscal se deduce por la afectación del patrimonio público, tanto en forma dolosa como culposa, **en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella, cumplida por los servidores públicos y particulares, que manejen o administren bienes y recursos del Estado**. Vale la pena puntualizar, que la responsabilidad fiscal debe necesariamente recaer sobre el manejo o administración de bienes y recursos o fondos públicos, y respecto de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo bienes o recursos del Estado, **sobre los cuales tengan capacidad o poder decisorio**.”¹⁰ (Resaltado fuera del texto)*

Entonces, el OCAD de acuerdo a la normatividad vigente en la época de la ocurrencia de los hechos, le correspondía meramente viabilizar y trazar la guía o ruta para la inversión de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías que serán destinados a los proyectos aprobados, mas no realizar directamente las inversiones o realizar algún tipo de seguimiento a las mismas, pues después de que un proyecto es aprobado le corresponde a la entidad encargada ejecutar los recursos asignados como ocurrió en este caso concreto con el Municipio de El Peñón.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 19 de mayo de 2016, CP. María Elizabeth García González, rad. No. 68001-23-33-000-2013-01024-01.



"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Igualmente, es de señalar por esta Sala de Decisión que la causa eficiente del daño se centra principalmente en los estudios y diseños del proyecto, obligación que era propia del Municipio de El Peñón, que no fueron presentados de manera completa, faltando ítems necesarios e indispensables para la construcción total del puente, lo cual no encuentra correspondencia con las funciones señaladas en la Ley que debían cumplir los integrantes del OCAD, es decir, que en el caso *sub examine* existe un daño cierto, real y cuantificable, pero la causa eficiente del mismo no fue con ocasión en la ejecución de las funciones cumplidas por los integrantes del OCAD Santander, pues a los mismos no les correspondía evaluar, aprobar y/o avalar estudios y diseños del proyecto "*Construcción) Puente en Concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del Cauce del rio Horta el Peñón Santander*", rompiéndose de tal manera el nexo de causalidad entre la conducta de los miembros del OCAD-Santander y el daño ocasionado, como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal en virtud del artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

Ahora bien, a continuación, esta Sala de Decisión realizará algunas precisiones frente a cada miembro de la OCAD frente a su conducta:

Vinculado	Motivos del fallo sin responsabilidad fiscal del a quo	Consideraciones adicionales de la Sala de Decisión
Isidro Mogollón Blanco, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.391.748 alcalde del Municipio de Capitanejo – Santander, vinculado en calidad de miembro del OCAD.	Precisó que las funciones de los miembros que conformaban el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Santander-OCAD estaban delimitadas en la Ley 1530 de 2012, las cuales se limitaban a establecer y evaluar los proyectos que serían sometidos a su consideración para finalmente avalar si serían financiados con recursos del Sistema General de Regalías, designar el ejecutor del proyecto, conformar el comité consultivo a través de la Secretaría Técnica y decidir quién adelantaría la contratación de la Interventoría.	Es necesario agregar frente al caso del señor Mogollón Blanco que si bien participó en el OCAD-Santander, como se expuso en las consideraciones generales no ostentaba la calidad de gestor fiscal, además que se trababa un proyecto que ni siquiera se iba a desarrollar dentro del territorio de su competencia, ni tampoco estaba encargado de invertir los recursos.
Letty Azucena Rojas Téllez, identificada con cedula de ciudadanía No. 63.370.593 alcalde del Municipio de La Belleza – Santander, vinculada en calidad de miembro del OCAD	Añadió que se pudo establecer que el OCAD Santander cumplió con las funciones encomendadas en la Ley 1530 de 2012, así:	Es necesario agregar frente al caso de la señora Rojas Téllez que si bien participó en el OCAD-Santander, como se expuso en las consideraciones generales no ostentaba la calidad de gestor fiscal, además que se trababa un proyecto que ni siquiera se iba a desarrollar dentro del territorio de su competencia. ni tampoco estaba encargada de invertir los recursos.
Jorge Martínez Galvis, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.390.673 alcalde del Municipio de Galán – Santander, vinculado en	Mediante Acta No. 001 de 2012 se conformó el Comité Consultivo, designándose al director ejecutivo de la Comisión Regional de la Competitividad.	Es necesario agregar frente al caso del señor Martínez Galvis que si bien participó en el OCAD-Santander, como se expuso en las consideraciones generales no ostentaba la calidad de gestor fiscal, además que se trababa un proyecto que ni siquiera se iba a

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Vinculado	Motivos del fallo sin responsabilidad fiscal del a quo	Consideraciones adicionales de la Sala de Decisión
calidad de miembro del OCAD	Mediante acta No. 007 de 2012 se aprobó el proyecto "Construcción Puente en Concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del Cauce del río Horta el Peñón Santander".	desarrollar dentro del territorio de su competencia, ni tampoco estaba encargado de invertir los recursos.
Luis Antonio Díaz Flórez, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.922.992 alcalde del Municipio de Málaga – Santander, vinculado en calidad de miembro del OCAD	Mediante Acuerdo No. 003 de 2012, se designó el ejecutor del proyecto y designó la contratación de la interventoría.	Es necesario agregar frente al caso del señor Díaz Flórez que si bien participó en el OCAD-Santander, como se expuso en las consideraciones generales no ostentaba la calidad de gestor fiscal, además que se trababa un proyecto que ni siquiera se iba a desarrollar dentro del territorio de su competencia, ni tampoco estaba encargada de invertir los recursos.
Cecilia Elvira Álvarez Correa Glenn, identificada con cedula de ciudadanía No. 39.027.788, en calidad de Ministra de Transporte, del 02 de septiembre de 2012 al 14 de agosto de 2014	Señaló que si bien los miembros del OCAD, pudieron votar de forma negativa el proyecto, no existía razón para ello, pues desde su "órbita decisional", el proyecto cumplía con los requisitos para ser aprobado, dejando claro que nunca se les puso de presente las observaciones del especialista del Ministerio de Transporte frente a este proyecto.	En el caso de la señora Álvarez Correa, al estudiar los documentos obrantes en el plenario que fueron aprobados en el OCAD-Santander, Acuerdo No 003 del 17 de diciembre de 2012 (Folios 218-228), Acta No.007 de 2012 (Folios 224-237), mediante los cuales se aprobó el proyecto, la exministra no suscribió dichos documentos y los que participaron fueron sus delegados.
Giovanni Cortés Serrano, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.529.357, en calidad de Asesor delegado del Ministerio de Transporte en la OCAD-Santander.	Indicó que la cartilla ABC de viabilización obedecía a procedimiento reglado para el año 2017, por lo cual no puede ser vinculante para los miembros del OCAD Santander 2012.	En el caso del señor Cortés Serrano, quien actuó como delegado del Ministerio de Transporte, participó en el Acta No.007 de 2012 (Folios 224-237), mediante el cual se aprobó el proyecto, pero no tuvo incidencia alguna en la inversión o control sobre los recursos que fueron asignados.
Richar Alfonso Aguilar Villa, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.031.743, en calidad de Gobernador del Departamento de Santander, para el periodo constitucional 2012-2015.	Reiteró que los inconvenientes presentados en la ejecución tanto del convenio 5277 del 2013, así como del Contrato No. 061 de 2014, no eran del resorte de los miembros del OCAD Santander, afirmado su tesis en el artículo 27 de la Ley 1606 de 2012. Concluyó que el proyecto tenía deficiencias en sus estudios y diseños , por los ítems que no fueron previstos en el estudio realizado por ETA SAS y donado por la Unión Europea, a través de la Corporación de Paz del Magdalena Medio, deficiencias del resorte del ente ejecutor del proyecto, es decir, el municipio de El Peñón- Santander, no encontrándose que la causa eficiente del daño sea responsabilidad de los miembros del OCAD Santander, reiterando que como	En el caso del señor Aguilar Villa, aunque suscribió el Acuerdo No. 003 del 17 de diciembre de 2012 (Folios 218-228), no suscribió el Acta No.007 de 2012 (Folios 224-237). Después, suscribió el Acta No. 008 del 06 de noviembre de 2013 y el Acuerdo No. 012 del 06 de noviembre de 2013 (Folio 26-CD), en la que se ajustó el proyecto de construcción del puente, en el que se aprobó un ajuste financiero al proyecto por un valor de \$240.000.000. No obstante, posteriormente no tuvo incidencia en la inversión de los recursos, ni ejerció algún tipo de control sobre ellos, pues dicha obligación le correspondía al Municipio de El Peñón.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 35 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Vinculado	Motivos del fallo sin responsabilidad fiscal del a quo	Consideraciones adicionales de la Sala de Decisión
Carlos Arturo Ibáñez Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.164.276, en calidad de delegado ante la OCAD del Gobernador De Santander.	Órgano Colegiado de Administración y Decisión cumplieron cabalmente con sus funciones, rompiéndose el nexo causal entre el daño y la conducta, tomándose la decisión de Fallar sin Responsabilidad Fiscal a favor de sus miembros, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 610 de 2000, desvirtuándose la imputación de daño al patrimonio a los miembros del OCAD Santander.	En el caso del señor Ibáñez Muñoz, quien suscribió únicamente el Acta No.007 de 2012 (Folios 224-237), actuando como delegado del Gobernador del Santander, posteriormente no suscribió ni tuvo injerencia en la inversión de los recursos asignados al proyecto.
Luis Emilio Rojas Pabón, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.105664, en calidad de Secretario técnico del OCAD - Secretario de Planeación desde el 01 de enero de 2012 hasta el 04 de febrero de 2013.		En el caso del señor Rojas Pabón, si bien suscribió el Acuerdo No 003 del 17 de diciembre de 2012 (Folios 218-228) y el Acta No.007 de 2012 (Folios 224-237), fungiendo como Secretario técnico de la OCAD, no era a quien le correspondía subsanar los diseños del proyecto, pues dicha función estaba a cargo de la entidad contratante quien era la encargada de invertir los recursos designados.

*Cuadro de elaboración propia de la Sala Fiscal y Sancionatoria.

Entonces, en virtud de todo lo expuesto, esta instancia en Grado de Consulta confirmará la decisión de Fallo fin responsabilidad fiscal a favor de todos los miembros integrantes del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD-Santander.

4.3.2. Fallo sin responsabilidad a CLAUDIA YANETH TOLEDO BERMÚDEZ:

Ahora bien, en el caso de CLAUDIA YANETH TOLEDO BERMÚDEZ, vinculada en calidad de Secretaria de Transporte e Infraestructura de Planeación del Departamento de Santander, se tiene que fue quien suscribió el Convenio No 00005277 del 08 de noviembre de 2013 y el Adicional No. 1 en plazo del Convenio No. 00005277 del 17 de diciembre de 2014 (Folio 26-CD). En virtud de la cláusula sexta del convenio le correspondía designar al supervisor del mismo, en cumplimiento de lo pactado en el convenio designó mediante oficio del 08 de noviembre de 2013 (Folio 200) al ingeniero HÉCTOR AQUILES GARCÍA LÓPEZ, quien debía ejercer el control y vigilancia sobre el convenio, es más este último quien suscribió el acta de inició del mismo (Folios 202-203).

Igualmente, dentro de las pruebas obrantes en el plenario se encuentra la Ficha Soporte de seguimiento a proyectos financiados con S.G.R. de junio de 2016 suscrita por el Departamento Nacional de Planeación (Folios 205-210) en el que se evidenció:

"Posteriormente, durante la etapa de ejecución física del proyecto se identificaron

[Handwritten signature]



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 36 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

modificaciones técnicas – redistribución de costo de actividades y creación de nuevos ítems – que fueron justificadas por la interventoría técnica, ejecutadas por el contratista y aprobadas por la entidad ejecutora mediante la suscripción de acta de modificación, sin embargo, **estas variaciones no fueron presentadas por la entidad a la Secretaría Técnica del OCAD omitiendo así los lineamientos establecidos por la comisión rectora a través del manual operativo del banco de proyecto.**" (Resaltado fuera del texto)

En ese orden, al analizar en conjunto el acervo probatorio con su conducta la señora CLAUDIA YANETH TOLEDO BERMÚDEZ no contribuyó directamente a la configuración del daño, pues cumplió con su deberes frente al Convenio No. 00005277 del 2013, al haber designado al supervisor del mismo, y de igual forma en el documento suscrito por el Departamento de Planeación se pudo corroborar que el Municipio del Peñón no presentó la información sobre las modificaciones que se estaban llevando a cabo en la ejecución del proyecto, teniendo en cuenta que tenía a cargo la planeación y ejecución de la obra.

Por lo tanto, tampoco habría un nexo causal entre la conducta de la implicada y la ocurrencia del daño, pues la señora TOLEDO BERMÚDEZ no tuvo injerencia en la elaboración de los diseños, ni en la ejecución de los recursos que fueron aprobados y asignados en la OCAD-Santander para el desarrollo del proyecto, y cuando solicitó ante el OCAD-Santander el ajuste del proyecto el municipio no había suministrado la información sobre todos los cambios y modificaciones que se estaban presentando.

Así las cosas, esta instancia en Grado de Consulta confirmará la decisión de Fallo fin responsabilidad fiscal a favor de la señora CLAUDIA YANETH TOLEDO BERMÚDEZ.

4.3.3. Desvinculación de los terceros civilmente responsables.

Como se dijo, en el artículo cuarto del Auto No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024, la instancia de origen resolvió desvincular algunas de las pólizas expedidas por la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** con ocasión de la póliza de manejo sector oficial No. 410-64-994000000085 ¹¹, las Pólizas de seguro multirriesgo Nos. 410-73-9940000000239 ¹², 410-73-9940000000296 ¹³, 410-73-9940000000304 ¹⁴, y 410-73-

¹¹ Folios 1946-1948.
¹² Folio 1949-1956.
¹³ Folio 1957-1960.
¹⁴ Folio 1961-1963.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 37 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

994000000350¹⁵; y, **PREVISORA S.A.** con ocasión de las pólizas multirriesgo expedidas por la aseguradora Nos. 1000186¹⁶, 1000195¹⁷, y 1000204¹⁸; cuyos objeto, vigencia, amparos y coberturas son:

PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL DEL SECTOR OFICIAL	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
NIT de la Compañía Aseguradora	869.524.654
Dígito de verificación	6
Número de Póliza	410-64-994000000085
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	29/03/2012 al 16/03/2013
Riesgos Amparados	Delitos contra la administración pública: \$10.000.000, Fallos con responsabilidad fiscal: \$10.000.000, Rendición de cuentas: \$10.000.000, Reconstrucción de cuentas: \$10.000.000.
Suma total asegurada	\$10.000.000
Cuantía del deducible	10% del valor de la pérdida – Mínimo 2SMMLV

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
NIT de la Compañía Aseguradora	869.524.654
Dígito de verificación	6
Número de Póliza	410-73-9940000000239
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	29/07/2013 a 16/03/2014
Riesgos Amparados	Manejo global sector oficial delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal, rendición de cuentas, reconstrucción de cuentas. Empleados de nómina: limitado al 100% del valor asegurado. (10% del valor de la pérdida – Mínimo 2SMMLV). Empleados No identificados, personal temporal y de firmas especializadas: limitado al 50% del valor básico asegurado incluido y no en exceso de este. (20% del valor de la pérdida – Mínimo 3SMMLV)
Valor asegurado	\$10.000.000

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA

¹⁵ Folio 1964-1967.
¹⁶ Folios 1813-1820.
¹⁷ Folios 1821-1828.
¹⁸ Folios 1829-1828.

ve



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 38 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO	
NIT de la Compañía Aseguradora	869.524.654
Dígito de verificación	6
Número de Póliza	410-73-994000000296
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	09/12/2014 hasta 02/03/2015
Riesgos Amparados	Manejo global sector oficial, delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal, rendición de cuentas, reconstrucción de cuentas, empleados de nómina limitado al 100% del valor asegurado (deducible 10% del valor de la pérdida – Mínimo 2 SMMVL), empleados No identificados, personal temporal y de firmas especializadas, limitado al 50% del valor básico asegurado incluido y no en exceso de este.
Valor asegurado	\$10.000.000
Cuantía del deducible	20% del valor de la pérdida – Mínimo 3 SMMLV

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
NIT de la Compañía Aseguradora	869.524.654
Dígito de verificación	6
Número de Póliza	410-73-994000000304
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	10/04/2015 hasta 10/02/2016
Riesgos Amparados	Manejo global sector oficial, delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal, rendición de cuentas, reconstrucción de cuentas, empleados de nómina limitado al 100% del valor asegurado (deducible 10% del valor de la pérdida – Mínimo 2 SMMVL), empleados No identificados, personal temporal y de firmas especializadas, limitado al 50% del valor básico asegurado incluido y no en exceso de este.
Valor asegurado	\$10.000.000
Cuantía del deducible	20% del valor de la pérdida – Mínimo 3 SMMLV

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO	
Nombre de la Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA
NIT de la Compañía Aseguradora	869.524.654
Dígito de verificación	6
Número de Póliza	410-73-994000000350
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	09/03/2016 hasta 09/03/2017



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 39 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO

Riesgos Amparados	Manejo global sector oficial, delitos contra la administración pública, fallos con responsabilidad fiscal, rendición de cuentas, reconstrucción de cuentas, empleados de nómina limitado al 100% del valor asegurado (deducible 10% del valor de la pérdida – Mínimo 2 SMMVL), empleados No identificados, personal temporal y de firmas especializadas, limitado al 50% del valor básico asegurado incluido y no en exceso de este.
Valor asegurado	\$10.000.000
Cuantía del deducible	20% del valor de la pérdida – Mínimo 3 SMMLV

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO

Nombre de la Compañía Aseguradora	COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA S.A.
NIT de la Compañía Aseguradora	860.002.400
Dígito de verificación	2
Número de Póliza	1000186
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	07/03/2017 hasta 04/09/2017
Riesgos Amparados	Delitos contra la administración pública, alcances fiscales, gastos de reconstrucción de cuentas, gastos de rendición de cuentas, juicios fiscales
Valor asegurado	\$180.000.000
Cuantía del deducible	10% del valor de la pérdida – Mínimo 2 SMMLV

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO

Nombre de la Compañía Aseguradora	COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA S.A.
NIT de la Compañía Aseguradora	860.002.400
Dígito de verificación	2
Número de Póliza	1000195
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	04/10/2017 hasta 15/01/2018
Riesgos Amparados	Manejo global sector oficial delitos contra la administración pública, alcances fiscales, gastos de reconstrucción de cuentas, gastos de rendición de cuentas, juicios fiscales.
Valor asegurado	\$180.000.000
Cuantía del deducible	10% del valor de la pérdida – Mínimo 1 SMMLV

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO

Nombre de la Compañía Aseguradora	COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA S.A.
NIT de la Compañía Aseguradora	860.002.400

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

PÓLIZA DE SEGURO MULTIRRIESGO	
Dígito de verificación	2
Número de Póliza	1000204
Tomador y Beneficiario	MUNICIPIO DE EL PEÑÓN
Vigencia de Póliza	16/02/2018 hasta 01/06/2018
Riesgos Amparados	Manejo global sector oficial, delitos contra la administración pública, alcances fiscales, gastos de reconstrucción de cuentas, gastos de rendición de cuentas, juicios fiscales
Valor asegurado	\$20.000.000
Cuantía del deducible	10% del valor de la pérdida – Mínimo 1 SMMLV

En este punto advierte este Cuerpo Colegiado que revocará la decisión del *a quo* y en su lugar declarará a las aseguradoras como tercero civilmente responsables por la totalidad de las pólizas por las cuales fueron vinculadas al proceso por lo que se explicará a continuación.

En primer lugar, resulta oportuno precisar que la **póliza de seguro de manejo global sector oficial**, es un tipo de seguro diseñado específicamente para cubrir a los funcionarios públicos, empleados, y directivos de entidades estatales frente a posibles perjuicios económicos causados por actos incorrectos o faltas **en el ejercicio de sus funciones**. Este seguro es utilizado comúnmente en el sector público para garantizar el cumplimiento adecuado de las responsabilidades de los servidores públicos y proteger los intereses financieros del Estado.

Por su parte, las **pólizas multirriesgo**, tienen como propósito cubrir varios tipos de siniestros o riesgos, a saber: incendio, terremoto, corriente, sustracción, rotura de maquinaria, responsabilidad civil y/o **manejo**, durante su vigencia, esto es lo que se entiende por ocurrencia.

Ahora bien, si bien la instancia de origen determinó su desvinculación en consideración a que "(...) *la fecha en que fue cometido el hecho reprochado como daño a las arcas del Estado, esto es, el 13 de febrero de 2018 y teniendo en cuenta que como se indicó en el rótulo del daño patrimonial al Estado, el mismo se constituyó frente a la construcción del puente que se predica como una obra inconclusa, persiste su existencia en el tiempo hasta la actualidad (...)*", esta Sala advierte que dicha afirmación no resulta cierta.

Recuérdese, que el daño se originó en las falencias de planeación desde la elaboración de los diseños, planos y estudios previos relacionados con el proyecto de inversión



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 41 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

"Construcción de un puente en concreto postensado de dos luces con apoyo central cimentado dentro del cruce del río Horta", el cual fue presentado por el señor BERCELY QUIROGA VARGAS, (quien entonces ejercía como Alcalde del Municipio El Peñón) mediante oficio del 25 de octubre de 2012; que una vez aprobado este, se suscribió el Convenio marco de cooperación No. 00005277 fue suscrito el 08 de noviembre de 2013, y se concretizó a través del Contrato de obra No. 061 del 16 de julio de 2014, daño que se ha mantenido en el tiempo, puesto que se constituye como un hecho de tracto sucesivo, siendo una causa que continúa aun trayendo consecuencias a la construcción del puente postensado, que durante su ejecución necesitó de modificaciones no solo en los diseños, sino en las cantidades de obra en detrimento de otros ítems que se dejaron de ejecutar.

Además, que con todas esas modificaciones no lograron terminar el proyecto, llegando incluso a suscribir un acta de entrega final el 13 de febrero del 2018, con una obra inconclusa, sin prestar ningún tipo de utilidad a la comunidad y que actualmente todavía se encuentra en ejecución, entonces los efectos negativos de las falencias de planeación devienen de la época en la cual se presentó para aprobación ante la OCAD en el año 2012 y siguen materializándose en la actualidad, pues fue necesario celebrar un nuevo contrato para continuar la obra, ocasionando que se sigan invirtiendo más recursos públicos para la terminación del proyecto.

En ese orden, en lo que concierne a los terceros civilmente responsables, al tratarse de hechos de tracto sucesivo y teniendo en cuenta las pólizas manejo global sector oficial que amparan los fallos con responsabilidad fiscal en contra de los Alcaldes del municipio de El Peñón, a quienes se les halló fiscalmente responsables, resulta evidente que las aseguradoras sean declaradas civilmente responsables en virtud de estas pólizas, pues las conductas objeto de reproche fueron cometidas durante los periodos en que ejercieron funciones públicas en su respectivos cargos.

Igual ocurre con las pólizas multirriesgo, las cuales amparan el riesgo de juicios fiscales, que cobija el presente proceso de responsabilidad, fue en vigencia de dichas pólizas que trasegó el daño patrimonial que se encuentra plenamente demostrado, se insiste este parte del año 2012 y permanece en el tiempo hasta el 27 de noviembre de 2018, fecha en la cual fue suscrita el acta de liquidación bilateral del Contrato de Obra 061 de 2014 por parte del Alcalde Municipal FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA y el contratista de obra CONSORCIO VIAS Y ESTRUCTURAS 2014.

Así las cosas, se DECLARARÁ como tercero civilmente responsable a la ASEGURADORA



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 42 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con NIT 869.524.654-6, con ocasión de la póliza de manejo global del sector oficial No. 410-64-994000000085, y las Pólizas de seguro multirriesgo Nos. 410-73-9940000000239, 410-73-9940000000296, 410-73-9940000000304, 410-73-9940000000350. De igual manera a la aseguradora LA PREVISORA S.A., identificada con NIT 860-002-400, con ocasión de las pólizas multirriesgo Nos. 1000186, 1000195 y 1000204.

4.3.4. Fallo con responsabilidad fiscal en contra de INGREAM S.A.S. (Interventor).

La empresa INGREAM S.A.S., en su condición de miembro de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN e Interventor del Contrato de obra No. 061 de 2014, fue vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal mediante Auto No. 028 del 21 de mayo de 2019. Reposa en el expediente, la constancia secretarial por parte de la Secretaría Común de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República – Gerencia Colegiada Departamental de Santander, remitió citación para notificación personal en la dirección Carrera 29 No. 55 A -56 Local 2 Barrio Bolarqui ubicado en la ciudad de Bucaramanga - Santander mediante radicado SIGEDOC No. 2019EE0061475 del 28 de mayo de 2019, y entregado el 29 de mayo de 2019, ante la no comparecencia de la investigada, notificó por aviso No. 306 del 05 de junio de 2019, mediante radicado No. 2019EE0066309, el cual fue entregado 05 de junio de 2019¹⁹.

Esta instancia observa que también la empresa INGREAM S.A.S., fue citada por el despacho de conocimiento para que rindiera versión libre por medio de oficio con radicado SIGEDOC No. 2020EE0017587 a la Carrera 29 No. 55 A -56 Local 2 Barrio Bolarqui ubicado en la ciudad de Bucaramanga – Santander, al igual que por correo electrónico ingreamsas@gmail.com.

Si bien, se lee en las comunicaciones remitidas la causal de devolución de no reside y con referencia al correo electrónico que se rechazó el mensaje indicando que el buzón del correo del destinatario estaba lleno²⁰, para esta Sala es menester señalar que todas las notificaciones fueron realizadas conforme a la información obtenida del certificado de existencia y representación legal de INGREAM S.A.S., identificada con NIT 804.012.750-4.

En dicho certificado de carácter público, se consignan tanto la dirección para notificación judicial como el correo electrónico correspondiente, los cuales coinciden con los datos

¹⁹ Folios 83-86.

²⁰ Folios 280.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 43 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

señalados y que fueron debidamente tramitados por la primera instancia, así:

Dirección del domicilio principal:	CARRERA 29 # 55 A - 56 LOCAL 2
Municipio:	Bucaramanga - Santander
Correo electrónico:	ingreamsas@gmail.com
Teléfono comercial 1:	6048630
Teléfono comercial 2:	3125221205
Teléfono comercial 3:	No reportó
Dirección para notificación judicial:	CARRERA 29 # 55 A - 56 LOCAL 2
Municipio:	Bucaramanga - Santander
Correo electrónico de notificación:	ingreamsas@gmail.com
Teléfono para notificación 1:	6048630
Teléfono para notificación 2:	3125221205
Teléfono para notificación 3:	No reportó

Teniendo en cuenta la imposibilidad de localizar a INGREAM S.A.S. y que este no acudió a rendir versión libre, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 610 de 2000, mediante Auto No. 002 del 12 de febrero de 2021 se le nombró como defensor de oficio a la estudiante ANDREA JULIANA MANTILLA NIÑO²¹.

Posteriormente, el 06 de junio de 2022 la estudiante SLENDY LORENA FELLIZZOLA CHINCHILLA remitió la certificación con la designación como la nueva defensora de oficio de la entidad INGREAM S.A.S., luego fue allegado al despacho 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 la sustitución de poder, por lo que el Despacho procedió a posesionar el 27 de noviembre de 2023 al estudiante YULIER ALFREDO MARÍN DÍAZ para ejercer la defensa de oficio de INGREAM S.A.S.

Después, mediante Auto No. URF1-000404 del 29 de diciembre de 2023²² se imputó responsabilidad fiscal a la entidad INGREAM S.A.S., agotando el trámite de notificación de dicho auto a la entidad, en forma personal y por medios electrónicos al correo electrónico ingreamsas@gmail.com, y del cual se evidencia citación No. 2024EE0004663 del 16 de enero de 2024 devolución de la citación y aviso No. 007-2024 rad. 2024EE0010251 del 24 de enero de 2024, devueltos por el correo certificado 4-72 por la causal "NO RESIDE" y certificado del correo electrónico 4-72 no entregado por la causal "no fue posible la entrega al destinatario (la cuenta de correo está llena)", al igual que la notificación por aviso No. 0094-2024 que data del 22 de febrero de 2024 efectuada por la Secretaría Común Conjunta

²¹ Folio 365 y ss.

²² Folios 1574-1608.

12



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 44 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República²³.

Ahor bien esta Sala evidencia que, en virtud de lo dispuesto en las normas vigentes, no se llevó a cabo la notificación del auto de imputación dirigido al estudiante YULIER ALFREDO MARÍN DÍAZ, quien actúa en calidad de defensor de oficio de la empresa INGREAM S.A.S. No obstante, en el expediente del proceso, se evidenció a folio 2054, que la defensa de oficio presentó y sustentó alegatos de descargo en relación con el mencionado auto de imputación, por lo que este accionar permite inferir la existencia de una notificación por conducta concluyente, dado que los actos y manifestaciones realizadas por la persona afectada, en este caso por el defensor de oficio, demuestran de manera fehaciente que esta tenía conocimiento de la decisión administrativa que le afectaba.

Se cotejó que el 30 de mayo de 2024 el estudiante YEILER ALFREDO MARÍN DÍAZ remitió correo electrónico con destino a la instancia de origen, comunicación del relevo como defensor de oficio dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal e indicó que a partir del 01 de junio de 2024 quien ejercería las funciones como defensora de oficio sería la estudiante YENNI LIZETH PAREDES BARRAGAN y anexó la respectiva certificación expedida por la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga²⁴, pero por parte de la instancia de origen no hubo pronunciamiento alguno.

Ahora bien, la instancia de origen profirió el Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, mediante el cual se profirió fallo con responsabilidad en contra de INGREAM S.A.S., el cual fue notificado en forma personal por medios electrónicos al correo electrónico ingreamsas@gmail.com y al estudiante YULIER ALFREDO MARÍN DÍAZ como defensor de oficio en fecha 26 de julio de 2024, al correo electrónico yeiler.marin@ustabuca.edu.co, según consta a folio 3072 del expediente.

Nuevamente esta Sala advierte que podría no hubo una debida notificación en este caso de la providencia que falló con responsabilidad fiscal, toda vez que la instancia de conocimiento omitió notificar personalmente y al correo electrónico yennilizeth.paredes@ustabuca.edu.co perteneciente a la estudiante YENNI LIZET PAREDES quien para la fecha ejercía como defensora de oficio de INGREAM S.A.S. Sin embargo, se observa a folio 3254 del expediente que vía correo electrónico la defensora de oficio de la empresa INGREAM S.A.S. interpuso recurso de reposición y en subsidio

²³ Folios 2232-2249.

²⁴ Folio 3253.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

apelación frente al fallo No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024, por lo que este accionar permite inferir nuevamente la existencia de una notificación por conducta concluyente, dado que los actos y manifestaciones realizadas por la persona afectada, en este caso por el defensor de oficio, demuestran de manera fehaciente que esta tenía conocimiento de la decisión administrativa que le afectaba.

Frente a la responsabilidad del INGREAM S.A.S., no le asiste duda a esta Sala, dado que como se ha establecido, y de conformidad con los informes técnicos obrantes en el expediente, en su calidad de interventor, permitió que se limitara el alcance del objeto del contrato de obra, que se continuara ejecutando la obra a sabiendas que no iba a ser posible culminarla en un 100%, por lo que los elementos de la responsabilidad fiscal se hallan probados respecto a los hechos generadores que se investigaron en el proceso y por los que fue llamada a responder en su calidad de Integrante de la Unión Temporal PUENTE EL PEÑÓN, sin que se encuentre causal de justificación o prueba alguna que permita a este Despacho revocar la decisión de primera instancia en cuanto al FALLO CON RESPONSABILIDAD.

Por lo expuesto, no observa esta Sala que se haya vulnerado la ritualidad procesal, y que la aquí responsable pudo presentarse al proceso a ejercer su derecho de defensa y contradicción, por lo que al no encontrarse vulnerado derecho alguno y estar probada la configuración de los elementos de la responsabilidad fiscal, se confirmará la decisión de primera instancia de declararla responsable fiscalmente por los hechos generadores sobre los que ha versado el caso.

4.4. Recursos de apelación:

Son apelables en general, las providencias que resuelvan el fondo del asunto de manera definitiva y los autos que de manera expresa lo contemplen, es decir, el fallo será objeto de dicho recurso, pero siempre que la cuantía del daño patrimonial estimado en el Auto de apertura e imputación supere la menor cuantía para la contratación de la entidad afectada con los hechos tal como lo dispone el artículo 102 cuarto inciso de la Ley 1474 de 2011.

También procede el recurso de apelación, entre otras, contra la decisión de negar total o parcialmente las pruebas solicitadas o allegadas, así como contra la que resuelve sobre la solicitud de nulidad y el decreto de medidas cautelares, en los procesos de doble instancia.

Ahora bien, en el proceso ordinario fiscal, el término para interponer el recurso de apelación



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 46 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

se contempló en un término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, tal como lo dispone el artículo 51 de la Ley 610 de 2000. En concordancia con ello, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los artículos 77 y siguientes dispone el procedimiento y requisitos para la interposición del recurso de apelación.

Resulta necesario verificar, conforme a lo establecido en materia fiscal respecto al recurso de apelación, si estos fueron interpuestos en los términos señalados en la Ley. En consideración a lo normado y a los recursos objeto de estudio procede esta Sala de Decisión a desatar los siguientes recursos de apelación:

VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO
FRANCISCO JESÚS CRUZ GUIZA	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0173168 del 07 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024 por correo electrónico (folio 3076 a 3077) quien autorizó notificación electrónica desde el 12 de febrero de 2024 (Folios 2082-2100).
LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZARATE	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0173341 del 08 de agosto de 2024 (se observa que, si bien el radicado es del 08 de agosto de 2024, el señor Rodríguez Zarate envió el recurso el 06 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024 por correo electrónico (folio 3074 a 3075), quien autorizó notificación electrónica desde el 27 de enero de 2020 (Folio 146).
BERCELY QUIROGA VARGAS	Radicado SIGEDOC No.2024ER0177258 del 12 de agosto de 2024. Notificado el 02 de agosto de 2024 por aviso enviado al correo electrónico (Folio 3334)
FERNANDO FERREIRA TOVAR	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0170875 del 02 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024 por correo electrónico (Folio 3081 a 3082).
CONSULTORES ESPECIALIZADOS Y ASOCIADOS DE SANTANDER, Y OTROS CEAS (Interventor).	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0171646 del 05 de agosto de 2024. Notificada por medios electrónicos el 29 de julio de 2025, quien autorizó la notificación por este medio el 29 de julio de 2024 (Folio 3348).
INGREAM S.A.S. Defensor de oficio: Yenni Lizeth Paredes Barragán	Radicado SIGEDOC No.2024ER0169574 del 02 de agosto de 2024. Notificado el 26 de julio de 2024, por medios electrónicos, quien había autorizado este medio de notificación (Folio 1506).
LA PREVISORA S.A.	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0170341 del 02 de agosto del 2014, notificada por medios electrónicos el 26 de julio de 2024 (Folios 3085-3091).
COMPAÑÍA DE SEGUROS ASEGURADORA	Radicado No. 2024ER0169474 del 02 de agosto del



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 47 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

VINCULADO	RADICADO DEL RECURSO
SOLIDARIA DE COLOMBIA	2024, notificada por medios electrónicos el 26 de julio de 2014 (Folio 3030-3038).
LIBERTY SEGUROS S.A.	Radicado SIGEDOC No. 2024ER0170342 del 02 de agosto del 2024, notificada por medios electrónicos el 26 de julio de 2024 (Folio 3083).

*Cuadro de elaboración propia de la Sala Fiscal y Sancionatoria

Conforme a lo anterior observa este Cuerpo Colegiado que los recursos presentados por los señores **FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA** y **LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZÁRATE** fueron extemporáneos, por cuanto transcurrieron más de cinco (5) días hábiles después de haberse notificado electrónicamente el Fallo URF1-006, realizada el 26 de julio de 2024, a los correos electrónicos previamente autorizados por dichos implicados, así:

Retransmitido: NOTIFICACIÓN FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-00495

Microsoft Outlook

<MicrosoftExchange329e71ec88ae4615bbc36ab6ce41109e@congenrep.onmicrosoft.com>

Vie 26/07/2024 14:50

Para:pachocruz@yahoo.com <pachocruz@yahoo.com>

1 archivos adjuntos (24 KB)

NOTIFICACIÓN FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-00495;

Se completó la entrega a estos destinatarios o grupos, pero el servidor de destino no envió información de notificación de entrega:

pachocruz@yahoo.com (pachocruz@yahoo.com)

Asunto: NOTIFICACIÓN FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-00495

Entregado: NOTIFICACIÓN FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-00495

postmaster@outlook.com <postmaster@outlook.com>

Vie 26/07/2024 14:46

Para:alberto rodriguez <larz-r@hotmail.com>

1 archivos adjuntos (36 KB)

NOTIFICACIÓN FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-00495;

El mensaje se entregó a los siguientes destinatarios:

alberto rodriguez

Asunto: NOTIFICACIÓN FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-00495

En virtud de lo anterior, estos recursos de apelación contra el fallo mencionado, se **RECHAZARÁN DE PLANO** en la parte resolutive de esta decisión, al haberse interpuesto fuera del término previsto en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000.

Así mismo, esta Sala de Decisión le precisa al señor **LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZÁRATE**, que el régimen jurídico procesal contenido en la Ley 610 de 2000 es de carácter especial, por lo que, la remisión a otras fuentes normativas prevista en el artículo 66 *ejusdem*, únicamente tendrá aplicación en los aspectos no previstos en la Ley, por



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 48 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

consiguiente, en tratándose del término para impugnar las providencias en el Proceso de Responsabilidad Fiscal ha de observarse lo reglado en la Ley 610 de 2000 y en la normativa dispuesta en la Ley 1474 de 2011.

Es de recordar que los términos procesales son de naturaleza perentoria, para el caso concreto, el señor **RODRÍGUEZ ZÁRATE** tenía la carga de interponer y sustentar los recursos dentro de la etapa y términos establecido en la Ley.

La jurisprudencia constitucional al respecto ha esbozado:

*"(...) Los términos procesales "constituyen en general el momento o la oportunidad que la ley, o el juez, a falta de señalamiento legal, establecen para la ejecución de las etapas o actividades que deben cumplirse dentro del proceso por aquél, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia". Por regla general, los términos son perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes."*²⁵

Teniendo la claridad de las normas que son aplicables en materia de notificación en los procesos de responsabilidad fiscal, esta Sala de Decisión, reitera que la notificación del fallo al señor **RODRÍGUEZ ZÁRATE**, quedó surtida el 26 de julio de 2024, por ende, con sujeción a lo preceptuado en el artículo 116 de la Ley 1474 de 2011, el término comenzó a correr desde el día hábil siguiente, esto es desde el 29 de julio de 2024.

En gracia de discusión, si para el caso en concreto el Legislador no hubiera previsto norma especial, se destaca que al erigirse el proceso de responsabilidad fiscal como un conjunto de actuaciones administrativas cuyas decisiones revisten el carácter de actos administrativos, al momento de efectuar algún tipo de integración normativa de la Ley 1437 de 2011, el operador fiscal debería aplicar las disposiciones contenidas en la parte primera del citado estatuto procesal, esto es, aquellas atinentes al Procedimiento Administrativo²⁶.

En efecto, bajo el supuesto que en el proceso de responsabilidad fiscal no existiera norma especial en la materia, la normativa aplicable en tratándose de notificaciones electrónicas de actos administrativos, como lo constituye el fallo con responsabilidad fiscal No. URF1-

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-012/02

²⁶ El artículo 2º de la Ley 1437 de 2011 es clara en señalar que las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 49 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

006 del 25 de julio de 2024, sería la prevista en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, y no el artículo 205 *ejusdem*, en razón a que este último precepto normativo regula lo pertinente a las notificaciones de las providencias judiciales que se profieren en el marco de los procesos contencioso-administrativos, es decir, en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Así las cosas, yerra el recurrente al citar como disposición aplicable lo contenido en el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022²⁷, en tanto dicha normativa aplica solamente en el trámite de procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas **que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales**, lo cual, no corresponde a las actuaciones administrativas que adelanta la Contraloría General de la República.

Lo anterior, denota un hecho evidente y es que el Legislador decidió establecer tres regímenes jurídicos distintos para las notificaciones electrónicas; i) de un lado, para las actuaciones administrativas que se adelantan en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal se estableció una forma de surtirse las notificaciones por medios tecnológicos con sujeción a lo reglado en el artículo 116 de la Ley 1474 de 2011; ii) por su parte, dispuso un régimen jurídico para actuaciones administrativas en general, en las voces del artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 en donde la notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, según lo certificado por la administración, y iii) finalmente, se estableció un régimen de notificación especial cuando se trata de actuaciones de naturaleza judicial –contencioso administrativo- al amparo del artículo 205 del CPACA, la notificación de la providencia judicial se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

En consecuencia, encuentra esta Sala Fiscal y Sancionatoria que jurídicamente no le asiste razón al señor RODRÍGUEZ ZÁRATE, en el correo electrónico con el que remitió el recurso de apelación al señalar que la notificación del Fallo URF1-006 del 25 de julio de 2024, se dio en los términos señalados en el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, por lo explicado

²⁷ ARTÍCULO 8°. NOTIFICACIONES PERSONALES. Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio. (...) La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

inextenso.

En lo que concierne a los demás recursos de apelación, al haberse presentado en término, esta Sala procederá a resolver los argumentos esbozados por los recurrentes, cuyo marco está definido, por las razones de inconformidad o juicios de reproche en relación con la situación creada por el acto administrativo objeto de recurso, en virtud de la competencia para conocer del recurso de apelación, le exige e impone a la autoridad el deber de analizar los diferentes factores dentro del cual la razonabilidad de la materia objeto de decisión debe primar y ser coherente con los principios que rigen las actuaciones administrativas.

El recurso de apelación persigue que la providencia recurrida sea aclarada, modificada, adicionada o revocada, por el funcionario de segunda instancia. Con este se desarrolla la doble instancia, prevista en el artículo 31 de la Constitución Política²⁸, el cual puede ser formulado como subsidiario del recurso de reposición, o bien como único recurso de forma directa y principal contra la providencia respectiva.

De forma que, lo que el recurrente busca con la apelación es que, el superior jerárquico efectúe un nuevo estudio, revise la cuestión decidida en la providencia de primera instancia y tome una decisión diferente a la del *a quo*. Se concluye entonces, que el apelante debe satisfacer unos requisitos mínimos en su argumentación como son: señalar los aspectos de la decisión que considera violatorios o que le causan un perjuicio y los motivos que lo llevan a contradecir la decisión adoptada, toda vez que como lo explicó la Alta Corte en la sentencia C-365 de 1994 "(...) mediante su alegato, quien apela tiene la oportunidad de hacer conocer al fallador de segundo grado los elementos de juicio en que se apoya su inconformidad"; es decir, que la sustentación del recurso debe dirigirse o tener como punto de partida la decisión adoptada.

Hecha las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, descende la Sala de Decisión a pronunciarse sobre los argumentos de la defensa expuestos por los recurrentes, haciendo un estudio de las motivaciones que atacan lo procedimental y lo sustancial, y dentro de estos últimos, los elementos propios de la responsabilidad fiscal; para finalmente concluir, si se acogen o no, las afirmaciones o negaciones hechas.

A continuación, como se señaló en precedencia, la Sala pasará a analizar los reparos frente al fallo, planteados por los declarados fiscalmente responsables y el tercero civilmente

²⁸ Constitución Política. Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 51 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

responsable.

4.4.1. Recurso de apelación de BERCELY QUIROGA VARGAS, alcalde de Municipio de El Peñón 2012-2015.

Refirió que su poderdante no incurrió en daño al patrimonio público por haber suscrito el Convenio para la ejecución de los recursos con la Gobernación de Santander y no haber realizado labores de supervisión y seguimiento diligentemente, que dicha labor le correspondía al grupo de profesionales técnicos de la Secretaria de Infraestructura del Departamento, advirtiendo que le llama la atención que el Órgano de Control haya archivado el proceso a favor de ellos.

Señaló que ninguno de los elementos de la responsabilidad fiscal se da en su defendido, señalando que: **"a) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal"**, asegurando que su representado actuó pensando en el bienestar de la comunidad en cumplimiento de sus obligaciones como alcalde y que no existe prueba que el señor QUIROGA VARGAS haya actuado con culpa grave. Frente al elemento **"b.) Un daño patrimonial al Estado"** adujo que no existe daño al patrimonio porque **"NO HAY PERDIDA DE RECURSOS"**, con el fin de sustentar su tesis trajo apartes del Informe técnico rendido por el profesional ÓSCAR JAVIER CASTELLANOS CHAPARRO del 29 de abril de 2024, concluyendo que con el informe realizado por el mismo órgano de control se puede manifestar que la obra se encuentra en ejecución y que los recursos del contrato No. 061 de 2014 fueron todos invertidos en la obra.

Añadió que en el fallo se reconoció que los recursos que se requerían para terminar el puente, sobrepasan el 50% de los recursos iniciales, por lo cual se procedió a liquidar el Contrato No. 061 de 2014 para dar paso a una nueva contratación. Reiteró que en el informe técnico se conceptuó que *"existe una posible falta de acatamiento del principio de planeación, pero NO, manifestó que los recursos dispuestos a través del contrato No. 061 de 2014, estuvieron desaparecidos; al contrario dicho concepto es claro al manifestar que los dineros destinados para el contrato en comento sirvió para construir lo que él técnicamente denomino **Subestructura**"*, trayendo a colación apartes del informe técnico donde se menciona la construcción de la Superestructura a través de un nuevo contrato.

Precisó que los recursos invertidos en obra no se perdieron, porque fueron utilizados en la subestructura del puente, que aún se encuentra en construcción, añadiendo que es posible que exista una falta de planeación, pero no en cabeza de su representado si no de la

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Secretaria de Infraestructura Departamental, que no es cierto que cuando en un proyecto se falte al principio de planeación necesariamente se convierta en un detrimento al patrimonio público, trayendo a colación apartes de la Sentencia 68001-23-31-000-2010-00706-0 del Consejo de Estado.

Frente a la posible falta de planeación por parte de su representado, señaló que existen dos aspectos importantes: *"a.) Los Recursos fueron todos del Departamento, b.) El proyecto fue viabilizado y aprobado por la Gobernación - Secretaria de Infraestructura"*, con el fin de reiterar que el municipio no contaba con la capacidad técnica y económica para ejecutar este tipo de proyectos, que a quien le correspondía la gestión de verificar y avalar los requisitos y el cumplimiento de ellos era a la Secretaria de Infraestructura Departamental *"que estas falencias en diseños y estudios debieron ser identificadas por el equipo técnico y filtros de revisión y viabilidad del proyecto de la Gobernación de Santander"*.

Indicó que el municipio solo actuó como proponente y facilitador en el proceso de evaluación y aprobación del proyecto, que la secretaria técnica del OCAD, la ejerció la Secretaria de Planeación Departamental, reiterando que ellos son los que debieron advertir e impedir la aprobación del proyecto hasta que se subsanarán las deficiencias *"ya que los estudios y diseños faltantes eran indispensables para una (sic) normal (sic) la ejecución del proyecto"*.

Precisó que el señor QUIROGA VARGAS adelantó las gestiones definidas desde los comités técnicos de obra y desde los informes de avance de obra realizados por la secretaria de planeación municipal contratista e interventoría, por lo cual se realizaron suspensiones al convenio y de obra mientras se gestionaban otras soluciones, para lo cual expuso un cuadro con el resumen de las actividades adelantadas para gestionar el proyecto ante la Gobernación de Santander.

Frente al último elemento de la responsabilidad fiscal *"c.) Un nexo causal entre el daño y el comportamiento del agente"*, reiteró su tesis en que no existe daño por que los recursos no se perdieron, precisando entonces que tampoco hay conexión en algo que no existe.

Como segundo argumento del recurso denominado *"DE UN PSOSIBLE (sic) IRREOUICIMIENTO (sic) ILICITO DEL ESTADO A CARGO DE LOS PARTICULARES"* expuso que el órgano de control *"etaria (sic) incurriendo en un detrimento en el patrocinio de El a favor del Estado, esto por que (sic) los recursos destinados en el contrato 061 de*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 53 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

2014, fue usado para la construcción del puente que se encuentra ubicado en el Rio Horta y que pronto se pondrá en funcionamiento una vez se termine de ejecutar la segunda etapa", señalando que el estado quedaría con el puente construido y al servicio de este sector y por otro lado con los recursos que tienen que pagar los investigados, reiterando que los recursos no se perdieron, ni se disminuyeron, que los mismos sirven para la construcción final del puente .

Finalmente, interpuso una nulidad frente a que se le negó la posibilidad de contradecir el informe técnico del 29 de abril de 2024 por que según su dicho no se le corrió traslado, afectando su derecho de defensa y también alegó que existe caducidad por que el Convenio se celebró en el año 2013 y el proceso de responsabilidad fiscal se aperturó en el año 2019.

Por último, señaló que se tengan en cuentan las pruebas que obran en el expediente y solicitó que se decrete una inspección ocular al sitio de la obra con el fin de verificar "su estado actual" y la práctica de unas pruebas testimoniales para que "declaren sobre el estado actual de la obra, sobre las inversiones y ejecuciones que se realizaron con los recursos del contrato 061 de 2014; ya que se trata de personas líderes y pobladores del sector".

• **Consideraciones de la Sala:**

Al respecto, se tiene que el señor QUIROGA VARGAS, fue vinculado dentro del proceso de responsabilidad fiscal en mención, en calidad de Alcalde del Municipio de El Peñón – Santander para el periodo 2012 a 2015, quien suscribió el Convenio No. 5277 del 08 de noviembre de 2013 y quien fue designado como ejecutor del del Proyecto de Inversión No. BPIN 2012004680075 de acuerdo al Acta No. 008 de 06 de noviembre de 2013, a quien le correspondía haber previsto las deficiencias que se presentaban en los estudios y diseños de la obra al momento de suscribir el Convenio y que se subsanasen los mismos antes de iniciar con el proceso de contratación de la obra, con lo que se dio paso, a que el proyecto se empezará a ejecutar con esas falencias en sus estudios y diseños, lo que conllevó a que se invirtieran y pagarán unos recursos en una obra que hoy no presta ningún servicio a la comunidad del Municipio de El Peñón, ocasionando un detrimento al patrimonio público.

Bajo estas premisas el a quo primero imputó y luego falló con responsabilidad fiscal, dada su conducta omisiva en relación con sus obligaciones como Alcalde del Municipio del Peñón, pues al suscribir el Convenio No. 5277 de 2013 y suscribir el Contrato No. 061 de 2014, avaló unos estudios deficientes y desembolsó los recursos correspondientes que se



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 54 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

invertieron en la obra, que no cumplió con el objeto social para el cual fue concebida, pues en la actualidad la obra se encuentra inconclusa y no presta ninguna utilidad a la comunidad.

Ahora bien, respecto a su argumento donde señaló que su representado no incurrió en un detrimento al patrimonio público por haber suscrito el Convenio y tampoco por el hecho de no haber realizado labores de supervisión y seguimiento, argumentando que estas labores eran propias de la Secretaria de Infraestructura del Departamento, esta Sala de Decisión no comparte lo dicho por la apoderada del señor QUIROGA VARGAS, pues tal y como se expuso líneas arriba, dentro del plenario está probado que el daño patrimonial se originó en unos estudios y diseños deficientes y él como ejecutor del proyecto para su comunidad al momento de suscribir el Convenio, avaló la realización de una obra que no se ejecutó en su totalidad en virtud de las falencias que se presentaban en los estudios y diseños, y por ende no cumplió con los fines estatales. Ahora bien, no es de recibo para esta Sala que ahora pretenda exculpar su omisión y negligencia, en que esa labor de seguimiento y control les correspondía a otros funcionarios, pues él como ejecutor del proyecto y ordenador del gasto de los recursos del Convenio, le correspondía velar por la correcta ejecución de los mismos, situación que no se dio en el caso *sub examine*, pues está probado que no se ejecutó la totalidad del objeto contractual el cual consistía en la *"construcción puente en concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del cauce del rio Horta el Peñón, Santander"*.

Esta Sala de Decisión le reitera las obligaciones que le competían al señor Alcalde QUIROGA VARGAS, dentro de la ejecución del Convenio No. 5277 del 2013, tal y como las expuso el *a quo* en el fallo²⁹, así:

"3) Elaborar los estudios y diseños complementarios correspondientes para la ejecución de las obras objeto del presente convenio, de acuerdo al proyecto radicado y viabilizado en el Departamento de Santander. (...)

5) Ejercer la supervisión a través de la Secretaria de Planeación Municipal, sobre el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el presente convenio (...)" (Resaltado fuera texto)

Por lo antes expuesto, no le asiste razón a la apoderada, pues el señor QUIROGA VARGAS debía velar por la correcta ejecución del objeto contractual en procura de los intereses de

²⁹ Folio 109 del Fallo URF1-0006 del 25 de julio de 2024.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 55 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

la comunidad que para el momento de suscripción del convenio y del contrato de obra, el representaba, desde el inicio del proyecto tenía obligaciones dentro del Convenio y también dentro del Contrato de obra, adicional a las constitucionales y legales, por lo cual, no es de recibo para este Cuerpo Colegiado, que pretenda desligarse de las mismas atribuyendo una presunta responsabilidad en otros funcionarios.

Ahora bien, frente al argumento donde señaló que no existe daño patrimonial al Estado porque no hay pérdida de los recursos, reiterando que los mismos se encuentran invertidos en la obra construida y que en la actualidad la misma se encuentra en ejecución, esta Sala de Decisión reitera que lo que se discute dentro de este proceso de responsabilidad fiscal, es que precisamente se invirtieron unos recursos, en la ejecución de una obra que hoy no presta ningún servicio a la comunidad, porque no se cumplió con el alcance del objeto contractual, quedando a medias, construyendo solo la subestructura de la misma, cuando lo que se debía entregar era un puente completamente construido y no solo las bases del mismo, lo que conllevó a que hoy en día se tuviera que celebrar otro contrato, es decir, se tuvieron que invertir mayores recursos de los que inicialmente se tenían previstos para la realización de esta obra.

Además, teniendo en cuenta que para terminar la obra actualmente se está ejecutando un nuevo contrato, una obra que como se probó dentro del actuar fiscal, quedó inconclusa y sin ningún tipo de funcionalidad, que se reitera obedece a unos estudios y diseños que presentaban falencias, las cuales no fueron advertidas por el señor QUIROGA VARGAS, en su deber de vigilancia y control, lo que contribuyó a que se ocasionará el daño patrimonial que hoy se endilga a su representado, por las irregularidades en esta fase de planeación. Reitera esta Sala de decisión que no es de recibo, que pretenda exculpar su responsabilidad en cabeza de otros funcionarios, por lo cual es menester, traer a colación, la sentencia del Consejo de Estado³⁰, que aplica, bajo los siguientes apartes:

*"El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. **La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés***

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, de fecha 01 de febrero de 2012, radicado No. 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464). C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad (...) El contrato del Estado por expresa disposición legal está sujeto al principio de la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsiva del contrato estatal y la asunción planeada y proporcional de riesgos por las partes negociales. Resulta consecuente entonces entender que todo el proceso de planeación del contrato se materializa y cumple en cuanto a la estructuración del negocio del Estado como conmutativo, en la medida en que se respete y de cumplimiento a los postulados del principio de la previsibilidad. (...) (...) La previsión se transmuta en una norma vinculante para las administraciones públicas responsables de la contratación estatal, convirtiéndose en un claro deber funcional en la materia dirigido a la protección de los intereses generales y públicos, **obligando a los estructuradores de los contratos para que incorporen dentro de los mismos, la totalidad de medidas administrativas y financieras necesarias para que los riesgos previsibles no se materialicen, o de ocurrir los mismos, se mitiguen adecuadamente.** Se trata de un deber sustancial y no meramente forma." (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, no puede desconocerse que la Constitución Política, en su artículo 315, a los alcaldes les asiste las siguientes atribuciones:

- "ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...),
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; **asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;** representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...)
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen. (Resaltado fuera del texto).

Conforme a lo anterior, no es de recibo para esta Sala de Decisión que pretenda excusar su responsabilidad, en la Secretaria de Infraestructura Departamental y/o en la Secretaria Técnica del OCAD, por ser ellos quienes según su tesis tenían los conocimientos técnicos, pues era su deber constitucional asegurar el cumplimiento de las funciones a su cargo, sobre este aspecto, la jurisprudencia ha sostenido que:

"Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia del dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017), C.P: MARÍA



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 57 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00051-01, señala:

"Ahora, frente al argumento del recurrente, en el sentido de que la Contraloría demandada se abstuvo de imputar responsabilidad a los demás gestores fiscales, esto es, al Alcalde de Aguazul que fungió con posterioridad al actor, al interventor del Convenio núm. 084 de 2002 y al contratista PROTEGER A.C., quienes a pesar de advertir la sub contratación irregular, participaron en la ejecución, suspensiones y liquidación del referido convenio, y por ende, debían responder, **la Sala estima que si otros sujetos fiscales eran responsables fiscalmente o no, ello no exime de responsabilidad al actor, dado que esto no puede constituir el fundamento para no declarar dicha responsabilidad, pues lo que le correspondía al demandante no era acreditar, que otros sujetos fiscales eran responsables y que por tanto debió emitirse un fallo en su contra, sino desvirtuar por qué no existía responsabilidad fiscal imputable a él, vale decir, que no afectó o causó daño al patrimonio público en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal.**" (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, frente al argumento consistente en que su defendido realizó todas las gestiones definidas en los comités técnicos de obra, y los indicados en los informes de avance de obra realizados por la secretaria de planeación municipal, contratista e interventoría, es precisamente lo que se le reprocha al señor QUIROGA VARGAS, su omisión en las obligaciones que le asistían como Alcalde del municipio de El Peñón, y ejecutor del proyecto, quien debía velar por la correcta ejecución del objeto contractual, lo cual se encuentra plenamente probado dentro del expediente, de conformidad con lo expuesto por el a quo en el fallo, el señor QUIROGA VARGAS, no cumplió cabalmente con estas funciones, para lo cual se trae a colación el siguiente aparte:

"Tanto así que, del material probatorio recaudado se evidencio un actuar negligente por parte de la Alcaldía, tal como quedo consignado en las Actas de Comité Técnico Nos. 2 y 4 en las que se manifestó lo siguiente:

- Acta de Comité Técnico No. 02 al contrato de obra, se indicó que hasta el momento "el Alcalde no entregó el proyecto en digital pero los diseños y estudios no tienen firmas" por lo que la interventoría solicito nuevamente los diseños aprobados para poder iniciar la obra.

- Acta de Comité No. 04, fue consignado que la alcaldía no cumplió a cabalidad los compromisos adquiridos, situación que no permitía conocer el alcance real del proyecto y cantidades de obra. Así lo indico <<La alcaldía no ha cumplido a cabalidad los compromisos adquiridos en el tercer comité a pesar de establecer que los enviaría en la

pe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 58 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

menor brevedad posible, ya han pasado 34 días desde que se realizó este compromiso, la demora de estos documentos de Estudios y Diseños no permite conocer: real alcance del proyecto y cantidades de obra". (Resaltado fuera del texto)

Es de resaltar por parte de este Cuerpo Colegiado que, se observa que, se encuentran presentes todos los elementos de la responsabilidad fiscal en cabeza del señor QUIROGA VARGAS, pues la gestión fiscal desplegada por él, fue ineficiente e inoportuna, fue determinante su actuar en la ocurrencia del daño, dado que fue designado como ejecutor del proyecto, por lo que suscribió el Contrato de Obra No. 061 de 2014, con base en unos estudios y diseños incompletos, con lo cual se ocasionó el daño al patrimonio público cuestionado, con existencia de conducta y sin rompimiento del nexo endilgado.

En cuanto a su argumento de un posible enriquecimiento del estado, porque según su tesis los recursos se encuentran invertidos y se usarán para terminar la obra, para este Cuerpo Colegiado no es de recibo, pues contrario a lo argumentado por la apoderada el proyecto desde el inicio se tenía previsto terminar en una sola fase o etapa, donde se destinaron unos recursos para la "CONSTRUCCION PUENTE EN CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RIO HORTA EL PEÑON, SANTANDER" obra que se pagó y no fue entregada en su totalidad, pues tal y como se pudo probar en el Informe técnico rendido por la ingeniera MARÍA PAULA RODRÍGUEZ³¹, fue solo la subestructura de la obra contratada lo que se entregó: "ya que lo ejecutado solo corresponde a la Subestructura del puente que se construyó sobre el rio Horta, la cual consta de tres (03) elementos estructurales a saber: dos (02) estribos emplazados – (uno a la vez-, en cada una de las riberas del Rio Horta y una pila central cimentada el cauce del rio Horta. Aunque esta subestructura se encuentra en buen estado, sin fisuras ni hormigqueo del concreto y presenta recubrimiento apropiado del acero de refuerzo, la misma no presta ningún servicio a la comunidad, por cuanto falta por construir la Superestructura que conforma el tablero o placa superior del puente (...)", por el contrario, los argumentos expuestos por la apelante, dan cuenta que se tuvieron que invertir mayores recursos a los inicialmente previstos, se tuvo que contratar la superestructura del puente para que se pueda terminar la obra y hacerla funcional, ya que lo invertido y ejecutado, devino en una obra que quedó inconclusa y sin ninguna funcionalidad para la comunidad del municipio de El Peñón – Santander.

De conformidad con lo anterior, encuentra este Cuerpo Colegiado que no le asiste razón a

³¹ Informe Técnico rendido por la ingeniera civil María Paula Rodríguez. Folio 470 a 516 Carpeta Principal No. 3.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

la apoderada de confianza del señor QUIROGA VARGAS en los argumentos que invocó a lo largo de su escrito, por lo cual se confirmará el fallo recurrido.

Ahora bien, encuentra esta Sala de Decisión que dentro de su escrito de reposición y apelación contra el fallo, interpuso una nulidad, la cual fue rechazada de plano por extemporánea por la instancia de origen, decisión que se encuentra ajustada a derecho.

Asimismo, frente a la práctica de pruebas, se observa que, no le asiste razón a la apoderada al solicitar la práctica de nuevas pruebas, pues el término para solicitar la práctica de pruebas, se encuentra superado, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 610 de 2000 y teniendo en cuenta el artículo 107 de la Ley 1474 que estipuló la preclusividad de los plazos dentro del proceso de responsabilidad fiscal, por lo que en este momento el periodo probatorio se encuentra cerrado.

4.4.2. Recurso de apelación de FERNANDO FERREIRA TOVAR (Constructor).

Los argumentos de defensa se resumen de la siguiente manera, empezó refiriendo que en todo contrato estatal existe una ecuación contractual, que permite al contratista recibir una utilidad en virtud de la ejecución del contrato y que de acuerdo a las situaciones presentadas en la ejecución de la obra se suscribieron diversas actas de mayores y menores cantidades de obra, así como de reajuste de precios, señalando la parte motiva del acta de reajuste de precios, suscrita dentro del Convenio No. 5277 entre el Departamento de Santander y el Municipio de El Peñón, indicando que *"Es lógico y razonable que, durante la ejecución y desarrollo normal de un contrato estatal de obra sobrevengan situaciones puntuales y específicas que afecten al contrato en cuanto a su ecuación económica"* y que las situaciones presentadas dentro de la ejecución del contrato obedecieron principalmente a situaciones de índole climatológico.

También, trajo a colación un aparte de sentencia del Consejo de Estado³² sobre *"la responsabilidad fiscal"*, para precisar que el Consorcio no tenía poder decisorio sobre los recursos entregados con destinación específica, es decir, para la ejecución del contrato de obra.

Señaló que en el acta de liquidación del contrato No. 061 de 2014, se dejó constancia de la ejecución del 100% de los recursos por parte del consorcio y que **"ESTOS RECURSOS**

³² Consejo de Estado, Sección Primera, RADICACIÓN: 68001-23-33-000-2013-01024-01, Sentencia del 19 de mayo de 2016.

14

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

ALCANZARON ÚNICAMENTE PARA LA OBRA QUE EFECTIVAMENTE FUE MATERIALMENTE CONSTRUIDA".

Precisó que, si el daño se originó en errores de diseño, no puede ser imputado al consorcio contratista, porque en aquel momento *"no era gestor fiscal de ningún erario público (Sic)"*.

Así mismo, puso de presente las conclusiones del Informe técnico rendido por MARÍA RODRÍGUEZ, precisando que *"en materia de responsabilidad fiscal no existe tarifa legal, por ende todas las pruebas arrimadas al plenario deben ser apreciadas en conjunto"* concluyendo que *"tanto el Departamento de Santander como el Municipio de El Peñón como el informe técnico rendido por la profesional universitaria coinciden en afirmar **QUE EL 100% DE LOS RECURSOS PAGADOS A EL CONSORCIO FUERON INVERTIDOS EN LA OBRA, QUE ESOS RECURSOS SE MATERIALIZARON Y QUE FUERON SUFICIENTES ÚNICAMENTE PARA LO CONSTRUIDO, SIENDO SITUACIONES SOBREVINIENTES NO IMPUTABLES AL CONTRATISTA LOS QUE MODIFICARON EL ALCANCE CONTRACTUAL.**"*

Añadió que, si el daño imputado se realizó bajo la premisa que el proyecto no pudo ser materializado de forma completa, desconoce el material probatorio para llegar a esa conclusión, que el contrato de obra fue pactado a precios unitarios, que se ejecutaron las actividades priorizadas y que corresponden al monto del presupuesto ofertado, no existiendo según su tesis un daño al patrimonio por sobrecostos y/o que las obras sean señalas como defectuosas.

Reiteró que no hay una gestión fiscal inadecuada y que con base en ello no se puede estructurar culpa grave o dolo en contra de su persona o de su consorciado, que dentro del informe técnico mencionado *"se puede denotar que la realidad del proyecto arroja con diáfana claridad que el CONSORCIO cumplió diligentemente con su gestión fiscal"*, indicando que las obras se ejecutaron hasta donde alcanzó el presupuesto oficial a lo que llamo una *"primera etapa"*, aduciendo que el Departamento de Santander *"licitó, adjudicó y está ejecutando la segunda etapa de la misma obra relativa al puente"*, con INGETEC SAS por valor de \$2.186.807.618, aportando como prueba el link donde se puede consultar la información relativa al contrato.

• Consideraciones de la Sala:

Al respecto, se tiene que el señor FERREIRA TOVAR, fue vinculado dentro del proceso de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 61 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

responsabilidad fiscal en mención, en calidad de miembro del Consorcio Contratista del Contrato de Obra No. 061 de 2014, a quien como colaborador del Estado en virtud de lo estipulado en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, le correspondía haber previsto las deficiencias que se presentaba en los estudios y diseños de la obra previo a iniciarla, con lo que se dio paso a que el proyecto se desfinanciará y no se culminará, ocasionando un detrimento al patrimonio público consistente en los recursos invertidos y pagados en la ejecución de la obra, que hoy en día no presta ningún servicio a la comunidad del Municipio de El Peñón - Santander.

Es menester de esta Sala recordarle al implicado que el principio de planeación es resorte también del constructor como lo sostenido el Consejo de Estado en sus decisiones que este concierne tanto a la entidad contratante como al contratista:

"el principio de planeación es bifronte, es decir se predica para la entidad contratante, pero también para el contratista. Este último no puede alegar la imposibilidad de desarrollar la obra en el plazo pactado, cuando – como en este caso- tuvo acceso a los estudios previos, presentó una propuesta que acogió los ítems y cantidades de las distintas etapas requeridas para la ejecución de la obra y se obligó a cumplir en el término de 90 días, plazo que le fue respetado y no se afectó por las suspensiones del contrato acordadas entre las partes"³³ (Resaltado fuera del texto)

Bajo estas premisas el *a quo* primero imputó y luego falló con responsabilidad fiscal, dada su conducta omisiva en relación con sus obligaciones como colaborador del estado, en el sentido de ejecutar correcta y completamente el Contrato de Obra No. 061 de 2014 para la que fue contratado, situación que no se presentó pues con las múltiples modificaciones realizadas al Contrato de Obra No. 061 de 2014, lo que generó que el ítem denominado "superestructura" no se construyera, dejando una obra inconclusa e incumpliendo así con el objeto inicialmente contratado, el cual era entregar un puente en concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del cauce del río Horta.

Ahora bien, respecto a su argumento donde señaló que las situaciones presentadas se deben a causas climatológicas, esta Sala de Decisión no comparte lo dicho por el apelante, pues dentro del plenario está probado que el daño patrimonial se originó por no haberse realizado unos estudios y diseños de manera completa, lo que conllevó a que la obra objeto

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 03 de julio de 2020, CP. Marta Nubia Velázquez Rico, rad. No. 73001-23-33-000-2015-00322-01(65198).

“Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495.”

del Contrato No. 061 de 2014, no se terminará debido a que se tuvieron que adicionar ítems no previstos³⁴, como el ítem “8.1 demolición en roca” y el ítem “8.3 concreto ciclópeo”, entre otros, sacrificando así la construcción de la superestructura del Puente, diseños y estudios que el contratista, en calidad de colaborador de la Administración, ha debido revisar detenidamente antes iniciar la obra, porque su omisión se materializó en la ejecución de la obra, traducida en la no entrega del objeto contractual, el cual no ejecutó de manera completa y por la cual recibió la totalidad de los recursos que se invertirían para la construcción del puente postensado, resultado una gestión fiscal ineficiente, antieconómica e inoportuna. No es de recibo que ahora pretenda atribuir su negligencia y omisión en los deberes que como colaborador de la administración le correspondían en el cumplimiento de los fines que se pretendían satisfacer con la construcción del contrato No. 061 de 2014, al resultado de unas condiciones climatológicas adversas.

En cuanto a su argumento de no ser gestor fiscal por no tener poder decisorio sobre los recursos entregados para ser ejecutados en la obra, resulta necesario para esta Sala de Decisión, traer a colación el artículo 3 de la ley 610 de 2000:

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

En primer lugar, es necesario indicar que, de acuerdo con lo establecido en citado artículo, no solamente los servidores públicos pueden ser gestores fiscales, si no también lo son las personas de derecho privado, cuando ejerciendo gestión fiscal ocasionen un daño patrimonial al Estado, como es el caso que nos ocupa, pues como ya se dijo líneas arriba, el señor FERREIRA TOVAR, contribuyó con su conducta al daño patrimonial investigado en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495, al no cumplir con el objeto del Contrato de Obra No. 061 de 2014, pues si bien resulta ser cierto no le correspondía realizar los estudios y diseños del proyecto y para el momento en que estos se realizaron no era

³⁴ Actas de modificaciones de obra. Folio 26 CD.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 63 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

gestor fiscal, no obstante como contratista y colaborador del Estado se echó de menos su experticia en la revisión y objeción a los mismos, *contrario sensu* decidió seguir adelante con la ejecución de una obra que hoy no presta ningún servicio a la comunidad, porque no se cumplió con el alcance del objeto contractual, construyendo solo la subestructura de la misma y donde se invirtieron unos recursos que no cumplieron su finalidad al no haberse cumplido a cabalidad el objeto del contrato.

Razón por la cual resulta claro que el señor FERREIRA TOVAR contribuyó al daño al haber ejecutado de manera incompleta el Contrato No. 061 de 2014, sin advertir a la administración de las falencias que presentaban los estudios y diseños, incluso antes de dar inicio a la obra, prefirió guardar silencio y ejecutar el contrato suscrito, deber que esta Sala reitera echó de menos en el señor FERREIRA TOVAR, a quien le asistía esta obligación como contratista del Estado y por ende colaborador del mismo, argumentos por los cuales se le falló con Responsabilidad Fiscal por parte del *a quo*.

En tal sentido, el contratista, con ocasión de la actividad contractual, al percibir el pago de un contrato que ejecutó de manera incompleta, actúa en una relación funcional u obligacional que en su naturaleza es que tiene conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal a cargo de los servidores de la entidad estatal contratante y, por consiguiente, contribuye a la generación del daño fiscal, sencillamente, porque sin su intervención, no se hubiera consolidado.

Es de resaltar por parte de este Cuerpo Colegiado que se observa que se encuentran presentes todos los elementos de la responsabilidad fiscal en cabeza del señor FERREIRA TOVAR, pues independiente de que se trate o no de persona de derecho privado, como se explicó líneas arriba, no queda desligada de la gestión fiscal dado que recibió recursos públicos con ocasión de la ejecución del contrato No. 061 de 2014; como se ha explicado, con lo cual contribuyó al daño al patrimonio público cuestionado, con existencia de conducta y sin rompimiento del nexo endilgado.

En cuanto al argumento, consistente en que los recursos entregados fueron invertidos en la obra, tal y como lo aduce el apelante, eso no es lo que se discute dentro de este actuar fiscal, lo que está en gracia de discusión es que efectivamente se invirtieron recursos en una obra que no se encuentra terminada y que en la actualidad no presta ningún servicio a la comunidad, no se cumplió con el fin social para el cual fue concebida, en lo cual el contratista, ejecutor del contrato, contribuyó para que el proyecto no se materializará de manera completa, pues aun a sabiendas que al modificar o agregar ítems se desfinanciaría

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

el alcance del proyecto, ejecutó el mismo, sin importar que la obra quedase a medias, no cumpliendo con el objeto contractual que se reitera era entregar un puente en concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del cauce del rio Horta en el municipio del Peñón- Santander.

Precisa esta Sala de Decisión que el proyecto se concibió para realizarse en una sola fase o etapa y no en dos etapas como lo argumenta el apelante, pues se reitera que el objeto contractual consistía en la *"CONSTRUCCION PUENTE EN CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RIO HORTA EL PEÑON, SANTANDER"* y eso era lo que finalmente debía entregar el consorcio contratista "Consortio Vías y Estructuras 2014", cosa que no sucedió, pues lo que se entregó tal y como se afirma en el Informe técnico rendido por la ingeniera MARÍA PAULA RODRÍGUEZ³⁵, fue solo la subestructura de la obra contratada: *"ya que lo ejecutado solo corresponde a la Subestructura del puente que se construyó sobre el rio Horta, la cual consta de tres (03) elementos estructurales a saber: dos (02) estribos emplazados – (uno a la vez-, en cada una de las riberas del Rio Horta y una pila central cimentada el cauce del rio Horta. Aunque esta subestructura se encuentra en buen estado, sin fisuras ni hormiguelo del concreto y presenta recubrimiento apropiado del acero de refuerzo, la misma no presta ningún servicio a la comunidad, por cuanto falta por construir la Superestructura que conforma el tablero o placa superior del puente(...)"*, por lo cual no es de recibo para eta instancia, los argumentos expuestos por el apelante cuando afirma que se construyó fue una *"primera etapa"* y que en la actualidad se está construyendo una segunda fase con el fin de terminar la obra que se dejó inconclusa y sin ninguna funcionalidad para la comunidad del municipio de El Peñón – Santander.

Por lo anterior expuesto, encuentra esta Sala que acompaña la decisión del operador de instancia de origen, en cuanto a la conducta desplegada por el señor FERNANDO FERREIRA TOVAR, al omitir en la realización de sus obligaciones contractuales, cayendo en la esfera de la responsabilidad fiscal, por la gestión que su actuar comportó, por tanto, debe responder fiscalmente de manera solidaria, resarciendo los perjuicios causados al erario.

Además, es indudable el nexo de causalidad, entre la conducta y el daño, por cuanto el mencionado detrimento proviene de su participación, al ejecutar una obra, sin unos estudios previos y diseños adecuados, ante lo cual prefirió guardar silencio y ejecutar los recursos

³⁵ Informe Técnico rendido por la ingeniera civil María Paula Rodríguez. Folio 470 a 516 Carpeta Principal No. 3.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 65 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

entregados aun a sabiendas que el presupuesto no alcanzaría para entregar el objeto contractual de manera completa, lo cual contribuyó a que se ocasionara un detrimento patrimonial, en una obra que no presta ningún servicio a la comunidad beneficiaria, todo lo anterior, fue determinante en la realización del daño patrimonial al Estado en el caso en particular y se prueban todos y cada uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, necesarios, para fallar en su contra.

Así las cosas, este Órgano Colegiado, considera que ninguno de los argumentos planteados por el señor FERNANDO FERREIRA TOVAR tiene vocación de prosperar, por lo cual se confirmará el fallo recurrido.

4.4.3. Recurso de apelación de CONSULTORES ESPECIALIZADOS Y ASOCIADOS DE SANTANDER, Y OTROS CEAS (Interventor).

Dentro de sus argumentos de defensa de la sociedad CEAS, expuso una violación al debido proceso, en lo que concierne a la valoración integral del acervo probatorio, pues a su parecer el daño como elemento constitutivo de responsabilidad fiscal no existe, pues la sociedad no tenía gestión fiscal alguna y no intervino en la actuación, ni propició que la obra prevista en el Contrato No. 061 de 2014 no pudiera cumplirse de acuerdo a su alcance inicial, entonces desde su punto de vista el presupuesto asignado fue empleado de manera correcta en la construcción de la subestructura, puesto que según criterios técnicos el manejo de las aguas era indispensable para desarrollar el proyecto.

Además, agregó que el daño no es real porque la subestructura del puente se encuentra construida, y afirmó que el fallo con responsabilidad fiscal constituiría una sanción en su contra, ya que un fallo con responsabilidad fiscal trae como consecuencia una inhabilidad sobreviniente que tiene el carácter de una sanción para el responsable fiscal, que impide el ejercicio de sus derechos frente a la contratación pública de manera real, inmediata y contundente.

Después, expuso otras presuntas violaciones al debido proceso, señalando que el Despacho de conocimiento no realizó un análisis integral del acervo probatorio sino de algunas pruebas e hizo un análisis errado de las mismas, desde su punto de vista aunque a la interventoría le correspondiera la revisión de los diseños, esta función no implicaría realizar otros diseños o garantizar que la obra llegaría a su conclusión total por el mismo precio, cuando los actos contractuales suscritos daban a entender que se generaría una ineludible adición a los recursos del contrato, actos como las actas de suspensión donde la

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

interventoría habría lanzado advertencias.

Luego, el recurrente hizo alusión a varios apartes del fallo con responsabilidad fiscal que no comparte, señalando que las falencias de planeación no son del resorte de la interventoría, pues consideran que la Ingeniera MARÍA PAULA RODRÍGUEZ basó su análisis únicamente en un documento remitido por el Departamento Nacional de Planeación, además que no se consultó a la fuente directa de la información contractual que sería la Gobernación de Santander por haber estado encargada de la supervisión del proyecto.

De la misma forma, el apelante afirmó que la interventoría acompañó y supervisó la obra en 21 comités técnicos de obra, también manifestó que todos los inconvenientes que surgieron a raíz de una deficiente planeación no comprometerían la responsabilidad de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN, teniendo en cuenta que todos los inconvenientes fueron tratados por parte del contratista de obra, siguiendo todos los estándares y especificaciones técnicas.

Por otro lado, en su recurso también manifestó que, si la Contraloría afirma que el presupuesto original no contempló las actividades del manejo de aguas, quiere decir que precisamente al no poderse terminar la obra en las condiciones pactadas por la inadecuada planeación, esa situación no era resorte de la interventoría, agregando que según el último informe técnico afirma que la no terminación del puente se presentó por situaciones no imputables a la interventoría.

Más tarde, el recurrente expresó su inconformidad frente a que se le endilgue responsabilidad sobre las crecientes de los ríos, pues para el interventor era una situación imprevisible, y de no haberse realizado las modificaciones ni siquiera se hubiera podido ejecutar la subestructura, que está siendo utilizada en la Fase II del Contrato de Obra No. 2116 del 2022, al igual que discutió como se podía llevar a cabo un objeto contractual con las condiciones inicialmente pactadas si ocurre algo imprevisible.

En consecuencia, para el miembro de la interventoría no era su obligación realizar interventoría a los estudios y diseños del puente porque dicha labor le correspondía al municipio y al Departamento, y en las suspensiones que sufrió el proyecto, la interventoría ya había advertido de la necesidad de ajustar los diseños, afirmando también que el contratista y el interventor habían propuesto una solución técnicamente y financieramente viable, pero el OCAD rechazó la incorporación de nuevos recursos.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 67 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Ahora bien, otro reproche de la implicada fue frente a la entrega tardía de los informes de interventoría, que están incluidos en los archivos de la Contraloría y consideran que el control en realidad se realiza con una presencia en la obra, acompañamiento y seguimiento efectivo, más allá de que se entreguen oportunamente los informes.

Después de estos argumentos de defensa, en los que se centró en su conducta, el recurrente reiteró que hay una violación al debido proceso, porque los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal no están determinados de manera precisa, reiterando que el daño no sería cierto porque con el presupuesto asignado no se habría logrado la obra y la subestructura está sirviendo en la ejecución de la Fase II del proyecto, además que el contrato fue licitado en el sistema de precios unitarios por lo que no era un precio global.

Además, el apelante afirmó que no solo el daño no era claro, sino que no se sustentó porqué la sociedad CEAS ejercía una gestión fiscal, elemento que en este caso concreto no existiría a su parecer, según su propia lectura del marco normativo aplicable sobre este tema, entonces probatoriamente no estaría demostrada su contribución al daño, ni se demostró en qué medida ejerció gestión fiscal.

Finalmente, en lo que concierne al nexo de causalidad como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal, elemento que no fue identificado de manera precisa, reiterando que según el último informe técnico el interventor no incurrió en una acción u omisión que pueda considerarse generadora de daño fiscal, teniendo en cuenta a su parecer y según el informe la única causa fue el diseño previamente elaborado que no permitió asignar la totalidad de los recursos requeridos para construir totalmente el puente.

• **Consideraciones de la Sala:**

Para dar respuesta al argumento del recurrente según el cual se habría configurado una presunta violación al debido proceso al no haberse valorado integralmente el acervo probatorio, pues a su parecer el daño como elemento constitutivo de responsabilidad fiscal no existió, teniendo en cuenta que la sociedad no ejerció gestión fiscal alguna y no intervino en la actuación, ni tampoco propició que la obra prevista en el Contrato No. 061 de 2014 no pudiera cumplirse de acuerdo a su alcance inicial, entonces es necesario recordarle dos aspectos importantes.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

De un lado, el daño como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal fue debidamente identificado, sustentado, probado y cuantificado como se analizó en el acápite 4.2.1. sobre este elemento, frente a lo cual puede atenerse a lo allí resulto, por lo tanto el mismo es real y cierto, como requisito *sine qua non* para que haya responsabilidad fiscal, dicho daño fue sustentado en el análisis conjunto del acervo probatorio, valorado de acuerdo a las reglas de la sana crítica y de la personación racional como lo prevé el artículo 26 de la Ley 610 de 2000.

Además, el análisis realizado por esta instancia se fundamentó en los documentos contractuales que obran en el plenario y después se procedió a analizar los dos informes técnicos que fueron decretados, practicados e incorporados al proceso, es más en el primer informe técnico se realizó un análisis exhaustivo de toda la documentación contractual desde la consultoría en la que realizaron los diseños hasta el acta de entrega final de la obra e informes finales del contratista e interventor.

Por lo tanto, no es cierto que se hubiese realizado una valoración parcial o fragmentada del acervo probatorio, pues a diferencia de lo afirmado por el recurrente, todos estos elementos fueron tenidos en cuenta a la hora de sostener que en el presente caso efectivamente ocurrió un daño, consistente en la pérdida de los recursos invertidos en la construcción del puente postensado que solo alcanzó un 60% de ejecución frente a lo que estaba previsto desde el inicio de la obra, que comprendía subestructura y superestructura, debido a las falencias de planeación que se presentaron desde la estructuración del proyecto, las cuales terminaron materializándose en la etapa de ejecución, donde se limitó el alcance del objeto del contrato, dando como resultado una obra inconclusa, que no presta ningún servicio a la comunidad.

De otro lado, en relación con la gestión fiscal, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 1 y 3 de la Ley 610 de 2000, el interventor efectivamente puede ostentar la calidad de gestor fiscal de manera directa e indirecta, directa cuando el mismo gestiona directamente recursos públicos, como es el caso del contrato de interventoría e indirectamente o con ocasión a la gestión fiscal, como ocurre cuando ejerce labores de control y vigilancia sobre el contrato de obra, en el cual tiene la obligación de velar por la correcta inversión de los recursos públicos, realizando un seguimiento de carácter técnico, administrativo y financiero como lo prevé el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

De igual forma, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha definido el alcance de la expresión "*con ocasión*", de la siguiente forma:



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 69 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

"El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado (...)"³⁶ (Resaltado fuera del texto)

En ese orden de ideas, en este caso concreto de CEAS como miembro de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN, vinculada en calidad de interventora del proyecto ostentaba la calidad de gestor fiscal con ocasión del control que debía ejercer frente a la inversión de los recursos públicos invertidos en el proyecto denominado "Construcción de Puente en concreto postensado de dos luces con un apoyo central cimentado dentro del cauce del río Horta Municipio de El Peñón – Departamento de Santander", tal y como se estipuló en el Contrato de Interventoría No. 00002488 del 05 de septiembre de 2014 (Folio 26-CD):

"PARÁGRAFO PRIMERO: ESPECIFICACIONES O ALCANCE DEL PROYECTO De conformidad con el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, la vigilancia del contrato de obra se dividirá entre el supervisor y el Interventor. **El interventor adelantará las actividades de vigilancia técnica, socio- ambiental, financiera - contable, y administrativa** reservándose la entidad el seguimiento jurídico. Lo anterior debido a que la naturaleza y complejidad del contrato de obra intervenido, así como la carencia en la entidad de profesionales en las áreas requeridas para los alcances diferentes al técnico justifican contratar los demás alcances dentro del contrato de interventoría.

Para cumplir con el objetivo contractual el interventor deberá realizar el control de la construcción de las obras, **dando estricto cumplimiento a lo establecido en las Especificaciones de proyecto viabilizado y las condiciones contractuales pactadas**. El interventor debe asegurarse de que la totalidad y actividades que realice el Contratista, sean ejecutadas de conformidad con las normas y especificaciones vigentes y que rigen cada una de las actividades del proyecto. Durante el desarrollo del

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001, MP. Jaime Araujo Rentería.

Handwritten signature

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

contrato de interventoría y hasta su liquidación, el interventor debe realizar seguimiento a la entrega y recibo a satisfacción del objeto del contrato. (...)

2. FUNCIONES U OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORIA: El Interventor debe realizar la correspondiente vigilancia, logística y revisión de estudios, verificación de los procedimientos que deba realizar el ejecutor respecto a la revisión del diseño, elaboración de informes, presentaciones, actas de recibo parcial y final del contrato vigilado, controlar, exigir, colaborar, absolver, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos servicios, obras y actividades contratadas, teniendo como referencia los principios rectores de la ley de contratación estatal, los decretos reglamentarios, las cláusulas de los contratos, el pliego de condiciones, el Manual de contratación del Departamento de Santander y demás documentos que originaron la relación contractual para la ejecución del contrato vigilado. De igual forma, se entiende que el contratista de la interventoría asume con el Departamento de Santander el compromiso de bajo su cuenta y riesgo de la elaboración, complementación, revisión de diseños que se requiera para el normal desarrollo de su obra, costo que está claramente diferenciado y definido para el interventor." (Resaltado fuera del texto)

Por consiguiente, como se observa en las obligaciones pactadas en el contrato de interventoría, al interventor le correspondía, ejercer un control de carácter técnico y administrativo al proyecto, dando estricto cumplimiento a las especificaciones técnicas y constructivas iniciales, al igual que debía realizar la verificación de los diseños, asumiendo junto con el Departamento y bajo su propio riesgo la elaboración, complementación y revisión de los mismos.

Es decir, que el interventor ejerció efectivamente actividades de gestión fiscal dentro del proyecto y a diferencia de lo afirmado por el apelante en su recurso, a la interventoría le correspondía de acuerdo con el principio de planeación revisar y modificar los diseños, era un riesgo totalmente previsible, riesgos que fueron previstos desde los estudios previos del proyecto y que se concretizaron en el contrato de interventoría mencionado.

Ahora bien, en lo que concierne a la afirmación que el fallo con responsabilidad fiscal constituiría una sanción en su contra, ya que un fallo con responsabilidad fiscal trae como consecuencia una inhabilidad sobreviniente que tendría el carácter de una sanción para el responsable fiscal, es necesario recordarle al apelante la naturaleza de la responsabilidad fiscal que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional:

"Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 71 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

(parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). **En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal.** Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos."³⁷

Entonces, en virtud de lo anterior y de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, el objeto de la responsabilidad fiscal es el **resarcimiento pleno** de los daños causados al erario, de quien ejerciendo gestión fiscal los cause a título de dolo o culpa grave, entonces si bien es cierto que el reporte en el boletín de responsables fiscales conlleva a ciertas limitaciones en la capacidad de contratar con el Estado, no es cierto que se configure como una sanción, pues se reitera que el objeto del proceso de responsabilidad fiscal es el resarcimiento pleno del daño, el cual en este proceso está debidamente identificado y sustentado, por lo que de ninguna manera constituye una sanción.

Enseguida, en lo que respecta al reproche de la ausencia de un **nexo de causalidad** entre la conducta y el daño, se reitera que a la interventoría le correspondía efectivamente la revisión de los diseños y garantizar el cumplimiento de las cantidades de obras pactadas desde un inicio, y en cuanto a su **conducta** como fue definido en la Sentencia C-840 de 2001, sus actos guardan una relación de conexidad próxima y necesaria (**nexo de causalidad**), con la materialización del daño, pues precisamente los actos con los que busca excluir su responsabilidad, en vez de exonerarlo, los acentúan aún más.

Empezando, con las **actas de suspensión**, demuestran que efectivamente desde un inicio el interventor era consciente de las serias **fallencias de planeación** que presentaba el proyecto, como se observa en los fundamentos y razones con los que fueron suscritas:

"Acta de suspensión No. 1 del 01 de junio de 2015 (Folio 26-CD)

Que en reunión de comité de obra adelantado por la Gobernación de Santander, la Alcaldía de El Peñón, La Interventoría, asesores de despacho, asesores técnicos, se plasmó en acta como conclusión principal **la necesidad de reajustar el diseño principal y el proyecto en motivación de serios inconvenientes en la ejecución de las obras, aspectos relacionados con el aumento del caudal del cauce demuestran un inminente riesgo a la infraestructura de la pila central del puente en**

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia, SU-620 del 13 de noviembre de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

construcción y que a pesar de lograrse su construcción, las altas crecientes y variables del clima y caudal excesivo en temporadas altas de lluvias, el arrastre de material, son un riesgo para la comunidad y la estructura principal del puente, afectando la comunidad beneficiaria del proyecto. (...)

Acta de suspensión No. 2 del 25 de agosto de 2016 (Folio 26-CD)

Que adicional a las cantidades relacionadas anteriormente, se han adelantado trabajos para los ítems 8,1-Excavación en Roca, 8,5- Excavaciones varias a máquina en material granular bajo agua y 8,6- Conformación terraza con material de excavación, las cuales serán tenidas en cuenta en el acta parcial N°3

Que debido a las fuertes lluvias que se presentan actualmente en la región no se han podido ejecutar las actividades correspondientes al manejo de aguas, ya que el aumento en el caudal del río ha generado desplazamiento y acumulación de material de arrastre impidiendo avanzar con el volumen excavado y provocando la ejecución de mayores cantidades a las esperadas." (Resaltado fuera del texto)

Por lo tanto, a pesar de evidenciar desde un inicio las falencias en los diseños, que posteriormente fueron modificados, acción que trajo como consecuencia que se adicionaran otras actividades que serían financiadas con los mismos recursos asignados, en detrimento de otros ítems que habían sido previstos desde un inicio, como lo era la **superestructura** del puente, lo que produjo que se dejaran de ejecutar ítems, de estos hechos también dan fe los informes de interventoría, en los que se consignó lo siguiente:

"Informe de Interventoría No. 1 del 31 de octubre al 30 de noviembre de 2014. (Folio 26-CD)

1.3. CAMBIOS TÉCNICOS Y/O MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y/O PROYECTO.

No existen cambios técnicos y/o modificaciones del contrato dentro del primer periodo de ejecución. (...)

- Informe de Interventoría No. 2 del 01 de diciembre al 30 de diciembre 2014. (Folio 26-CD)

1.3. CAMBIOS TÉCNICOS Y/O MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y/O PROYECTO.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD-801119-199-2024
FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024
PÁGINA NÚMERO: 73 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

· **No existen cambios técnicos y/o modificaciones del contrato** dentro del primer periodo de ejecución. (...)

- **Informe de Interventoría No. 3 del 05 de enero al 28 de febrero de 2015.** (Folio 26-CD)

1.3. CAMBIOS TÉCNICOS Y/O MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y/O PROYECTO.

· En este periodo de ejecución se contó con la necesidad del mejoramiento del suelo para cimentación del Estribo Izquierdo del puente el Peñón, con concreto ciclópeo, así como el recubrimiento de cimentación de las pilas centrales dentro del río Horta, **actualmente se encuentra en estudio y análisis de mejoramiento para la cimentación del estribo derecho del puente el Peñón** – Girón. (...)

- **Informe de Interventoría No. 4 del 02 de marzo al 01 de abril de 2015** (Folio 26-CD)

1.3. CAMBIOS TECNICOS Y/O MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y/O PROYECTO.

· En este periodo de ejecución se contó con la necesidad del mejoramiento del suelo para cimentación del Estribo Izquierdo del puente El Peñón, con concreto ciclópeo, así como el recubrimiento de cimentación de las pilas centrales dentro del río Horta, actualmente se encuentra en estudio y análisis de mejoramiento para la cimentación del estribo derecho del puente El Peñón – Girón (...)

- **Informe del interventor acta de recibo final de febrero de 2018.** (...)
CAMBIOS TÉCNICOS Y/O MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y/O PROYECTO.
JUSTIFICACIÓN

Los trabajos referentes al manejo de aguas son prioritarios e indispensables para garantizar la seguridad, continuidad y ejecución del proyecto en las condiciones actuales, por tal motivo **se hace necesario disminuir el alcance del proyecto y con ello actividades que no son de inmediata ejecución.** (...)

Con el fin de darle continuidad al desarrollo del contrato **se debe demoler el muro pantalla ya que era una obra falsa y su propósito era brindar seguridad al proceso constructivo de la cimentación de la pila central dentro del cauce del río Horta;** por lo tanto, se hace necesario despejar la zona de trabajo **ya que el proceso constructivo se encuentra en una nueva etapa**" (Resaltado fuera del texto)

Entonces, en los extractos citados de los informes, se observa que desde un inicio el interventor no se percató de las falencias en los diseños, solo hasta el Informe No. 3 se dio

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

cuenta de dichas falencias, lo que conllevó que a través de actas se limitara el alcance del objeto del contrato de obra, tema ampliamente analizado en la consulta del daño, y a pesar de todos estos eventos el interventor permitió que se continuara ejecutando la obra a sabiendas que no iba a ser posible culminarla en un 100%, pues en su informe final el mismo manifestó que era consciente de que los recursos no serían suficientes para ejecutar todos los ítems que habían sido pactados y asumió dicho riesgo.

Igualmente, las actas de comité de obra (Folio 172-DVD) demuestran que a pesar de saber que no se cumpliría a cabalidad el objeto del contrato de obra, el interventor decidió que de todas maneras continuarían ejecutándose bajo esas condiciones:

"Acta de comité de obra No. 01 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 02 de octubre de 2014) (...)

Se revisan planos y presupuesto de obra, con el fin de analizar el alcance del proyecto; **en las actividades a desarrollar no se encuentran contempladas las obras provisionales de contención para el manejo del agua**, actividad que se requiere para la construcción del pilote central. (...)

- Acta de comité de obra No. 02 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 17 de octubre de 2014) (...)

Hasta el momento no se ha recibido ninguna información en físico; el Alcalde municipal entregó el proyecto en digital pero los diseños y estudios no tienen firmas. (...)

- Acta de comité de obra No. 03 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 20 de octubre de 2014) (...)

En cuanto a los diseños originales; el Alcalde hace entrega de 12 copias de planos así: 4 planos topográficos, 2 planos de diseños geométricos, 1 plano estudio geotécnico, y 5 de diseños estructurales debidamente firmados. En cuanto a los demás documentos solicitados, se compromete a entregar la copia en la menor brevedad para que se pueda realizar el análisis sobre el proyecto aprobado.

Nuevamente el contratista manifiesta **la intención de dar inicio a la obra** y es claro en la solicitud de la documentación del proyecto aprobado.

COMPROMISOS

El alcalde Municipal se compromete a entregar la copia de los documentos originales

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

faltantes que hacen parte del proyecto aprobado y los documentos contractuales del proceso de licitación. Garantizar el acceso por las vías del Municipio para el ingreso de materiales.

El contratista se compromete a realizar un análisis sobre los planos entregados, para calcular el alcance del proyecto.

Realizar Balance de obra teniendo en cuenta las cantidades reales a ejecutar.

La Interventoría se compromete a dar inicio después de analizar y ver la viabilidad del proyecto. (...)

- **Acta de comité de obra No. 04 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 04 de diciembre de 2014)** (...)

Haciendo el replanteo de las obras se encuentran inconsistencias entre el diseño y las condiciones reales del terreno, con lo cual el contratista solicita una visita de campo con interventoría para verificar esta situación.

La interventoría expresa que ha solicitado reiteradamente a la alcaldía del municipio la licencia ambiental vigente y los demás documentos necesarios para el control adecuado de las actividades. De los documentos que se han solicitado en los anteriores comités, **se tiene copia de los planos de las obras firmados, pero los soportes (Estudios y, diseños) recibidos en medio digital, no tienen firmas;** la licencia ambiental sigue sin actualizar y es necesario que este documento se encuentre en vigencia para evitar inconvenientes con la entidad ambiental encargada. (...)

- **Acta de comité de obra No. 05 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 11 de diciembre de 2014)** (...)

4. Conclusiones y recomendaciones:

- **Se requiere realizar balance de obra contemplando las actividades no previstas.**
- **Iniciar excavaciones en roca una vez se tenga definido y aprobado el balance de obra.**
- **Analizar el alcance del proyecto teniendo en cuenta las actividades no previstas en el contrato inicial**

- **Acta de comité de obra No. 06 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 17 de diciembre de 2014)** (...)

4. Conclusiones y recomendaciones:

fe

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

La interventoría solicita y aprueba el inicio de las excavaciones en roca correspondientes a los sitios donde se construirán los estribos.

Se requiere realizar balance de obra **contemplando las actividades no previstas** tales como excavación en roca y manejo de aguas. (...)

- Acta de comité de obra No. 07 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 14 de enero de 2014) (...)

A causa del bajo nivel del río Horta y a la licencia ambiental que se encuentra vigente para la intervención del cauce, es viable adelantar los trabajos de construcción de los Caisson, pero dichos trabajos **no se pueden realizar debido a que no existe un ítem aprobado en el presupuesto inicial para manejo de aguas.**

Por lo anterior el contratista presentará los análisis de precios unitarios para dichas actividades. (...)

Es indispensable presentar un acta de modificación de cantidades en la cual se relacionen las actividades no previstas referentes al manejo de aguas con el fin de evitar los riesgos que pueda presentar la construcción del puente, tanto para el personal de obra como para ejecución de los trabajos en la pila central y la súper-estructura del puente. (...)

- Acta de comité de obra No. 08 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 25 de mayo de 2014) (...)

3. Ajuste a los diseños

Se evidencia la necesidad de modificar el diseño principal y el proyecto en razón a serios inconvenientes en la ejecución de las obras, aspectos relacionados con el aumento del caudal demuestran un inminente riesgo a la infraestructura de la pila central del puente. Se concluye realizar el ajuste al diseño y por ende al proyecto procurando mantener el alcance principal y establecer un plazo para el ajuste del diseño. (...)

- Acta de comité de obra No. 20 del Contrato de Obra No. 061 de 2014 (Visita del 11 de diciembre de mayo de 2017) (...)

De acuerdo a la situación descrita en el informe comparativo, la interventoría en conjunto con la supervisión **ordena y autoriza al contratista reconstruir el manejo de aguas con el fin de generar condiciones favorables que permitan implementar el proceso**

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

constructivo de la viga cabezal y la pila central del puente. (...) (Resaltado fuera del texto)

En ese orden, al analizar detenidamente las actas de los comités de obra, aportados por el consorcio contratista, se observa que al inicio de la ejecución del proyecto a pesar de no contar con la documentación completa y firmada de los diseños y plano, el interventor del proyecto permitió que se iniciara la obra desde el 31 de octubre de 2014, sin haber verificado a profundidad los diseños, evidenciándose que solo se percató de las falencias en los mismos hasta el Comité de Obra No. 4, cuando ya se estaba ejecutando la obra, de igual forma se observa en los comités posteriores se dio continuidad al proyecto siendo necesario incluir otras actividades como el manejo de aguas, que incluía realizar excavaciones y la construcción de un *Caisson*, siendo necesario modificar diseños y disminuir las cantidades de obra inicialmente pactadas, para garantizar la ejecución de los nuevos ítems, todo lo anterior fue objeto de las actas modificatorias que limitaron el alcance del objeto del contrato, lo que al final permitió construir solo hasta la subestructura.

Ahora, si bien es cierto en virtud del principio de *ius variandi*, le está permitido a la administración, junto al contratista, y en este caso también con el beneplácito del interventor realizar cambios y modificaciones al contrato inicial, estas no son ilimitadas y no pueden de ninguna manera desnaturalizar, cambiar o limitar por completo el objeto del contrato, al igual que tampoco está permitido que las adiciones presupuestales superen el tope previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

En este caso concreto estas acciones tuvieron consecuencias fiscales, donde se construyó únicamente la subestructura, al haberse limitado el alcance del objeto del contrato, pues se destinaron los recurso asignados para actividades que no habían sido previstas desde un principio, como se observa en las actas de comité de obra, el interventor pasó por alto su deber de realizar una verificación seria de los planos y diseños antes de iniciarla, e incluso una vez comenzó a ejecutarse sugirió y aprobó que se incluyeran las actividades mencionadas, lo que trajo como consecuencia que los recursos públicos asignado fueran insuficientes para terminar la obra, e incluso en su informe final señaló que requeriría de otro contrato para terminarla, porque era consciente de que no si quiera si se adicionaban más recursos al contrato inicial, no iban ser suficientes para culminarla.

De todas maneras, el interventor decidió asumir ese riesgo al haber permitido la limitación del objeto del contrato y el resultado fue una obra inconclusa y que actualmente no está prestando ninguna utilidad, y si bien es cierto que se presentaron eventos climáticos durante la ejecución de la obra que impidieron realizar excavaciones para el manejo de aguas,



"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

extendiendo el tiempo de ejecución de la obra, no menos cierto es que era la misma estaba prevista para ejecutarse en seis (6) meses y que se ha prolongado por casi diez (10) años, como consecuencia de las falencias de planeación, lo que la ha expuesto constantemente los avances de las estructuras construidas a estos fenómenos climáticos, lo cual era previsible para el interventor, pues desde un principio era indispensable para el buen desarrollo del proyecto incluir el manejo de aguas dentro de los planos y diseños.

Asimismo, en cuanto a la afirmación que la Ingeniera MARÍA PAULA RODRÍGUEZ basó su análisis únicamente en un documento remitido por el Departamento Nacional de Planeación y que no se consultó a la fuente directa de la información contractual que sería la Gobernación de Santander, esto no es cierto, de un lado porque la mencionada ingeniera no basó sus conclusiones en una sola prueba, sino en la integridad de la información contractual que le fue suministrada para elaborarlo que fue relacionada a lo largo del documento.

Y de otro lado, porque en el expediente reposa toda la información contractual desde la elaboración de los diseños del proyecto hasta los actos e informes finales suscritos en el marco del Contrato No. 061 de 2014, e incluso obra información del contrato con el que actualmente se está terminando el proyecto, documentos que han sido entregados por el Municipio de El Peñón y por los mismos vinculados, como fueron las actas de comités de obra que acaban de ser analizadas y que el apelante reprocha su falta de valoración.

En síntesis, hasta este punto a diferencia de lo afirmado por el recurrente, más que lanzar advertencias la interventoría actuó tardíamente cuando se dio cuenta de las serias falencias que presentaban los diseños, y en vez de buscar otro tipo de solución, lo que hizo fue permitir que se limitara el alcance del objeto del contrato y que siguiera ejecutándose el proyecto en esas condiciones, asumiendo conscientemente el resultado que se iba a dar, una obra ejecutada parcialmente y que necesitaría de otro contrato para ser terminada, lo que constituye un actuar negligente y lejano al cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales, al no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, por lo que su conducta es calificable a título de culpa grave, en los términos del artículo 63 del Código Civil, cuando pudo haber actuado de otra manera con el fin de salvaguardar los recursos públicos invertidos y la configuración del daño.

De la misma forma, el apelante afirmó que la interventoría acompañó y supervisó la obra en veintiún (21) comités técnicos de obra, también manifiesto que todos los inconvenientes



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 79 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

surgieron a raíz de una deficiente planeación que no comprometerían la responsabilidad de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN, frente esta afirmación es necesario recordarle al recurrente el alcance del principio general del derecho: *"Nemo auditur propriam turpitudinem allegans"*, o en otras palabras que nadie puede alegar su propia culpa, pues su participación en los comités de obra, los informes de interventoría, actas modificatorias y demás documentos contractuales ampliamente mencionados, su conducta siempre se encaminó a continuar ejecutando el proyecto bajo unas condiciones que él conocía y con las que no se lograría cumplir a cabalidad lo planeado, por lo que su actuar en vez de exonerarlo de responsabilidad fiscal lo que demostró fue realmente su falta de diligencia en la vigilancia y control del proyecto, en lo que le correspondía como interventor.

Por otro lado, el apelante manifestó que según el último informe técnico la no terminación del puente se presentó por situaciones no imputables a la interventoría, porque desde un principio se sabía que los recursos eran insuficientes, frente a tal afirmación, esta instancia se permite indicarle al recurrente que está malinterpretando el último informe técnico, pues lo que señaló en realidad fue que se adelantaron todos los esfuerzos técnicos para terminar la subestructura que quedó en buen estado, pero en ningún momento se sostuvo que no sea imputable al interventor, pues el informe señaló precisamente que no se cumplió con lo inicialmente pactado, además que el análisis de la conducta como elemento constitutivo de la responsabilidad fiscal, le corresponde al operador de conocimiento y no a quien rindió el informe.

De esta manera, esta instancia llegó a las mismas conclusiones que a las del informe, que a pesar de haberse terminado la subestructura, el objeto del contrato de obra se limitó, incluyendo actividades no previstas, lo que conllevó a que no se culminara la obra en los términos en los que inicialmente fue contratada y que actualmente no esté prestando ningún tipo de beneficio a la comunidad.

Después, en lo que concierne a su inconformidad frente a que se le endilgue responsabilidad sobre las crecientes de los ríos, pues pare el interventor era una situación imprevisible, no es cierto que el ente de control le esté endilgando responsabilidad fiscal por fenómenos naturales como son las crecientes en los cauces de los ríos, porque las falencias de planeación se originaron precisamente por la no inclusión del manejo de aguas dentro del proyecto.

No obstante, es necesario señalarle que dentro de la convocatoria de al Concurso de Méritos No. IT-CM-14-20 se habían estipulado ciertos riesgos que asumiría la interventoría,

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

en el Anexo 3 de los mismos se acordó: **"Riesgos de la naturaleza: son los eventos naturales previsibles en los cuales no hay intervención humana que puedan tener impacto en la ejecución del contrato, por ejemplo, los temblores, inundaciones, lluvias, sequías, entre otros"**.

Entonces, la inclusión del manejo de aguas era un hecho efectivamente previsible por parte del contratista e interventor en una obra de esta naturaleza, pues haber omitido las actividades de manejo de aguas en el proyecto inicial, prolongó la ejecución de la obra por más de diez (10) años, retrasos que la hicieron aún más susceptible a estos fenómenos naturales, lo que conllevó ante la ocurrencia de los mismos que se perdieran los pocos avances registrados en la estructura, generando también una mayor onerosidad del proyecto, lo que requerido que se sigan invirtiendo cada vez más recursos.

En lo que concierne a la afirmación de que el OCAD rechazó la incorporación de nuevos recursos en la propuesta técnica y financieramente viable, este argumento tampoco es de recibo por parte de esta Sala de Decisión, teniendo en cuenta que si bien es cierto que al municipio le correspondía la obligación estructuración y planeación del proyecto, no es menos cierto que la interventoría también debía revisarlos y ajustarlos, con el fin de que la obra fue factible ejecutándose en los términos y condiciones inicialmente pactadas, lo que en este caso concreto no ocurrió al haber incluido otras actividades no previstas, lo que trajo como consecuencia que el proyecto quedara desfinanciado, imposibilitando su terminación con los recursos que habían sido inicialmente asignados.

Ahora bien, otro de los reproches de la implicada fue frente a la entrega tardía de los informes de interventoría, frente a este argumento la Sala le reitera que el retraso en la entrega de estos documentos no fue la única conducta determinante, sino todo el conjunto de acciones y omisiones desplegadas por el interventor a lo largo del desarrollo del proyecto, como se evidenció líneas atrás en el análisis de todos los actos que suscribió el representante legal de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE EL PEÑÓN, que fueron una causa eficiente y próxima (*nexo de causalidad*) en la configuración del daño, teniendo en cuenta que en todos estos actos el interventor era consciente de la imposibilidad de terminar la obra en las condiciones en las que se estaba ejecutando, y aun así asumió dicho riesgo, dando como resultado una obra inconclusa que no presta ningún servicio a la comunidad, y que actualmente aún se encuentra en ejecución con un nuevo contrato.

Luego, frente a la afirmación de que el contrato fue licitado en el sistema de precios unitarios APU's por lo que no era un precio global, este argumento carece de toda lógica, si bien es

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

cierto que el sistema de precios unitarios implica la sumatoria de valores de los ítems según su unidad de medida, esto no implica que las partes contratantes con el beneplácito de la interventoría pudieran limitar el alcance del objeto del contrato hasta tal punto que no se cumpliera con lo inicialmente pactado, como sucedió en este caso concreto, pues aunque se hubieran pagado por los ítems efectivamente ejecutados, lo cierto es que se incluyeron nuevas actividades e ítems que impidieron que los recursos asignados alcanzarán para la ejecución de la superestructura que había sido prevista desde un principio.

Así las cosas, este Órgano Colegiado, considera que ninguno de los argumentos planteados por CONSULTORES ESPECIALIZADOS Y ASOCIADOS DE SANTANDER, Y OTROS CEAS tiene vocación de prosperar, por lo cual se confirmará el fallo recurrido.

4.4.4. INGREAM S.A.S. (Interventor)

La defensora de oficio de INGREAM S.A.S. expuso dentro de sus argumentos de defensa que habría ocurrido el fenómeno de la prescripción, teniendo en cuenta que el auto de apertura se expidió el 21 de mayo de 2019 y el fallo con responsabilidad fiscal fue expedido el 25 de julio de 2024, se habría excedido el termino de cinco (5) años para dictarlo.

Después, reprochó la calificación de la conducta de INGREAM S.A.S. a título de culpa grave, pues a su parecer esta habría adelantado actuaciones diligentes cumpliendo con sus obligaciones, asegurando que no habría certeza sobre el incumplimiento de las funciones de INGREAM S.A.S. en los argumentos expuestos por la Contraloría, igualmente señaló que según el informe técnico la interventoría justificaba y notificaba los inconvenientes e imprevistos que se presentaban dentro de la ejecución del proyecto.

Entonces, la conducta de INGREAM S.A.S. no podría ser calificada a título de culpa grave, porque se podría calificar únicamente a dicho título teniendo en cuenta lo estipulado en los artículos 83 y 118 de la Ley 1474 de 2011, en los que se estipularon las funciones del interventor y los supuestos de hecho en los que se podría presumir la culpa grave.

Luego, la estudiante de derecho designada afirmó que INGREAM S.A.S. no podría incurrir en una responsabilidad fiscal porque dentro de sus funciones no estaba incluida la administración de bienes o fondos del Estado, por lo que no comulga con lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Después, en lo que concierne a la atribución de responsabilidades frente al daño, a su

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

parecer un incumpliendo del contrato no podía ser atribuido en partes iguales a cada uno de los imputados, teniendo en cuenta que cada uno tiene un grado de responsabilidad, en cumplimiento de sus deberes en la ejecución de la obra.

Finalmente, en relación con el nexo de causalidad, la Defensora aseguró que debe existir una relación causa-efecto en la conducta desplegada por INGREAM S.A.S. y el daño patrimonial causado, por lo que al no haberse materializado una conducta culposa y al no haberse constituido un detrimento patrimonial al Estado, resulta inviable la existencia de un nexo causal entre los dos elementos.

Y desde su punto de vista, en el auto de imputación se hizo una argumentación genérica del nexo causal y no se especificó, cuáles fueron las gestiones que no realizó INGREAM S.A.S., porque se afirmó de forma contradictoria que no cumplió con su deber y que según un informe del DNP no realizaba las entregas oportunas de los informes, lo que querría decir que, si hubo entregas, entonces no se podría hablar de cumplimiento e incumplimiento a la vez.

• **Consideraciones de la Sala:**

Frente al fenómeno de la prescripción, para dar respuesta al mismo, es necesario indicarle a la defensora que, al momento de contabilizar la prescripción, no tuvo en cuenta las interrupciones de términos al interior de la Contraloría General de la República a causa de la pandemia ocasionada por el Covid-19.

En ese orden, teniendo en cuenta la fecha del auto de apertura, es decir el 21 de mayo de 2019, y al considerar los cuatro (4) meses de la interrupción de términos debido a la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, el término de prescripción de este proceso es el 21 de septiembre de 2024, en ese orden en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, por lo que el derecho del ente de control a seguir adelantando este proceso aún no ha prescrito.

Después, frente al reproche de la calificación de la conducta de INGREAM S.A.S. a título de culpa grave, teniendo en cuenta que la misma hacía parte de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE DE EL PEÑÓN, y al verificar que el representante legal de esta asociación fue quien suscribió los documentos a nombre de todos los miembros de la interventoría, esta Sala se permite indicarle a la defensora que se atenga a lo decidido en el análisis de la conducta de CEAS, en el acápite anterior, donde se explicó ampliamente todas las acciones

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

y omisiones que desplegó que conllevaron a la configuración del daño.

Y en cuanto a la información que según el informe técnico la interventoría justificaba y notificaba los inconvenientes e imprevistos que se presentaban dentro de la ejecución del proyecto, si bien es cierto, como se explicó en el acápite anterior (a lo cual también se le indica que puede atenerse), que la interventoría evidenció tardíamente las falencias de planeación que presentaba el proyecto y lo manifestó en varios documentos, de todas maneras decidió continuar con su ejecución a sabiendas que el objetivo planteado no se iba a lograr y que se necesitarían recursos adicionales e incluso de otro contrato para terminarla.

Ahora bien, en lo concerniente a la calificación de la conducta a título de culpa grave, según lo estipulado en los artículos 83 y 118 de la Ley 1474 de 2011, es necesario indicarle que los supuestos de hecho que trae la norma bajo los cuales se puede presumir la culpa grave son presunciones *iuris tantum* que permiten prueba en contrario, pero que en ese caso ni siquiera fueron mencionadas o aplicadas por la instancia de conocimiento para presumir la culpa de los presuntos responsables, por lo que los mismos no son forzosamente los únicos criterios para determinar el grado de culpa de un implicado, sino todas las acciones y omisiones que haya desplegado en calidad de gestor fiscal, en este caso concreto, las acciones y omisiones que permitieron que se ejecutara un proyecto que debido a las modificaciones que se realizaron en los diseños y en las cantidades de obra había dejado de ser factible.

Ahora bien, la recurrente también sostuvo que INGREAM S.A.S no podría incurrir en una responsabilidad fiscal, porque dentro de sus funciones no estaba incluida la administración de bienes o fondos del Estado, por lo que no comulga con lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, lo cual es totalmente falso, pues como se analizó en el acápite anterior y reiterando que las acciones del representante legal comprometían a todos los miembros de la UNIÓN TEMPORAL PUENTE DE EL PEÑÓN, por lo cual la defensora deberá atenerse a lo ya resuelto y analizado en el acápite anterior, el interventor en este caso concreto actuó con ocasión de la gestión fiscal, permitiendo que se iniciara y continuara ejecutando una obra que desde un principio se sabía que no podía ser terminada bajo las condiciones pactadas y con los recursos asignados.

Después, en lo que concierne a la atribución de responsabilidades frente al daño, según la apelante el daño no puede ser atribuido en partes iguales a cada uno de los imputados, lo cual no es cierto, ya que en el proceso de responsabilidad fiscal se predica la solidaridad

De

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

pasiva prevista en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 que estipuló siguiente:

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

Es decir que la Contraloría como acreedor en nombre de la entidad afectada cuenta con la potestad de exigirle la totalidad de la obligación *in solidum* derivada del fallo con responsabilidad fiscal a cualquiera de los hallados fiscalmente responsables, independientemente de su porcentaje de participación en la unión temporal o consorcio, como sucedió en este caso.

Y finalmente, en relación con el nexo de causalidad, se le indica nuevamente atenderse a lo decidido en el acápite anterior, teniendo en cuenta que todos los actos suscritos a lo largo del proyecto por parte del interventor fueron determinantes en la configuración del daño, como causa eficiente y próxima, pues era quien debía velar porque técnicamente el proyecto fuera factible y a pesar de haberse percatado tardíamente de las graves falencias de planeación, una vez que ya se habían iniciado las obras, prefirió que se le diera continuidad al proyecto a pesar de que el mismo resultaría mucho más oneroso para la administración, considerando que los recursos inicialmente asignados eran insuficientes ante la inclusión de nuevos ítems, y al haberse dejado de ejecutar otros que eran fundamentales para la funcionalidad de la obra, por lo que lo la entrega tardía de los informes de interventoría no fue el único hecho determinante como lo pretender hacer entender la recurrente, sino todo su actuar a lo largo el proyecto.

Así las cosas, este Órgano Colegiado, considera que ninguno de los argumentos planteados por la Defensora de oficio INGREAM S.A.S. tiene vocación de prosperar, por lo cual se confirmará el fallo recurrido.

4.4.5. Recurso de apelación de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS.

El apoderado de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, interpuso el 02 de agosto de 2024 recurso, con sustentó en los siguientes argumentos:

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Fundamentó su escrito en el incumplimiento de las acreditaciones de la Responsabilidad Fiscal, argumentando que, como tercero civilmente responsable, la cobertura de la aseguradora no se ajusta a las pruebas presentadas, ya que no se demuestra el daño imputado, el nexo causal ni la culpa grave o dolo. Además, criticó las actuaciones procesales en el fallo, señalando que no se cumple con la determinación y certeza de los elementos configurativos de la responsabilidad fiscal, los cuales no se alinean con la argumentación del ente de control, por lo tanto, no se puede atribuir responsabilidad a la aseguradora, ya que se utilizan elementos insuficientes para hacerlo y no se adecuan a las pruebas y a los hechos.

Aunado a ello, señaló que la responsabilidad fiscal recae exclusivamente en los servidores públicos y particulares que, en el ejercicio de sus funciones fiscales o en relación con ellas, hayan ocasionado un daño patrimonial.

Reiteró que la primera instancia debía evaluar si el incidente atribuido era el más razonable y previsible para generar el resultado en cuestión. En este sentido, consideró que la Delegada de primera instancia no demostró el cumplimiento de las cláusulas de la póliza, lo que impedía que LA PREVISORA S.A. pudiera proceder con su reclamación a través de la Póliza Multirriesgo No. 1000210, que incluye una cobertura básica de manejo global para entidades oficiales con alcances fiscales de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000).

• **Consideraciones de la Sala:**

En relación con las alegaciones elevadas es preciso indicar como primera que con relación al incumplimiento de la acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en virtud de que la declaración de tercero civilmente responsable adolece de los elementos necesarios, esta Sala se permite señalar que dicho argumento no prosperará, toda vez que en la configuración de los elementos de responsabilidad fiscal no se incluye la declaración de tercero civilmente responsable, conforme lo establece el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. Sin embargo, es menester de esta Sala señalar los elementos fundamentales que fueron descritos y acreditados para la atribución de responsabilidad fiscal los cuales consisten en: i) el daño patrimonial causado al Estado; ii) la conducta dolosa o gravemente culposa imputable a la persona que ejerce la gestión fiscal; y iii) el nexo causal entre dicha conducta y el daño patrimonial ocasionado, este último que fue verificado por esta instancia en sede de consulta en esta decisión.

También, el apoderado recurrente indicó que el despacho de primera instancia no demostró

[Handwritten signature]



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 86 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

el cumplimiento del clausulado de la Póliza emitida por LA PREVISORA S.A., en relación con las Pólizas de Seguro Multirriesgo Nos. 1000210 y 1000225. No obstante, este argumento no tiene asidero por lo encontrado y extraído del acervo probatorio al igual que lo dispuesto en el Fallo URF1-0006 del 25 de julio de 2024, en el cual se estableció que las coberturas de ambos contratos de seguros efectivamente comprenden los alcances fiscales y juicios de responsabilidad fiscal, el cual tiene asignando un valor asegurado de \$20.000.000 para la Póliza No. 1000210 y de \$250.000.000 para la Póliza No. 1000225.

Ahora, con relación a la cobertura otorgada por la aseguradora, se precisa señalar que, conforme al fallo dictado por la primera instancia, considera esta Sala que resulta procedente revocar parcialmente la decisión de instancia y ordenar la desvinculación de la aseguradora en relación con la Póliza Multirriesgo No. 1000225, toda vez que dicha póliza ofrece amparo a los riesgos fiscales durante la vigencia 17/02/2019 a 31/03/2019, periodo durante el cuales ya se había materializado el daño, pues el daño que acá se investiga si bien se mantiene en el tiempo, para efectos de la presente causa fiscal que limita hasta el 27 de noviembre de 2018 fue suscrita el acta de liquidación bilateral del Contrato de Obra 061 de 2014 por parte del Alcalde Municipal FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA y el contratista de obra CONSORCIO VIAS Y ESTRUCTURAS 2014 mediante su representante legal EDWARD ALBERTO REYES. No ocurre lo mismo respecto de la Póliza Multirriesgo No. 1000210, toda vez que dicha póliza ofrece amparo a los riesgos fiscales durante las vigencias 12/06/2018 a 17/02/2019, es decir momento en el cual se suscribió el acta de liquidación del contrato de obra.

Hecha la anterior precisión, es relevante destacar que en la referida Pólizas Nos. 1000210 se establece, como primer punto, que el asegurado es el Municipio de El Peñón, quien figura como entidad afectada en el presente proceso; en segundo lugar, se determina que el tomador de la póliza es igualmente el Municipio de El Peñón, manteniéndose esta condición dentro del contexto del presente procedimiento y finalmente, por lo que se insiste que se encuentra dentro del ámbito de cobertura temporal para su afectación.

En este sentido, el apoderado recurrente señaló que la decisión adoptada por la delegada de primera instancia adolece de la necesaria determinación y certeza, ya que no establece adecuadamente la responsabilidad de la aseguradora conforme a los elementos que requieren un fallo de responsabilidad fiscal.

Por anterior, indica esta Sala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a los terceros civilmente responsables no les puede ser atribuida



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 87 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

responsabilidad fiscal alguna, dado que su rol se limita a ser garante, y, por ende, su vinculación a este proceso se realiza exclusivamente en función de las obligaciones derivadas del contrato de seguros suscrito.

Así las cosas, este Órgano Colegiado, mantendrá la decisión de instancia respecto de la declaratoria de tercero civilmente responsable de la PREVISORA S.A., con ocasión de la Póliza Multirriesgo No. 1000210 y la desvinculará, respecto de la Póliza Multirriesgo No. 1000225.

4.4.6. Recurso de apelación de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.

En ejercicio del derecho de defensa, el apoderado de la compañía aseguradora argumentó que la primera instancia desconoció tanto las características generales como las particulares de la póliza de seguro de manejo sector oficial No. 465-64-994000000006, en lo que respecta a la prescripción de las acciones derivadas de dicha póliza.

Citó el artículo 1081 del Código de Comercio, que establece que la prescripción de las acciones puede ser ordinaria o extraordinaria indicando que la prescripción ordinaria es de dos (2) años, que se contabiliza desde que el interesado tuvo conocimiento del hecho que da origen a la acción, y que, en este caso, los hechos investigados tuvieron lugar el 13 de enero de 2018, y el traslado del hallazgo fiscal se realizó el 12 de noviembre de 2018. Con base en esto, sostuvo que el plazo prescriptivo se debería contar desde la fecha en que la entidad tuvo conocimiento del hecho.

Además, el apoderado argumentó que a juicio de la primera instancia tenía un plazo de dos años para presentar la reclamación derivada de la póliza de seguro a la compañía aseguradora, el cual, según su análisis, se extendía hasta el 12 de noviembre de 2020. Sin embargo, la Contraloría General de la República presentó dicha reclamación mediante el Auto No. 004 del 04 de marzo de 2022, lo que configuraba la prescripción ordinaria de la acción, dado que habían transcurrido cuatro años y ocho meses desde el hecho generador del daño.

Asimismo, indicó que, si se considerara inaplicable la prescripción ordinaria, y a juicio de la Dependencia de primera instancia, contaría con cinco años desde el 13 de febrero de 2018 para imputar responsabilidad fiscal a la compañía aseguradora, no cinco años y siete meses después, como ocurrió en este proceso, lo cual llevaría también a considerar la prescripción extraordinaria de la acción.

ve

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

El recurrente también expresó su desconocimiento sobre los hechos que se argumentan como razón de la presunta responsabilidad fiscal de los señores BERCELY QUIROGA VARGAS y FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA, pues a su juicio, la primera instancia confundió los hechos que constituyen el hecho generador del daño patrimonial, dado que, si este último caso se considerara, se estaría ante un escenario indefinido en el que, a pesar de haber indemnizaciones económicas, no podría llevarse a cabo una reparación.

De igual manera, el apoderado sostuvo que la póliza suscrita no prestaba cobertura temporal para los hechos que se investigaban, en particular con respecto a los señores BERCELY QUIROGA VARGAS y FRANCISCO JESÚS CRUZ GUIZA, quienes eran los únicos asegurados en este caso.

Además, el apoderado mencionó que la póliza No. 465-64-994000000006 fue expedida bajo la modalidad de ocurrencia, lo cual significa que solo cubre los siniestros ocurridos durante la vigencia de la póliza. Por ello, concluyó que no había obligación de indemnizar, dado que el riesgo asegurado no se había concretado durante el periodo de cobertura.

Así mismo, se refirió a la conducta culposa de los señores BERCELY QUIROGA VARGAS Y FRANCISCO JESÚS CRUZ GUIZA, argumentando que dicha conducta era inasegurable, tal como lo establece el artículo 1055 del Código de Comercio, que menciona que el dolo y la culpa grave son riesgos inasegurables. Por lo tanto, insistió en que la decisión del operador fiscal había ignorado esta normatividad, lo que invalidaba la póliza de seguro de manejo sector oficial No. 465-64-994000000006.

El apoderado también expuso la inexistencia de solidaridad entre el asegurado, los responsables y las compañías aseguradoras, ya que en el fallo mixto de responsabilidad fiscal no se determinó el daño imputable a cada uno, e indicó que la Contraloría había pasado por alto el límite del valor asegurado y el deducible establecido en la póliza, que correspondía a DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES (\$250.000.000), debiendo aplicarse un deducible del 10% por pérdida, que representaba al menos 2 SMLMV.

Finalmente, argumentó que, de acuerdo con el artículo 1111 del Código de Comercio, el valor asegurado de una póliza puede disminuir conforme se presenten siniestros y pague la aseguradora. Por lo tanto, en caso de que se confirme un fallo de responsabilidad fiscal, si el valor asegurado se había agotado completamente, no habría lugar a obligaciones indemnizatorias por parte de la compañía aseguradora.

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

• **Consideraciones de la Sala:**

Así las cosas, procede esta Sala a estudiar y analizar de los argumentos presentados por la parte recurrente, por lo que es importante señalar que esta Sala ha analizado la Póliza de Manejo del Sector Oficial No. 465-64-994000000006 respecto a la prescripción de acciones derivadas de esa póliza. Se concluye que no ha habido prescripción, de conformidad con el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, que indica que las pólizas relacionadas a la responsabilidad fiscal prescriben según lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, estableciendo un plazo de cinco (5) años desde el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

El recurrente argumentó erróneamente que existía un plazo de dos (2) años para reclamar a la aseguradora y fija el 12 de noviembre de 2020 como fecha límite. La Sala reitera lo dispuesto en el Fallo No. URF1-0006, que establece la prescripción conforme a la Ley 610 de 2000, y señala que a la fecha actual no han transcurrido los cinco (5) años desde el auto de apertura.

Por lo anterior, es importante aclarar que se confunden los conceptos de caducidad y prescripción, por lo que es pertinente precisar que la caducidad ocurre si no se inicia el proceso dentro de los cinco (5) años siguientes a la ocurrencia del hecho generador, tiempo para ejercer la acción fiscal, mientras que la prescripción se refiere al lapso que pasa desde la apertura del proceso hasta el momento de tomar una acción definitiva. En este caso, la caducidad no ha ocurrido, ya que el Auto de Apertura fue emitido el 21 de mayo de 2019, y en ese momento la acción fiscal aún estaba vigente.

Adicionalmente, la prescripción no se ha concretado debido a que, aunado a los tiempos fijados por la ley, es menester recordar que el Contralor General de la República a través de las Resoluciones No. 0063 del 16 de marzo de 2020, No. 0064 del 30 de marzo de 2020, No. 0067 del 13 de abril de 2020, No. 0068 del 13 de abril de 2020 y No. 0070 del 01 de julio de 2020, dispuso la suspensión de términos en los procesos de responsabilidad fiscal desde el 16 de marzo hasta el 14 de julio de 2020, teniendo en cuenta la pandemia ocasionada por el COVID-19, entonces, al momento de la apertura y hasta la actualidad, no han transcurrido los cinco (5) años para que se configure la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal.

Ahora, respecto a la tesis planteada por el apoderado relacionada con el desconocimiento

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

de los hechos constitutivos de responsabilidad fiscal por parte de los señores BERCELY QUIROGA VARGAS y, así como el respaldo temporal en relación con la cobertura de la Póliza No. 465-64-994000000006, se concluye que dicho planteamiento resulta acertado, al tratarse de una póliza de manejo esta ampara los fallos con responsabilidad fiscal en contra de los Alcaldes del municipio de El Peñón, a quienes se les halló fiscalmente responsables durante su vigencia y resulta evidente que durante la mencionada póliza, esto es del 04/04/2019 al 02/02/2019 aún se encontraba ejerciendo funciones públicas en su respectivo cargo, el señor FRANCISCO JESÚS CRUZ GUIZA, en su calidad de Alcalde municipal de El Peñón.

No obstante, los hechos investigados, particularmente respecto al señor FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA, quien estaba asegurado y amparado bajo la Póliza No. 465-64-994000000006, es factible evidenciar que la modalidad de cobertura de la póliza cubre exclusivamente los siniestros ocurridos durante su vigencia, y habida cuenta de que el daño que acá se investiga si bien se mantiene en el tiempo, para efectos de la presente causa fiscal que limita hasta el 27 de noviembre de 2018 fue suscrita el acta de liquidación bilateral del Contrato de Obra 061 de 2014 por parte del Alcalde Municipal FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA y el contratista de obra CONSORCIO VIAS Y ESTRUCTURAS 2014 mediante su representante legal EDWARD ALBERTO REYES, por lo que esta Sala se parta de lo señalado por la primera instancia en los términos de aplicar la Póliza de Manejo del Sector Oficial No. 465-64-994000000006, la cual estuvo vigente entre el 4 de abril de 2019 y el 4 de febrero de 2020.

Así las cosas, sin necesidad de entrar a resolver los demás argumentos planteados por la defensa, este Órgano Colegiado, revocará la decisión de instancia respecto de la declaratoria de tercero civilmente responsable de la ASEGURADORA SOLIDARIA respecto de la póliza seguro manejo sector oficial No: 465-64-994000000006.

4.4.7. Recurso de apelación de LIBERTY SEGUROS S.A.

La defensa de LIBERTY SEGUROS S.A. alegó que la Póliza No. 2279648 no está vinculada a los hechos que motivan el caso, ya que se trata de una póliza de cumplimiento destinada a proteger a la empresa Touring & Automóvil Club de Colombia y al señor JORGE ENRIQUE MONTEALEGRE SALAZAR frente a incumplimientos contractuales.

De igual manera LIBERTY argumentó que la póliza no respalda los hechos del proceso de responsabilidad fiscal, ya que el garantizado, Montealegre Salazar, no ha actuado en el

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

ámbito fiscal ni se le ha imputado responsabilidad. Además, sostuvo que la CONTRALORÍA no tenía competencia para vincular a la aseguradora, ni para declararla responsable, porque la entidad afectada no era el asegurado y el garantizado no participó en el proceso.

Adicionalmente dijo que se vulneró el debido proceso al afectar una póliza diferente (No. 2379648) y que se presentaron amparos contradictorios tales como el cumplimiento y estabilidad de la obra, sin que ocurriese el siniestro cubierto. Adicionalmente, se señala que las acciones derivadas del contrato de seguro pudieron haber prescrito.

De igual manera argumentó que las decisiones de la primera instancia carecieron de competencia debido a la caducidad de la acción fiscal, vinculado a una omisión grave en la planeación del proyecto, lo que dificultaría la responsabilidad fiscal de quienes fueron declarados responsables.

Asimismo, argumentó que el Fallo No. URF1-0006 es ilegal y debe ser revocado, solicitando la desvinculación de LIBERTY SEGUROS S.A. y para ello, presentó varias razones, entre las cuales destacó la imposibilidad de afectar la póliza de cumplimiento No. 2379648, la caducidad de la acción fiscal, la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, y la inexistencia de siniestros cubiertos por las pólizas vinculadas, al igual menciona la falta de obligación indemnizatoria derivada de ambas pólizas y la ruptura de la relación de causalidad por hechos atribuibles a la entidad afectada.

Con base a estos argumentos, solicita la reposición del Fallo No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024 y en su lugar ordenar la desvinculación de LIBERTY SEGUROS S.A., de acuerdo con las Pólizas No. 227968 y 2379648.

• **Consideraciones de la Sala:**

Al analizar los argumentos planteados por el apoderado de la recurrente, inicialmente indica la Sala que, con relación con el error de digitación del número de póliza, se establece que, aunque se reconoció la corrección del mismo (póliza No. 2379648), esto no exime a LIBERTY SEGUROS S.A. de su responsabilidad.

De igual manera, se pudo esclarecer que en el auto que ordenó la apertura del proceso se detallaron adecuadamente la expedición, vigencia y amparos de la póliza, por lo que los argumentos de la defensa sobre la ausencia de cobertura carecen de fundamento, de suerte que la nulidad por un error de digitación resulta inadmisibles tal como lo dejó claro la



"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

primera instancia.

Además, es menester de esta Sala indicarle al apoderado recurrente que la firmeza del fallo con responsabilidad fiscal no se ve afectada por el error mencionado, y se reitera la existencia de un contrato de seguro que, tenía como asegurado y beneficiario al Municipio de El Peñón y afianzado el Consorcio Vías y Estructuras 2014, contratista de obra y su objeto consistió en *"Garantizar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del garantizado, originados en virtud de la ejecución del contrato Nro. 061-201 (...)".* De ahí que, en el contexto de responsabilidad fiscal, al encontrarse probado el daño patrimonial al investigado, ampliamente explicado en el presente proveído, la aseguradora esta llamada a ser declarada como tercero civilmente responsable.

En el presente caso, se configuran los elementos necesarios para considerar el daño fiscal alegado, dado que la entidad estatal afectada, el Municipio de El Peñón, figura como asegurada en el contrato de seguro de cumplimiento No. 2379648. Las conductas que han originado el daño fiscal se encuentran dentro de las obligaciones contractuales del contratista, el CONSORCIO VÍAS Y ESTRUCTURAS 2014, quien fue señalado por no haber cumplido adecuadamente con el Contrato de Obra 061 de 2014, ante las falencias de planeación presentadas, decidiendo ejecutar una obra que desde un inicio se sabía que no iba a ser culminada.

El incumplimiento de dichas obligaciones contractuales generó un daño fiscal que da lugar a la activación de la Póliza de Cumplimiento, destinada a proteger a las entidades estatales, ya que el riesgo está amparado bajo las cláusulas de cumplimiento y estabilidad de la obra, comprometiendo así el patrimonio público, al haberse utilizado recursos del tesoro público.

Respecto a la presunta caducidad de la acción fiscal planteada por la aseguradora, se aclara que esta se refiere a la acción misma y no a los sujetos involucrados; en este caso, no ha operado la caducidad ya que el hecho generador del daño ocurrió el 13 de febrero de 2018, como se indica en el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 028, emitido el 21 de mayo de 2019, razón por la cual no se ha cumplido con los términos de ley para indicar que nos encontramos ante un hecho de caducidad.

Adicionalmente, se desestima el argumento del recurrente sobre la falta de comunicación de vinculación a LIBERTY SEGUROS, dado que esta fue efectivamente realizada, como lo prueba el Oficio con radicado SIGEDOC No. 2020EE0001711 del 13 de enero de 2020, de hecho no se explica como entonces la aseguradora presentó descargos a través SIGEDOC



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 93 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

2024ER0042348 el 29 de febrero 2024.

Con relación a la prescripción de acciones derivadas del contrato de seguro, se debe atender a la inoperancia de la prescripción del contrato de seguro contenida en el artículo 1081 del Código de Comercio para los procesos de responsabilidad fiscal iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, como se indicó que forma general y atendiendo las diversas solicitudes presentadas por los apoderados de las aseguradoras, recalcando que la vinculación del garante y los términos para proceder a hacerlos son los contenidos en los artículos 120 de la Ley 1474 de 2011 en concordancia con el 9º de la Ley 610 de 2000.

En consecuencia, se reafirma que, conforme al artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal no ha prescrito, como se analizó frente a los otros terceros civilmente responsables en esta decisión, lo que refuerza la posición de que los argumentos presentados por la parte inconforme carecen de fundamentación jurídica.

Ahora bien, con respecto a la posibilidad de afectar simultáneamente los amparos de cumplimiento y estabilidad de la obra, se concluye que es procedente en este caso, toda vez que el incumplimiento del contrato se evidencia en que la obra del puente sobre el Río Horta, bajo el Contrato No. 061 de 2014, está inconclusa y parcialmente construida, y además, el amparo por estabilidad también resulta pertinente, dado que la obra fue entregada el 13 de febrero de 2018 a pesar de no estar concluida, lo que resultó en problemas posteriores, como el colapso de parte de la estructura, y por consiguiente ambos amparos son aplicables y procedentes.

Con relación a la violación al debido proceso presentada por el recurrente, quien argumentó que no se le explicó la razón de la vinculación de su representada ni se precisaron los fundamentos fácticos y jurídicos de dicha vinculación, esta Sala señala que dicho argumento no está llamado a prosperar, toda vez que, como se estableció claramente en el Auto No. 028 del 21 de mayo de 2019, que ordenó el inicio del presente proceso de responsabilidad fiscal, se determinó de manera adecuada la póliza que vinculaba a la aseguradora, así como los fundamentos fácticos y jurídicos pertinentes. Por su parte, en el auto de imputación se realizó ese análisis en detalle, de cara a los reproches más concretos que se elevó, para el caso, a los miembros integrantes del consorcio contratista, de cara al daño patrimonial enrostrado y fue ya en el fallo donde se concretó respecto de la responsabilidad fiscal declarada, la procedencia de la declaratoria como tercero civilmente

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

responsable de acuerdo con el objeto de la póliza y sus amparos.

De igual manera, con relación con la alegación de inexistencia de siniestro cubierto por el amparo de cumplimiento, la Sala establece que, conforme a lo expuesto, se ha evidenciado un incumplimiento contractual en virtud del Contrato de Obra No. 061 de 2014, el cual tenía por objeto la construcción del PUENTE DE CONCRETO POSTENSADO DE DOS LUCES CON UN APOYO CENTRAL, CIMENTADO DENTRO DEL CAUCE DEL RÍO HORTA, EN EL CORREGIMIENTO DE RÍO BLANCO, MUNICIPIO DE EL PEÑÓN, SANTANDER, y a pesar de que el contrato incluía las fases de subestructura y superestructura, se demostró que únicamente se ejecutó la subestructura, omitiéndose la finalización de la totalidad de la obra, lo cual constituye un incumplimiento.

Además, recuérdese que frente al amparo de estabilidad de la obra, la obra fue entregada a través del Acta de Recibo Final de obra del 13 de febrero de 2018, pese a que era de conocimiento del ente municipal, el contratista e interventor que esta no se encontraba totalmente concluida como correspondía, de hecho con posterioridad a la entrega de la obra se presentaron inconvenientes como la caída de una parte de la estructura, de ahí que sea dable concluir que dicho amparo si es aplicable en el presente caso.

Respecto a la argumentación sobre la exclusión expresa de cobertura de la póliza mencionada por el apoderado de LIBERTY, dicha argumentación es indefendible debido a que se trata de una obra inconclusa que carece de funcionalidad o utilidad para la comunidad.

En lo que concierne a la nulidad absoluta del contrato estatal y su supuesta inexistencia, la Sala reitera que el apoderado de LIBERTY no tiene fundamento en sus alegaciones, dado que no se ha presentado formalmente la nulidad absoluta del contrato, la cual debía ser declarada judicialmente y el mismo fue liquidado por lo que los actos contractuales celebrados gozan de presunción de legalidad. Además, se sostiene la existencia de un daño a los recursos del Estado que puede ser imputado al contratista, lo que se refleja en el apartado correspondiente sobre daño patrimonial en el Fallo No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024 y en la presente providencia, así como en la conducta atribuida a los gestores fiscales los cuales se encuentran inmersos en los folios 137-138 de la carpeta principal del presente proceso de responsabilidad fiscal.

El recurrente insistió en traer a colación la Póliza No. 2279648 para argumentar que no existe obligación de indemnización, pero esta afirmación carece de fundamento, ya que



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 95 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

como se en precedencia la póliza es la No. 2379648, cuyos detalles fueron previamente expuestos en el auto de apertura, reiterándole que se ha demostrado que ocurrió un siniestro cubierto por la póliza, que incluye el cumplimiento del contrato y la estabilidad de la obra.

En cuanto a los alegatos presentados por el recurrente sobre la inexistencia de daño atribuible al contratista garantizado y a otros contratistas responsables fiscalmente, se destaca que el daño al patrimonio del Estado ha sido debidamente probado y argumentado tal como consta en el fallo de decisión mixta de responsabilidad fiscal emitida por la primera instancia. El daño patrimonial se considera cierto, ya que se ha comprobado que el puente postensado asociado al contrato está incompleto y no es funcional. También es catalogado como especial, al tratarse de una pérdida de recursos públicos del Departamento de Santander y del Municipio de El Peñón, anormal, porque resultó de conductas negligentes por parte de funcionarios y contratistas, y cuantificable, ya que se ha podido determinar económicamente el perjuicio al Estado, por lo que es claro dado que el daño al patrimonio del Estado cumple con todas las características especiales y citadas anteriormente, como se expuso ampliamente en la consulta del daño dentro de esta decisión.

El apoderado recurrente también insiste en la supuesta falta de gestión fiscal, argumentando que la empresa TOURING & AUTOMOVIL CLUB DE COLOMBIA no realizó ninguna acción fiscal en este contexto. Sin embargo, aunque su afirmación tiene un fundamento cierto, carece de base sólida, toda vez que como se mencionó anteriormente, la póliza en cuestión es la No. 2379648, donde el Municipio de El Peñón aparece como asegurado y el CONSORCIO VIAS Y ESTRUCTURAS 2014 como tomador. Es importante recordar que los integrantes de este consorcio fueron declarados fiscalmente responsables de manera solidaria, lo que significa que efectivamente existe gestión fiscal respecto a los miembros del consorcio que llevaron a cabo la obra, y todos los responsables están llamados a responder por el daño causado.

Reitera esta Sala que en lo que respecta a la Póliza No. 2379648 de LIBERTY SEGUROS S.A., queda claro que la información que contiene está relacionada con los hechos objeto de la investigación actual, y que el error detectado en la asignación de responsabilidades se debe a la incorrecta citación de la Póliza 2279648.

De igual manera, con relación al argumento de inexistencia de nexo causal presentada por el recurrente en su recurso, es importante destacar que en el Fallo No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024 se evidencia que se estableció de manera clara la responsabilidad de cada

Je

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

uno de los implicados, por lo que no se puede concluir que hubo una ruptura en la relación de causalidad debido a la falta de una adecuada planeación, ya que el fallo de responsabilidad fiscal señala que esta responsabilidad no recaía únicamente en los miembros de la administración municipal que elaboraron los diseños, sino también en el contratista e interventor que, siendo su deber, no advirtieron las deficiencias señaladas.

Además, el argumento planteado como inexistencia de culpa grave descrita por el recurrente no tiene fundamento, ya que, como se evidencia en el subtítulo del Fallo No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024 titulado *"El análisis de la responsabilidad fiscal de los implicados y respuesta a descargos"*, se presentaron las razones respaldadas por el acervo probatorio que justificaron la declaración de responsabilidad fiscal por culpa grave en relación con algunos de los implicados. Por lo tanto, dicha afirmación carece de veracidad.

Por último, el recurrente no le asiste la razón en su alegato sobre el cobro de lo no debido y el enriquecimiento sin justa causa, ya que en este caso se emitió un fallo mixto de responsabilidad fiscal, el cual se fundamenta en la concurrencia de los elementos que configuran la responsabilidad fiscal, incluyendo el daño patrimonial al Estado, la conducta gravemente culposa de ciertos implicados y la existencia de un nexo causal entre los dos primeros elementos, recordándole que en virtud de lo estipulado en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, la naturaleza de la responsabilidad fiscal es resarcitoria y no indemnizatoria, por lo que no se está presentando ningún tipo de enriquecimiento por parte del Estado.

Así las cosas, este Órgano Colegiado, considera que ninguno de los argumentos planteados por el apoderado de LIBERTY SEGUROS S.A. tiene vocación de prosperar, por lo cual se confirmará el fallo recurrido, declarándola tercero civilmente responsable.

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

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: RECHAZAR DE PLANO por extemporáneos los recursos de apelación presentados por FRANCISCO JESÚS CRUZ GÜIZA y LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ ZÁRATE, por las razones expuestas en esta decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR el artículo primero del Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 97 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

del PRF-2019-00495", proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, intervención judicial y cobro coactivo de la Contraloría General de la República, por las razones expuestas en este proveído.

ARTÍCULO TERCERO: CONFIRMAR parcialmente el artículo tercero del Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495"*, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, intervención judicial y cobro coactivo de la Contraloría General de la República, respecto de la declaratoria como tercero civilmente responsable de **LA PREVISORA S.A.**, identificada con NIT 860-002-400, con ocasión de la Póliza Multirriesgo No. 1000210, por las razones expuestas en este proveído.

ARTÍCULO CUARTO: REVOCAR parcialmente el artículo tercero del Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495"*, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, intervención judicial y cobro coactivo de la Contraloría General de la República, y en consecuencia, **DESVINCULAR** a **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con NIT 869.524.654-6, con ocasión de la póliza seguro manejo sector oficial No: 465-64-994000000006 y a **LA PREVISORA S.A.**, identificada con NIT 860-002-400, con ocasión de la Póliza Multirriesgo No. 1000225, por las razones expuestas en este proveído.

ARTÍCULO QUINTO: CONFIRMAR en grado de consulta los artículos segundo y décimo segundo del Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495"*, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, intervención judicial y cobro coactivo de la Contraloría General de la República, por las razones expuestas en este proveído.

ARTÍCULO SEXTO: REVOCAR el artículo cuarto del del Auto No. URF1-0006 de 25 de julio de 2024, *"Por medio del cual se profiere fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF-2019-00495"*, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, intervención judicial y cobro coactivo de la Contraloría General de la República y en su lugar, **DECLARAR COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con NIT 869.524.654-6, con ocasión de la póliza de manejo global del sector oficial No. 410-64-9940000000085, y las Pólizas de seguro multirriesgo Nos. 410-73-9940000000239, 410-73-



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 98 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

994000000296, 410-73-994000000304, 410-73-994000000350; y a la aseguradora **LA PREVISORA S.A.**, identificada con NIT 860-002-400, con ocasión de las pólizas multirriesgo Nos. 1000186, 1000195 y 1000204.


ARTÍCULO SÉPTIMO: NOTIFICAR el contenido de esta providencia **PERSONALMENTE**, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 106 de la Ley 1474 del 2011, a través de la Secretaría Común Conjunta de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, a **COMPAÑÍA DE SEGUROS ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con NIT. 869.524.654-6 y **LA PREVISORA S.A.**, identificada con NIT. 860-002-400.

ARTÍCULO OCTAVO: NOTIFICAR el contenido de esta providencia por **ESTADO**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común Conjunta de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, a los demás vinculados.

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

ARTÍCULO DÉCIMO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


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


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



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119-199-2024

FECHA: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PÁGINA NÚMERO: 99 de 99

"Por el cual se revisa en grado de consulta y desatan unos recursos de apelación contra el fallo con y sin responsabilidad fiscal proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00495."

Beatriz Elena García Estrada
BEATRIZ ELENA GARCÍA ESTRADA
Contralora Delegada Intersectorial No. 4
Sala Fiscal y Sancionatoria

Proyectaron: Luis Mauricio Villanueva Triana PG1
Martha Cecilia Velazco Guerra PG1
David Fernando Bermúdez Muñoz PG1