



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 1 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

REFERENCIA: Proceso Ordinario De Responsabilidad Fiscal No.
PRF-801112-2019-35677

CUN SIREF: AC-801113-2020-29457

ENTIDAD AFECTADA: **MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN**
NIT. 800.054.249-0

DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO
NIT. 800.094.164-4

**PRESUNTOS
RESPONSABLES
FISCALES:**

LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.101.691, en calidad de alcalde del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, para el periodo constitucional 2008 - 2011.

ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D), identificado con cédula de ciudadanía No. 18.102.155, en calidad de alcalde del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, para el periodo constitucional 2012 - 2015.

JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.104.457, en calidad de alcalde del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, para el periodo constitucional 2016 - 2019.

JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO, identificado con cédula de ciudadanía No. 89.007.323, en calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Villagarzón - Departamento de Putumayo, para el periodo comprendido entre el 5 de diciembre de 2008 al 30 de diciembre de 2011.

HENRY JAVIER FRANCO MELO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.688.258, en calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, para el periodo comprendido entre el 13 de enero de 2012 al 12

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

de julio de 2013.

VÍCTOR HUGO ROMO TORO, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.103812, en calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, para el periodo comprendido entre el 15 de julio de 2013 al 09 de enero de 2015.

ASEO GENERAL S.A. E.S.P. (SOCIEDAD LIQUIDADA EL 15 DE DICIEMBRE DE 2022) NIT. 802.019.747-6, representada legalmente por Marbel Luz Mendoza Hernández, identificada con cédula de ciudadanía No. 22.501.601 o quien haga sus veces, en calidad de Contratista para el contrato de obra pública No. 076 de 2010 y como Integrante del **CONSORCIO RELLENO VILLAGARZÓN**.

CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.613.934, en calidad de Integrante del **CONSORCIO RELLENO VILLAGARZÓN**, para la época de los hechos.

INGENIEROS CIVILES Y AMBIENTALES ASOCIADOS-CASIA LTDA., NIT. 830.045.252-4, representada legalmente por Fredy Humberto Garzón Rico, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.437.000, o quien haga sus veces, en calidad de Integrante del Consorcio **CASIA – LÓPEZ** e Interventor del contrato de obra pública No. 076 de 2010.

MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 98.384.454, en calidad de Integrante del Consorcio **CASIA – LÓPEZ** e Interventor del contrato de obra pública No. 076 de 2010, para la época de los hechos.

JOSÉ ANDRÉS LÓPEZ MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.103.337, en calidad de alcalde del municipio de Villagarzón – Departamento de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 3 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Putumayo, para el periodo constitucional 2020-2023.

**TERCEROS CIVILMENTE
RESPONSABLES:**

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS
NIT. 860.002.400-2, con ocasión de la Póliza de Cumplimiento No. 3000114 y las Pólizas Globales de Manejo Sector Oficial Nos.1002957, 1003515, 3000440, 3000597 y 3000723.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
NIT. 860.574.654-6, con ocasión de la Póliza Manejo Sector Oficial No. 436-64-994000001815.

**CUANTÍA
DEL DAÑO:**

DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES
QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS
DIECISIETE PESOS M/CTE (\$2.222.592.817,00)
(indexada)

**PROVIDENCIAS
CONSULTADA Y
APELADA:**

Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 801112–2019 –35677"*.

Auto No. 0273 del 31 de marzo de 2025, *"por medio del cual se resuelven recursos de reposición, se conceden los de apelación y se adoptan otras decisiones dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 801112–2019- 35677"*.

PRIMERA INSTANCIA:

Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interno de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal 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 y a resolver los recursos de apelación presentados dentro del Proceso de responsabilidad Fiscal PRF 801112–2019–35677, contra el fallo de responsabilidad fiscal, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interno de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 4 de 92

“Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677”

Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF 801112 – 2019 - 35677, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal

El presente proceso de responsabilidad fiscal tuvo su origen en la denuncia No. 2019-158862-80864-D¹ presentada por los ciudadanos integrantes de la “*Veeduría Villagarzón*” quienes, en ejercicio del control social, señalaron presuntas irregularidades relacionadas con el manejo de los recursos públicos girados al municipio de Villagarzón (Putumayo) durante la vigencia 2019, destinados a la construcción de la primera etapa de la planta regional de manejo integral de residuos sólidos en este municipio.

En relación con lo anterior, se evidenció la suscripción del convenio interadministrativo No. 0435 del 13 de noviembre del 2009 y la emisión del certificado de disponibilidad presupuestal CDP No. 0319 del 26 de mayo de 2010 por valor de **DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$2.299.846.534)²**, para la ejecución del contrato de obra No. 076 de 2010 suscrito entre el municipio de Villagarzón y el Consorcio Relleno Villagarzón, que tenía como objeto realizar los “*estudios, diseños y construcción de la primera etapa de la planta regional de manejo integral de residuos sólidos de los municipios de Villa Garzón, Mocoa, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo en el Departamento de Putumayo*”. El referido contrato de obra inició el 24 de agosto de 2011, teniendo como plazo estimado de ejecución diez (10) meses. Sin embargo, tuvo diferentes prorrogas, adiciones³ y cambios de lugar de ejecución, que hicieron que la vigencia contractual se extendiera en el tiempo.

La interventoría de la obra estuvo a cargo del Consorcio Casia – López, de conformidad con lo señalado en el contrato SPI No. 030- A⁴ “*Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera para los estudios, diseños y construcción de la primera etapa de la planta regional de manejo Integral de residuos sólidos de los municipios de Villagarzón, Mocoa, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo en el Departamento de Putumayo*”.

¹ Denuncia presentada el 04 de junio de 2019.

² De conformidad con el CDP 0319 del 26 de mayo de 2010, \$1.500.000.000 provenían del rubro Regalías - Compensaciones y \$799.846.534 correspondían a transferencias departamentales.

³ Carpeta Principal 1, Folio 6, Hoja 3 del Informe Técnico Relleno Sanitario del 05 de agosto de 2019.

⁴ El valor del contrato de interventoría, ascendió a DOSCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$230.000.000).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 5 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Finalmente, el Contrato de Obra No. 076 de 2010 fue terminado y liquidado unilateralmente mediante Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023⁵.

Atendiendo a los hechos denunciados por parte la veeduría ciudadana, la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías de la Gerencia Departamental de Putumayo, inició la actividad especial de fiscalización No. 210–79463, con el fin de verificar el estado físico de las obras y el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas de la suscripción del contrato 076 de 2010.

Concluida la actividad especial de fiscalización, el equipo auditor señaló diferentes irregularidades en la planeación y ejecución del contrato de obra No. 076 de 2010, relacionadas con el pago de anticipos; obras no ejecutadas y suspendidas; permisos y licencias requeridas en el contrato no gestionadas; ausencia de seguimiento de los recursos girados al contratista y la interventoría; ausencia de documentos que acreditaran la existencia de una cuenta para administrar los recursos y sus respectivos rendimientos financieros; ausencia en la administración y control en el uso de los recursos entregados al contratista y la interventoría; no actualización de las garantías que amparaban el contrato, así como, que los estudios entregados por el contratista no estaban acorde a la normatividad vigente en concordancia por los lineamientos presentados por el Ministerio de Ambiente y reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento.

Conocido lo anterior y adelantado el trámite, se imputó responsabilidad fiscal en contra de los presuntos responsables fiscales. Lo anterior, por el presunto daño causado al patrimonio público por las presuntas irregularidades acaecidas en la etapa precontractual y contractual del proyecto 076 de 2010, que tenía como fin la construcción de la primera etapa de la planta regional de manejo integral de residuos sólidos del municipio de Villagarzón, Departamento de Putumayo. Se destacó que el contrato SPI N.º 076 de 2010 se encontraba suspendido indefinidamente desde el 15 de diciembre de 2014.

La Contraloría evidenció que no existió fuerza mayor ni caso fortuito que justificara la suspensión indefinida, por lo cual se configura una omisión administrativa en la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías.

En el expediente constan múltiples comunicaciones entre la administración municipal y los

⁵ Acto administrativo suscrito por el alcalde municipal del periodo 2020-2023



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 6 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

contratistas, donde se observa la pasividad institucional frente a los obstáculos para la ejecución del contrato y la ausencia de medidas correctivas.

Los estudios técnicos entregados por el contratista fueron analizados por la Contraloría Delegada Intersectorial determinó que no cumplían con la normatividad colombiana RAS vigente, omitiendo aspectos clave como la caracterización de residuos, diseño de lixiviados, topografía, y vías de acceso.

Las omisiones detectadas afectaron la integridad técnica del proyecto y fueron toleradas por la interventoría, que aprobó "entregables" sin los requisitos mínimos exigibles para obras de infraestructura ambiental.

En conclusión, los fundamentos de hecho demostraron que existió un daño patrimonial por la pérdida del anticipo de **MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$1.149.923.267)** (sin indexar), causado por fallas estructurales en la planeación, gestión e interventoría, sin que a la fecha se haya ejecutado la obra contratada ni resuelto la situación jurídica y técnica del proyecto.

1.2. Actuaciones procesales relevantes

Visto el expediente se resaltan las siguientes actuaciones procesales significativas:

- Auto No. 003 del 28 de mayo de 2020, que declaró de Impacto Nacional los hechos relacionados con el hallazgo fiscal 210 – 79463⁶.
- Auto No. 0951 del 08 de septiembre de 2020, que aperturó el proceso de responsabilidad fiscal, ordenó la vinculación de los presuntos y del tercero civilmente responsable Aseguradora Solidaria con ocasión de la Póliza de manejo del sector oficial No. 436-64-994000001815.⁷
- Auto No. 2020 del 23 de septiembre de 2022, que imputó responsabilidad fiscal.⁸
- Auto No. 0841 del 03 de agosto de 2023, que profirió fallo con y sin responsabilidad

⁶ Carpeta Principal 1, Folio 13

⁷ Carpeta Principal 1, Folio 15 - 53

⁸ Carpeta Principal 4, Folios 775 – 800



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 7 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

fiscal.⁹

- Auto No. ORD 801119–150–2023 del 27 de octubre de 2023, que decretó la nulidad de oficio y ordenó la devolución de las diligencias.¹⁰
- Auto No. 1294 del 31 de octubre de 2023, que declaró de oficio la nulidad de lo actuado desde el auto No. 2020 del 23 de septiembre de 2022.¹¹
- Auto No. 0598 del 05 de abril de 2024, que profirió fallo con y sin responsabilidad dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal¹².
- Auto No. 0988 del 11 de junio de 2024, que resolvió los recursos de reposición y concedió los recursos de apelación.¹³
- Auto No. ORD 801119–131–2024 del 11 de julio de 2024, que decretó la nulidad de oficio.¹⁴
- Auto No. 1529 del 28 de agosto de 2024, que adicionó el auto de imputación No. 2020 del 23 de septiembre de 2022 y ordenó el archivo de las actuaciones fiscales en favor de un presunto responsable fiscal.¹⁵
- Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 801112–2019 –35677"*.¹⁶
- Auto No. 0273 del 31 de marzo de 2025, *"por medio del cual se resuelven recursos de reposición, se conceden los de apelación y se adoptan otras decisiones dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 801112–2019- 35677"*.¹⁷
- Mediante oficio SIGEDOC No. 2025IE0042193, el operador fiscal de conocimiento

⁹ Carpeta Principal 8, Folios 1496 – 1538

¹⁰ Carpeta Principal 9, Folios 1759 – 1765

¹¹ Carpeta Principal 9, Folio 1772-1779

¹² Carpeta Principal 9, Folios 1759 – 1765

¹³ Carpeta Principal 11, Folios 2101 – 2123

¹⁴ Carpeta Principal 11, Folios 2134 – 214

¹⁵ Carpeta Principal 11, Folios 2152 – 2179

¹⁶ Carpeta Principal 12, Folios 2300 – 2770.

¹⁷ Carpeta Principal 13, Folios 2579 – 2642

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

remitió el expediente del PRF No. 801112–2019–35677 a la Sala Fiscal y Sancionatoria, con el fin de que esta Sala de Decisión estudie, en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se desatan los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 del Grupo Interno de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República.

- Resolución No. 0149 del 08 de abril de 2025, suspendió los términos procesales durante los días 14, 15 y 16 de abril del año en curso; suspensión que corre los términos para decidir en grado de consulta y resolver las apelaciones al fallo ya citadas, más no implica interrupción de términos de extinción de las acciones de caducidad y prescripción.

II. DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA Y APELACIÓN

Se trata de la decisión contenida en el **Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024**, por medio del cual se profirió fallo dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF No. **801112 – 2019 – 35677**.

Estimó la primera instancia que el Municipio de Villagarzón, Putumayo, suscribió el contrato de obra pública No. SPI No. 076 de 2010, fechado el 29 de diciembre de 2010, con el Consorcio Relleno Villagarzón, conformado por Aseo General S.A. E.S.P. (participación del 51%) y CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ (participación del 49%). El objeto de dicho contrato consistió en realizar ***"Estudios, diseños y construcción de la primera etapa de la Planta Regional de Manejo Integral de Resíduos Sólidos de los municipios de Villagarzón, Mocoa, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo, departamento del Putumayo"***.

De lo anterior, prosiguió la primera instancia con la asignación de responsabilidad fiscal, a título de culpa grave a los siguientes vinculados:

FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL		
INVESTIGADO	CALIDAD	CUANTÍA SOLIDARIA
ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (QEPD)	Alcalde de Villagarzón-Putumayo, período 2012–2015	\$2.222.592.817
JHON EVER CALDERÓN VALENCIA	Alcalde de Villagarzón-Putumayo, período 2016–2019	
JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO	Secretario de Planeación e Infraestructura (2008–2011)	
HENRY JAVIER FRANCO	Secretario de Planeación e	



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 9 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL		
INVESTIGADO	CALIDAD	CUANTÍA SOLIDARIA
MELO	Infraestructura (2012–2013)	
VÍCTOR HUGO ROMO TORO	Secretario de Planeación e Infraestructura (2013–2015)	
ASEO GENERAL S.A. E.S.P.	Integrante del Consorcio Relleno Villagarzón (51%)	
CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ	Integrante del Consorcio Relleno Villagarzón (49%)	
CASIA LTDA.	Integrante del Consorcio CASIA-LÓPEZ (50%) – Interventoría	
MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ	Integrante del Consorcio CASIA-LÓPEZ (50%) – Interventoría	
JOSÉ ANDRÉS LÓPEZ MUÑOZ	Alcalde de Villagarzón-Putumayo, período 2020–2023	

A su vez, en condición de terceros civilmente responsables, se determinó la afectación de las siguientes pólizas:

ASEGURADORA	PÓLIZAS	ASEGURADO/TOMADOR	CUANTÍA
LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS	Póliza cumplimiento No. 3000114 Pólizas globales de manejo: No. 3000440, 3000597, 3000723	Consorcio Relleno Villagarzón / Municipio de Villagarzón / Jhon Ever Calderón Valencia	\$2.222.592.817 (máximo asegurado)
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	Póliza manejo sector oficial No. 436-64-994000001815	Municipio de Villagarzón / Álvaro Jesús Rodríguez Díaz	

De igual manera, el a quo adopto fallo sin responsabilidad fiscal, en favor de:

FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	
INVESTIGADO	CALIDAD
LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO	Alcalde de Villagarzón-Putumayo, período 2008–2011

III. DECISIÓN QUE RESOLVIÓ REPOSICIÓN Y CONCEDIÓ APELACIÓN

Contra la decisión de fallo con responsabilidad anterior, se presentaron recursos de reposición y en subsidio apelación que fueron resueltos, mediante **Auto No. 0273 del 31 de marzo de 2025**, en el que la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08, Grupo Interno de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal, entre otros, decidió **no reponer la decisión de fallo** y concedió en efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por parte de los siguientes vinculados:



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 10 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

RESPONSABLE FISCAL / TERCERO CIVIL	A TRAVÉS DE	RADICADO SIGEDOC
ASEO GENERAL S.A. E.S.P.	LUIS JIMENO CONDE (liquidador de Aseo General S.A. E.S.P.)	2024ER0286954
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	MARCELA REYES MOSSOS (apoderada de confianza)	2024ER0289365
LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS	PAOLA CASTELLANOS SANTOS (apoderada de confianza)	2024ER0290709
MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ (INTEGRANTE DEL CONSORCIO CASIALÓPEZ)	Directamente	2024ER0291120
JHON EVER CALDERÓN VALENCIA	JULIANA COLMENARES GARCÍA (defensora de oficio)	2024ER029097416 2024ER029099617
JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO	Directamente	2024ER0291475
CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ (INTEGRANTE DEL CONSORCIO RELLENO VILLAGARZÓN)	Directamente	2024ER0291209
HENRY JAVIER FRANCO MELO	Directamente	2024ER0291520 2024ER0291521

Así mismo, repuso parcialmente el **Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024**, fallando sin responsabilidad fiscal a favor de **VÍCTOR HUGO ROMO TORO**, con ocasión del recurso presentado por su apoderado de confianza.

De igual manera, la primera instancia rechazó de plano las siguientes solicitudes de nulidad, sin que los recurrentes hayan presentado recurso de apelación:

RESPONSABLE FISCAL / TERCERO CIVIL	RADICADO SIGEDOC
VÍCTOR HUGO ROMO TORO	2024ER0291520 2024ER0291521
HENRY JAVIER FRANCO MELO	2025ER0056797

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Competencia

La Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria, es competente para revisar en grado de consulta y resolver los recursos de apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 11 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

proferido dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. **801112 – 2019–35677**, por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política; las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el artículo 5 del Decreto 405 del 2020, mediante el cual se adiciono el articulo 42E al Decreto Ley 267 de 2001 y especialmente, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Resolución Organizacional Nb. 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 de 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:

- De manera inicial se ocupará la Sala de Decisión de revisar en Grado de Consulta el fallo sin responsabilidad fiscal, el fallo con responsabilidad fiscal a quienes fueron representado por defensor de oficio y la desvinculación de un tercero civil, bajo las previsiones legales;
- A la postre, analizará los recursos allegados contra el fallo con responsabilidad fiscal emitido; y,
- Finalmente se verificará la cuantía y la indexación del daño.

4.2.1 Control fiscal y elementos de responsabilidad

El artículo 267 de la Constitución Nacional señala que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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 del 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 del texto)

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

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



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 13 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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:

- 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)
- 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.
- Es patrimonial y no sancionatoria.** La declaratoria de responsabilidad fiscal, tiene una finalidad meramente resarcitoria, por cuanto pretende obtener la indemnización al

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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 administrativo.

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

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

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

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

"De acuerdo con la norma que se estudia, para que exista responsabilidad fiscal debe haber una "lesión del patrimonio público", sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 15 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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" (Negrillas fuera del texto).

Sobre el pivote del daño patrimonial al Estado y establecido este, 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, análisis que se dará en los siguientes términos:

4.2.2 Daño fiscal investigado.

El análisis de la documentación probatoria y las actuaciones administrativas evidenció que durante la fase previa a la firma del contrato de obra pública No. SPI No. 076 de 2010, la administración municipal de Villagarzón no realizó los estudios técnicos, ambientales, sociales, ni gestionó las licencias y permisos necesarios para garantizar la viabilidad jurídica y técnica del proyecto de construcción de la planta de residuos sólidos del municipio de Villagarzón, Departamento de Putumayo.

El Municipio de Villagarzón y el Consorcio Relleno Villagarzón¹⁸, previo proceso licitatorio,

¹⁸ Conformado por Aseo General S.A. E.S.P. y Carlos Andrés Cerón Chávez



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 16 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

suscribieron el contrato de obra No. 076 del 29 de diciembre de 2010, que tenía como objeto llevar a cabo los: "Estudios, Diseños y Construcción de la Primera Etapa de la Planta Regional de Manejo Integral de Residuos Sólidos de los Municipios de Villagarzon, Mocoa, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo, Departamento Del Putumayo" por valor de **DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$2.299.846.534)**, de los cuales el cincuenta por ciento se pagó al contratista a título de anticipo y el restante se cancelaría de conformidad con las actas parciales mensuales de entrega de obra; así mismo se señaló que el Contratista junto con el interventor abrirían una cuenta bancaria conjunta a nombre del Contrato para manejar los fondos del anticipo, que sería vigilada por el supervisor del Contrato y que los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado al Contratista, pertenecían a la Entidad, por lo tanto, una vez amortizado el anticipo, dichos rendimientos debían ser consignados en la cuenta que indicara la Tesorería.

El contrato de obra contó con un plazo inicial de ejecución de diez (10) meses, de los cuales tres (3) corresponderían a la realización de estudios y diseños y los restantes siete (7) estarían destinados a la ejecución de los trabajos de obra de construcción de la planta de tratamiento de residuos. Inició el 24 de agosto de 2011, pero durante la vigencia contractual, contó con diferentes modificaciones, suspensiones y reinicios, como se muestra a continuación:

ACTUACIÓN	FECHA
Fecha de Inicio	24 de agosto de 2011
Fecha estimada de terminación	24 de junio de 2012
Modificadorio No. 1	11 de Agosto de 2011. Modificación Clausula séptima del contrato de obra : "APROPIACIONES PRESUPUESTALES"
Fecha de Suspensión No. 01	03 de octubre de 2011
Pago Anticipo :	23 de agosto de 2011
Valor pago Anticipo:	MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS MDA./CTE. (\$1.149.923.267,00)
Modificadorio No. 01:	10 de abril de 2014. Modificación de localización del proyecto , condiciones económicas del contrato, ecuación contractual o equilibrio económico del contrato y vigencia de las estipulaciones.
Acta de reinicio:	09 de mayo de 2014.
Fecha de terminación 02:	30 de Enero de 2015
Otrosí No. 001	15 de Mayo de 2014. "Dejar sin Efectos el acta de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 17 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

	09 de mayo de 2014 mediante la cual se dispuso el reinicio del contrato No. 076 de 29 de diciembre de 2010.."
Acta de Reinicio No. 02:	02 de Julio de 2014
Prorroga No. 01	02 de Julio de 2014
Plazo prorrogado	02 de Julio de 2014 01 mes y 10 días
Fecha de terminación No. 02:	21 de marzo de 2015
Prórroga No. 02:	05 de diciembre de 2014
Plazo prorrogado	Un (01) mes y 15 días.
Fecha de terminación 03:	06 de mayo de 2015

Por su parte, para llevar a cabo las labores del interventoría del contrato No. 076, el municipio de Villagarzón suscribió con el Consorcio Casia-López, el contrato No.030-A de 2011 que tenía como objeto llevar a cabo la "*Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera par los Estudios, Diseños y Construcción de la Primera Etapa de la Planta Regional de Manejo Integral de Residuos Sólidos de los Municipios de Villagarzón, Mocoa Puerto Guzmán y Puerto Caicedo, Departamento del Putumayo*" en valor correspondiente a **DOSCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$230.000.000)**

A propósito, Corpoamazonía certificó que en diciembre de 2018¹⁹, cerró y archivó todos los trámites de licenciamiento ambiental sin actuaciones pendientes, evidenciando que el proyecto no contaba con las autorizaciones correspondientes²⁰. Además, en los informes técnicos y actas de intervención de los años 2013 y 2014²¹, se acreditó que los estudios y diseños — que en 2013 y 2014 fueron elaborados, aprobados y remitidos a Corpoamazonía²² nunca lograron concretar la culminación física de la obra ni su puesta en operación.

Igualmente, los desembolsos realizados por la administración en 2011²³ (comprobante de pago CE-0956), en los que se giraron **MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$1.149.923.267)** en concepto de anticipo, no se invirtieron en bienes, servicios ni en actividades que culminaran en la construcción efectiva de la planta regional de manejo integral de residuos sólidos.

¹⁹ Carpeta Principal 1, Folios 878 – 883.

²⁰ Carpeta Principal 1, Folios 820 – 824.

²¹ Carpeta Principal 1, Folios 856 – 862 y 864.

²² Carpeta Principal 1, Folios 878 – 883 y 887.

²³ Carpeta Principal 1, Folio 735.

lfe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 18 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

La única inversión efectiva en esa etapa fueron los estudios, diseños y actividades preliminares, como lo confirman los informes técnicos y las actas de intervención del contrato COM-CIV-076-2010²⁴. Pese a que dichos estudios fueron aprobados y remitidos en 2013 y 2014²⁵, estas acciones no lograron traducirse en la construcción de la obra, ni en beneficios tangibles para la comunidad. La falta de permisos ambientales, sumada a la oposición social evidenciada en los oficios 112-2018²⁶ y 135-2019²⁷, y las decisiones administrativas anómalas, como la suspensión indefinida del contrato en diciembre de 2014²⁸(Resolución 063-2023), bloquearon la continuidad del proyecto.

La consecuencia jurídica de estos hechos es la pérdida definitiva de los recursos públicos desembolsados, en particular, los recursos del anticipo de **MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$1.149.923.267)**, que permanecieron sin inversión efectiva ni bienes producidos en un proyecto que, por la inacción, la inexistencia de permisos y la oposición social, nunca pudo materializarse ni en beneficios ni en utilidad para la comunidad, constituyendo un daño patrimonial claro y comprobado.

4.2.2.1. En la fase precontractual, inexistencia de permisos y licencias.

La administración municipal de Villagarzón para el periodo 2008 – 2011, dentro de su plan de desarrollo municipal **UNIDOS CAMBIEMOS LA IMAGEN DE VILLAGARZON**, consideró como objetivo principal la construcción de infraestructura para una adecuada gestión de los residuos sólidos en el municipio. Para cumplir con este objetivo, el Municipio de Villagarzón en el mes de octubre de 2008²⁹, solicitó ante la corporación para el desarrollo sostenible para el Sur de la Amazonia "Corpoamazonia", los términos de referencia para la elaboración del Diagnostico Ambiental de Alternativas con miras a la construcción de la planta de tratamiento de residuos sólidos.

Atendiendo a señalados términos dados por la autoridad ambiental, el 9 de enero de 2009 la administración Municipal, remitió a Corpoamazonia, el documento técnico denominado "*Diagnostico Ambiental de Alternativas*" para que fuera revisado y aprobado por la señalada autoridad.

²⁴ Carpeta Principal 1, Folios 843 – 856.

²⁵ Carpeta Principal 1, Folios 878 – 883 y 887.

²⁶ Carpeta Principal 1, Folio 808.

²⁷ Carpeta Principal 11, Folio 816.

²⁸ Carpeta Principal 1, Folio 877.

²⁹ Documento de Estudios previos, de conveniencia y oportunidad.

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Así mismo, se tiene que, dentro de la etapa precontractual, se tuvieron las siguientes actuaciones a cargo de la administración municipal del periodo 2008-2011.

- El 6 de febrero de 2009, Corpoamazonia, remitió al municipio de Villagarzón, el oficio DPT- 0130, por medio del cual solicitó documentos adicionales frente al Diagnostico Ambiental.
- En septiembre de 2010, la administración municipal presentó el pliego de estudio previos y análisis de riesgo en el portal único de contratación.
- El 06 de octubre de 2010, realizó la audiencia de asignación de riesgos.
- El 29 de septiembre de 2010, la administración recepción observaciones al proyecto de pliego de condiciones.
- El 12 de noviembre de 2020, se profirió la resolución de apertura del proceso licitatorio y la publicación del pliego de condiciones definitivo.
- Transcurridos 03 días después de iniciado el plazo licitación, se realizó la audiencia de aclaración de pliegos.
- Del 12 al 26 de noviembre de 2010, transcurrió el plazo de licitación para la presentación de las propuestas.
- El 15 de diciembre de 2010, se realizó la publicación del acto administrativo de adjudicación Resolución No. 01 – SPO del 12 de diciembre de 2010, en el portal único de contratación y en la Secretaria de Planeación del municipio de Villagarzón, Resolución No. 01 – SPO del 12 de diciembre de 2010.

Así las cosas, se tiene que el daño en la fase pre contractual recae en las deficiencias en la planeación por parte de la administración municipal, evidenciado en la ausencia de análisis suficiente y completo en la fase precontractual, lo que generó que los estudios técnicos elaborados por parte del contratista no fueran los adecuados para satisfacer la necesidad que justificó la contratación, ni que se cumpla con las normas técnicas que regulan la materia.

La deficiente planeación también se hace evidente en cuanto al presunto incumplimiento frente a la obtención de la licencia ambiental, situación que persistió en el tiempo, que no fue solucionada y que, entre otros, obstaculizo la ejecución del contrato objeto de reproche fiscal.

ve



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 20 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

4.2.2.2. En la fase de ejecución, la obra no se realizó.

El contrato firmado en diciembre de 2010 entre la administración municipal y el Consorcio Relleno Villagarzón— integrado por Aseo General S.A. en liquidación, y CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ para la construcción de la planta de residuos sólidos en el predio de Oroyaco, fue suspendido en diciembre de 2014³⁰ debido a obstáculos jurídicos, sociales y administrativos que impidieron su continuidad.

Entre los obstáculos jurídicos, la autoridad aeronáutica emitió en 2014³¹ un concepto desfavorable por cercanía al aeropuerto, señalando que la ubicación propuesta en el predio de Oroyaco, a solo 6.8 km de la pista del aeropuerto Cananguchal³², generaba riesgos de seguridad y obstáculos para las operaciones aéreas, lo que llevó a que se archivaran y cerraran los trámites ambientales sin posibilidad de seguir adelante. Además, Corpoamazonia, en su informe LA-06-86-885-S-015-070-17, confirmó el cierre y archivo de todos los procesos de licenciamiento ambiental³³, por falta de documentación y cumplimiento en la obtención de permisos ambientales.

En las dimensiones sociales, las comunidades en la vereda Oroyaco manifestaron oposición expresa a la continuidad de las obras en ese predio desde 2011, como consta en los oficios y actas de reuniones³⁴, advirtiendo que la ubicación afectaba sus derechos, sin que la administración adoptara las acciones necesarias para resolver esas inquietudes. Asimismo, las decisiones administrativas, como la suspensión indefinida del contrato en diciembre de 2014³⁵, fueron adoptadas sin gestionar la obtención de permisos, sin declarar siniestros, ni solicitar la terminación formal del acuerdo mediante acciones que permitieran recuperar los recursos desembolsados, dejando el proyecto en un estado de impasse y sin impacto positivo para la comunidad. De tal forma, la resolución 063-2023, emitida por la Alcaldía de Villagarzón, liquidó unilateralmente el contrato en febrero de 2023³⁶.

Pese a la suspensión, los recursos desembolsados, por valor de **MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$1.149.923.267)** permanecieron sin inversión efectiva; en la

³⁰ Carpeta Principal 1, Folio 877.

³¹ Carpeta Principal 1, Folios 820 – 824.

³² Carpeta Principal 1, Folios 820 – 824.

³³ Carpeta Principal 1, Folios 878 – 883.

³⁴ Carpeta Principal 1, Folios 839 – 845.

³⁵ Carpeta Principal 1, Folio 877.

³⁶ Ibidem.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 21 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

práctica, permanecieron en un estado de inacción en la cuenta de anticipos, sin impactar positivamente en la comunidad ni lograr los fines públicos buscados. La obra nunca fue construida ni operativa, a pesar de los estudios y diseños aprobados en 2013 y 2014, los cuales fueron remitidos a Corpoamazonía en esas fechas sin que permitieran la culminación física del proyecto.

4.2.2.3. Incumplimiento en la gestión del anticipo.

Como se mencionó anteriormente, en 2011 la administración municipal giró en la cuenta bancaria número 59810032-9 del Banco BBVA³⁷ (comprobante de pago CE-0956), un anticipo equivalente al 50% del monto total del contrato, cifra indicada *ab initio*. Sin embargo, a pesar de este desembolso, la administración no implementó un control efectivo ni se entregaron actas de recibo parcial que avalaran la inversión en la obra, ni se exigieron garantías vigentes para asegurar la recuperación del dinero en caso de que la obra no avanzara o no se invirtiera en ella.

La falta de controles adecuados, como la ausencia de actas de recibo parcial, de seguimiento técnico y financiero, y de garantías vigentes, demuestra una gestión ineficaz y negligente que facilitó la pérdida patrimonial, pues estos recursos permanecieron sin ejecución efectiva en ninguna etapa del proyecto, sin bienes, sin servicios y sin que la obra llegara a culminarse, generando un daño patrimonial evidente y directo al Estado, cuya respuesta jurídica y administrativa debió ser la recuperación del anticipo o la declaración de siniestro, acciones que no se adoptaron.

Finalmente, en 2023, la Alcaldía liquidó unilateralmente el contrato³⁸ sin reconocer pagos al contratista ni exigir la devolución del anticipo ni intereses. La consecuencia de esta inercia fue la pérdida patrimonial efectiva, que afectó directamente los recursos del sistema general de regalías, evidenciando una inejecución y pérdida de recursos públicos en un proyecto que nunca se materializó.

4.2.2.4. No obtención de permisos y licencias ambientales durante la ejecución.

En 2014, debido a las dificultades que enfrentaba la construcción en el sitio original en Oroyaco, la administración municipal decidió reubicar la planta en la vereda Villa Santana.

³⁷ Carpeta Principal 1, Folio 735.

³⁸ Carpeta Principal 1, Folio 877.

40



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 22 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Sin embargo, esta decisión se tomó sin contar con los estudios técnicos, análisis, permisos o licencias necesarias que avalaran dicho cambio de ubicación, incumpliendo las normativas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes.

La Secretaría de Planeación, en su informe de 2014³⁹, documentó que no existían los estudios previos para justificar técnicamente el traslado del proyecto, ni autorización formal de Corpoamazonía ni de la autoridad aeronáutica. La Resolución No. 088-2014, emitida por Corpoamazonía en agosto de ese año, fue desfavorable, señalando que no existían permisos ni estudios de impacto ambiental que respaldaran el cambio de ubicación. Además, advirtió que la transferencia del proyecto a un nuevo sitio sin realizar el análisis técnico correspondiente constituía una irregularidad grave que comprometía la viabilidad del proyecto y su legalización.

Además, en informes internos, la autoridad ambiental dejó constancia de que durante 2014-2015 se cerraron y archivaron todos los trámites en la carpeta LA-06-86-885-S-015-070-17, sin que se presentaran los permisos o análisis necesarios para continuar con la obra⁴⁰.

La consecuencia jurídica de estos hechos es que los recursos públicos desembolsados — en especial la inversión del anticipo — quedaran sin aplicación efectiva, sin bienes, servicios, ni beneficios tangibles, en un proyecto que por la falta de permisos, oposición social y decisiones administrativas anómalas, nunca pudo materializarse ni en beneficios ni en utilidad para la comunidad, constituyendo una pérdida patrimonial clara y comprobada, sin contraprestación del Estado, y enmarcando un daño grave al patrimonio público. Así a juicio de este Cuerpo Colegiado, en el expediente obran pruebas que acreditan el daño patrimonial investigado en cuantía de **MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$1.149.923.267)**.

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***

³⁹ Carpeta Principal 1, Folios 856-862 y 864.

⁴⁰ Carpeta Principal 1, Folios 878 - 883.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 23 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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

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

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

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

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

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

En este orden de ideas, se tendrá en cuenta para el estudio y resolución que el grado de

De



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 24 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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.

De cara a lo anterior, conforme a la Ley 610 de 2000, en el presente caso *el a quo* remitió a la Sala Fiscal y Sancionatoria para que se surtiera Grado de Consulta frente a los señores **LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO y VÍCTOR HUGO ROMO TORO** con ocasión del fallo sin responsabilidad; así como la desvinculación en condición de tercero civil de **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, con ocasión a la pólizas de manejo sector oficial No. 1002957 y No. 1003515. Igualmente, la revisión de la actuación procesal frente a **ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D.) y JHON EVER CALDERÓN VALENCIA**, a quienes les fue designado defensor de oficio y se les falló con responsabilidad. En consecuencia, el grado de consulta se desatará, a continuación:

4.3.1 Fallos sin responsabilidad fiscal

4.3.1.1. LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO

El señor GARCÍA FRANCO, fue vinculado a esta actuación como gestor fiscal directo, en su calidad de alcalde del municipio de Villagarzón para el período 2008-2011, específicamente, por haber suscrito el contrato de obra pública N.º SPI 076 del 29 de diciembre de 2010, con el Consorcio Relleno Villagarzón, por un valor de **DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$2.299.846.534)**, del cual se giró un anticipo del 50 %. Su vinculación se formalizó con la imputación proferida mediante Auto No. 2020 del 23 de septiembre de 2022, por presunta falta de planeación que habría ocasionado un daño al patrimonio del Estado.

Razones del fallo sin responsabilidad fiscal: El *a quo* determinó que no se acreditó que hubiese actuado con dolo o culpa grave, condiciones necesarias para la declaratoria de responsabilidad fiscal según el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. Aunque se evidenció un daño patrimonial, a su juicio, las pruebas demostraron que el exalcalde se apoyó en el criterio técnico de sus funcionarios, especialmente el secretario de planeación, quien lideró los estudios previos y recomendó la adjudicación del contrato. Consideró que GARCÍA FRANCO actuó conforme a las recomendaciones del comité evaluador, suscribió el contrato en el marco de un proceso legalmente tramitado y delegó la supervisión técnica a un interventor externo. Concluyó que la simple firma del contrato no implicaba per se



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 25 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

responsabilidad, y que los errores en la planeación y ejecución eran atribuibles a fallas técnicas de otros actores. Así, desvirtuó la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, por lo cual profirió fallo sin responsabilidad fiscal.

Consideraciones de la Sala

A juicio de esta sala no es viable confirmar el fallo sin responsabilidad adoptado, ello teniendo presente que el contrato No. SPI 076 se firmó en 2010 durante la administración de LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, quien además participó en la firma del acta de inicio del contrato el 12 de agosto de 2011, y fue bajo su gestión cuando se giró el anticipo⁴¹ (comprobante de pago CE-0956).

Tal participación, documentada en el expediente mediante el acta suscrita por él en calidad de alcalde, demuestra su vinculación con la estructuración inicial del contrato y con decisiones que tuvieron impacto en la ejecución del proyecto.

Durante la etapa precontractual y contractual del contrato SPI No. 076 de 2010 se evidenció una grave vulneración al principio de planeación. Se celebró un contrato sin haber garantizado previamente la obtención de licencias, permisos y autorizaciones ante las autoridades ambientales, ni contar con la concertación necesaria con las comunidades, dejando a la deriva aspectos fundamentales para su ejecución. Esta omisión constituye una transgresión directa al artículo 26, numeral 1º de la Ley 80 de 1993, que impone a los servidores públicos el deber de velar por el cumplimiento de los fines de la contratación, supervisar la adecuada ejecución del objeto contractual y proteger los derechos de la entidad estatal, del contratista y de los terceros eventualmente afectados.

El proyecto, pese a la considerable inversión de recursos públicos por parte del municipio, no logró materializarse incluso una década después de su inicio. Esto da cuenta de fallas estructurales en su concepción y ejecución, atribuibles desde el inicio del contrato, esto es a una indebida planeación que se configuró desde la administración del entonces alcalde LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO. Tales fallas vulneraron además el numeral 3º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, según el cual las entidades y sus servidores responderán cuando promuevan procesos contractuales sin contar con los estudios, diseños, evaluaciones y demás insumos técnicos necesarios, o cuando los pliegos sean elaborados de forma deficiente o ambigua, generando riesgos de interpretación subjetiva y de ejecución

⁴¹ Carpeta Principal 1, Folio 735.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 26 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

fallida.

En concordancia, el numeral 12 del artículo 25 de la misma ley establece que, antes de abrir un proceso de selección o suscribir un contrato, deben existir los estudios previos, diseños y proyectos requeridos que aseguren la viabilidad técnica, social, económica y ambiental de la obra. Esta condición se incumplió de manera evidente en el presente caso, pues el contrato se firmó sin contar con los elementos mínimos exigidos por la ley para asegurar la ejecución del objeto contratado.

La ausencia de planeación no fue un error menor, sino el factor determinante que condujo al fracaso total del proyecto y, en consecuencia, al daño patrimonial. El exalcalde LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO incurrió en culpa grave, entendida como una conducta omisiva caracterizada por una notoria falta de diligencia y cuidado en el ejercicio de sus funciones. Esta conclusión se sustenta en el material probatorio recaudado dentro del proceso fiscal, que evidencia que su gestión estuvo marcada por omisiones injustificadas frente a obligaciones funcionales esenciales.

A propósito, fue en su calidad de alcalde y, por tanto, de ordenador del gasto y responsable de la dirección de la actividad contractual, donde desempeñó un papel relevante tanto en la firma del acta de inicio del contrato como en las gestiones posteriores relacionadas con permisos y seguimiento a la ejecución. Sin embargo, incumplió el deber de asegurar una adecuada planeación y ejecución, desatendiendo su obligación de impulsar y supervisar las acciones necesarias para garantizar la correcta marcha del proyecto.

Como resultado de su omisión, se transgredieron principios rectores de la contratación estatal como la eficacia, la economía y la responsabilidad. La administración, antes de contratar, debió garantizar que el objeto fuera viable y que los recursos comprometidos efectivamente condujeran a un resultado útil para la comunidad. Al no hacerlo, se permitió la suscripción de un contrato inviable desde su origen, con un perjuicio claro para el patrimonio público, reflejado en la inversión de recursos sin contraprestación efectiva.

Así las cosas, la conducta de LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO configura una clara infracción a los deberes funcionales propios del cargo que ostentaba, y lo ubica en condición de gestor fiscal responsable del daño patrimonial causado al Estado por los pagos efectuados en ejecución de un contrato que, por su deficiente estructuración, nunca se finalizó. Esta conducta es contraria a lo dispuesto en el artículo 26, numeral 5º de la Ley 80 de 1993, que atribuye a los representantes legales de las entidades estatales la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 27 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

responsabilidad en la dirección de la actividad contractual y de los procesos de selección, incluyendo la obligación de garantizar su legalidad, viabilidad y oportunidad.

Con todo, esta Sala Fiscal y Sancionatoria no comparte los argumentos expuestos por la primera instancia para decidir exonerar de responsabilidad fiscal al exalcalde LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, quien sostuvo que su participación fue pasiva y limitada, y que no se configuró culpa grave, teniendo en cuenta que operó el principio de confianza legítima respecto

En efecto, es sabido que el principio de confianza legítima no exonera de la responsabilidad fiscal cuando existe culpa grave por omisión. Si bien la jurisprudencia ha reconocido la aplicación del principio de confianza legítima, este no puede utilizarse como un escudo absoluto para evadir la responsabilidad fiscal cuando existen deberes legales concretos de supervisión, planeación y control que fueron incumplidos. La Corte Constitucional ha dejado claro que la confianza legítima no ampara la negligencia administrativa, y que los funcionarios públicos deben actuar con diligencia extrema en el manejo de los recursos públicos (Sentencias C-619/2002, y C-038/06). La conducta omisiva del exalcalde GARCÍA FRANCO durante su período constitucional (2008-2011), en aspectos esenciales como la obtención de licencias, la selección adecuada del terreno para la realización del proyecto, aspectos que son propio de la planeación, configuran una violación clara de esos deberes, más allá de la existencia de funcionarios de apoyo o interventores externos.

Además, el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 impone a los servidores públicos la obligación de buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la ejecución del objeto contratado y proteger los derechos de la entidad estatal. La jurisprudencia ha reiterado que la dirección de la actividad contractual recae en el representante legal de la entidad estatal, y en este caso, dicho representante fue el alcalde GARCÍA FRANCO durante la fase de la planeación y una parte de la ejecución del contrato. Su responsabilidad no se agota con la firma del contrato ni desaparece por delegar funciones técnicas. Lo cierto es que la ausencia de acciones correctivas o de gestión eficiente durante su mandato consolidó el daño patrimonial, y ello se traduce en culpa grave.

Por otra parte, el argumento según el cual señalado exalcalde solo firmó el acta de inicio como un acto de trámite ignora que, con esa firma, se activó la ejecución contractual y se autorizó el desembolso y consecuente uso de recursos públicos. Esta actuación representa una decisión administrativa de alto impacto y le genera responsabilidad en la medida en que consintió continuar un proyecto sin licencias ni permisos definidos, sin estudios



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 28 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

ajustados y sin condiciones para su viabilidad real, como lo exigen los artículos 25.12 y 26.3 de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, durante su gestión, no existen pruebas de que el alcalde haya adelantado diligentemente las acciones necesarias para obtener los permisos ambientales o para redireccionar el proyecto a un lugar viable. Aunque se invocaron algunas gestiones aisladas (como oficios a Corpoamazonía), estas fueron insuficientes y tardías, lo que denota una falta de cuidado calificada. La jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-372 de 2002) ha definido la culpa grave como la negligencia o despreocupación en el cumplimiento de los deberes funcionales, lo cual se configura plenamente en este caso.

Con todo, responsabilizar al secretario de planeación, al interventor o al comité evaluador, sin considerar el rol protagónico frente al ejercicio de las funciones de vigilancia, control y orientación del delegatario en lo que concierne al ejercicio de la función delegada frente a la gestión del proyecto, implica una indebida fragmentación de la responsabilidad. El alcalde no solo tenía la obligación de firmar y adjudicar, sino también de garantizar el cumplimiento de los fines del contrato y responder ante su inejecución, conforme al artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

No debe dejarse de lado, que el principio de legalidad impone responsabilidad por omisión, pues de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución y con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, los funcionarios públicos responden no solo por acción, sino también por omisión. En este caso, el daño patrimonial no ocurrió por un acto aislado de adjudicación, sino por una cadena de omisiones prolongadas en la supervisión y ejecución, que fueron responsabilidad directa del exalcalde GARCÍA FRANCO como gestor fiscal en la fase de planeación del proyecto.

Bajo ese entendimiento, esta instancia comparte la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal, en favor del señor LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, por lo que procederá a revocar la decisión para en su lugar declararlo responsable fiscalmente, a título de culpa grave, de forma solidaria, en cuantía de **DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE PESOS M/Cte. (\$2.222.592.817).**

4.3.1.2. VÍCTOR HUGO ROMO TORO

El señor Víctor Hugo Romo Toro, fue vinculado a esta actuación en calidad de Secretario de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 29 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Planeación e Infraestructura del municipio de Villagarzón, para el periodo comprendido entre el 15 julio de 2013 hasta el 9 de enero de 2015. En su momento el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 profirió fallo con responsabilidad fiscal, cuyo extracto indica que durante su gestión actuó con falta de diligencia para proteger los recursos del anticipo entregados al consorcio Relleno Villagarzón.

Razones de la revocatoria en sede de reposición para fallar sin responsabilidad fiscal: El a quo determinó, al resolver el recurso de reposición interpuesto, no haberse demostrado la existencia de conducta dolosa ni gravemente culposa en su actuación como Secretario de Planeación e Infraestructura. Durante el periodo comprendido entre el 15 de julio de 2013 y el 9 de enero de 2015, recibió los contratos en estado de suspensión y desplegó gestiones administrativas orientadas al reinicio del proyecto, reubicación técnica del sitio de obra, elaboración de estudios y diseños, y seguimiento al uso del anticipo, dejando constancia de posibles irregularidades. Igualmente, no era de su competencia declarar el siniestro ni ordenar la recuperación directa de recursos. En consecuencia, concluyó la primera instancia la ausencia de los elementos sustanciales de la responsabilidad fiscal establecidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

Consideraciones de la Sala

El señor VÍCTOR HUGO ROMO TORO, fue vinculado a la investigación fiscal en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Villa Garzón – Putumayo en el periodo comprendido entre el 15 de julio de 2013 al enero 09 de 2015 y quien fungía como **supervisor del contrato de Interventoría**, fue declarado responsable fiscal y posteriormente exonerado de responsabilidad en sede de reposición, toda vez que el funcionario de conocimiento consideró que las actuaciones por el desplegadas en su calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura municipal y supervisor estuvieron revestidas de la debida diligencia y que por tanto no contribuyeron al daño aquí investigado.

Desde ya la Sala advierte que la imputaciones elevadas no fueron desvirtuadas. Se observa que si bien es cierto el señor ROMO TORO adelantó algunas gestiones administrativas durante su desempeño como Secretario de Planeación e Infraestructura, tales como la reactivación del proyecto, el cambio de ubicación del predio destinado para la construcción de la planta de tratamiento, la realización de reuniones entre el Municipio, Corpoamazonia y el Consorcio Relleno Villagarzón, la elaboración de un informe al alcalde advirtiendo sobre posibles irregularidades en la inversión del anticipo, y la suscripción del Modificadorio No. 001 al contrato No. 076 del 2010, estas acciones no pueden considerarse suficientes para

ve

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

desvirtuar su responsabilidad fiscal ni para romper el nexo causal entre su conducta y el daño patrimonial causado al Estado.

Del análisis integral del expediente se evidencia que, no obstante las actuaciones desplegadas por el señor ROMO TORO, estas carecieron de la eficacia necesaria para evitar el daño patrimonial. Como consta en el expediente, si bien se suscribió el Modificadorio No. 001 al contrato No. 076 del 2010 el 10 de abril de 2014, cambiando la ubicación del proyecto a la Vereda Villa Santana, esta modificación no resolvió los problemas de fondo que impedían la ejecución del contrato, particularmente lo referente a la obtención de licencias y permisos ambientales. Prueba de ello es que el contrato fue nuevamente suspendido mediante Acta de Suspensión No. 002 del 15 de diciembre de 2014, durante la gestión del señor ROMO TORO, suspensión que se mantuvo de manera indefinida.

Es especialmente relevante que, el propio señor ROMO TORO, reconoció en su versión libre que "(...) Al momento de la suspensión del 15 de diciembre de 2014 no se previó que se darían las demoras en la expedición de la licencia ambiental, y menos que se llegaría al punto de que el nuevo mandatario se negaría a contestar la correspondencia de la Autoridad Ambiental para facilitar la expedición de la licencia". Lo anterior da cuenta de la importancia de la licencia ambiental para la ejecución del proyecto, pero no tomó medidas efectivas para garantizar su obtención durante su gestión. Y es que no se explica el por qué suscribió un acta de reinicio del 9 de mayo de 2014, sin contar con el lleno de requisitos que demandaba el contrato para que pudiera dar inicio a su fase de ejecución; incluso también suscribió el 15 de mayo de 2014 Otrosí para dejar sin efectos el reinicio del contrato, sin embargo suscribió nuevamente acta de reinicio No. 2 el 02 de julio de 2014; se insiste, sin en ningún momento haberse superado las situaciones que daban cuenta de la imposibilidad de continuar con el proyecto.

Adicionalmente, la Corporación Autónoma Regional (CORPOAMAZONÍA) certificó que el trámite de licenciamiento con radicado interno LA-06-86-885-S-015-070-17 fue finalmente cerrado y archivado, lo que significa que, a pesar de las gestiones que alega haber realizado el señor ROMO TORO, estas no fueron efectivas para lograr la obtención de la licencia ambiental requerida para la ejecución del proyecto.

En cuanto al manejo y control del anticipo, es significativo que no se evidencia el seguimiento a los recursos, ni se observan pruebas de un adecuado manejo de los recursos del proyecto y del contrato. No se cuenta con actas de recibo parcial en donde el contratista



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 31 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

amortice los recursos, ni se encontraron evidencias de la cuenta bancaria dispuesta para el manejo de los recursos, incumpliendo lo dispuesto en la cláusula quinta del contrato en mención. Durante la gestión del señor ROMO TORO no se evidencia que haya adoptado medidas efectivas para verificar la correcta inversión del anticipo o para exigir su devolución ante la evidente imposibilidad de ejecutar el contrato.

Es importante destacar que la obra nunca fue entregada ni puesta en funcionamiento, lo que constituye una prueba inequívoca de la ineficacia de las gestiones realizadas por todos los responsables fiscales, incluido el señor ROMO TORO. Así, el contrato SPI No. 076 del 2010 fue finalmente liquidado unilateralmente mediante la Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023, en la cual se señaló expresamente que *"lo desembolsado al CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON será cobrado al mismo por cuanto no hay estudios, diseños o productos entregados y aprobados por la interventoría o entidad que den lugar al reconocimiento económico bajo la figura de amortización del anticipo, adicionalmente, lo que reposa en expediente, no muestra evidencia alguna de contar con productos útiles o que se representen un cumplimiento de obligaciones por parte del contratista"*.

La necesidad que motivó la contratación, es decir, la construcción de una planta regional de manejo integral de residuos sólidos para los municipios de Villagarzón, Mocoa, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo, nunca fue satisfecha. Esta situación es especialmente grave considerando la importancia ambiental y de salud pública que reviste una adecuada gestión de residuos sólidos. La falta de ejecución del contrato no solo representó una pérdida de recursos públicos, sino que también implicó la continuación de un problema ambiental y de salubridad para la comunidad beneficiaria del proyecto.

La Sala considera que no basta con acreditar la realización de gestiones formales si estas no conducen eficazmente a la protección del patrimonio público. En el caso que nos ocupa, se advierte que, a pesar de las actuaciones desplegadas por el señor ROMO TORO, estas no lograron la finalidad de proteger los recursos públicos, pues el contrato continuó suspendido, no se obtuvieron los permisos ambientales requeridos y no se recuperaron los recursos entregados en calidad de anticipo ni sus correspondientes rendimientos financieros.

Es pertinente señalar que, como supervisor del contrato de interventoría, el señor ROMO TORO tenía la obligación de verificar que esta cumpliera con sus funciones de seguimiento y control sobre la correcta inversión del anticipo entregado al contratista. No obstante, del expediente no se evidencia que hubiera adoptado medidas efectivas para exigir a la



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 32 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

interventoría el debido control sobre la inversión de estos recursos, ni que hubiera promovido oportunamente las acciones administrativas y jurídicas necesarias para salvaguardar el patrimonio público, tal como le fue enrostrado. La mera intención de reactivar el contrato o la realización de gestiones formales NO son suficientes para exonerar de responsabilidad fiscal cuando estas no logran el objetivo de proteger efectivamente los recursos públicos. En el presente caso, durante la gestión del señor ROMO TORO no se evidenció un avance significativo en la ejecución del contrato ni en la amortización del anticipo, lo que permite concluir que su conducta contribuyó a la consolidación del daño patrimonial objeto de investigación.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el señor ROMO TORO, como Secretario de Planeación e Infraestructura, tenía pleno conocimiento de las dificultades que enfrentaba el proyecto y de la imposibilidad de ejecutarlo en el lugar inicialmente previsto. A pesar de ello, no adoptó medidas efectivas y oportunas para promover la terminación anticipada del contrato y la recuperación de los recursos entregados en calidad de anticipo, lo que evidencia una gestión fiscal ineficaz e ineficiente que contribuyó a la consolidación del daño patrimonial.

Un hecho especialmente relevante es que, el 5 de diciembre de 2014, pocos días antes de finalizar su gestión, se suscribió el Acta de Prórroga No. 0002, con el argumento de que *"la revisión, requerimientos de ajuste y aprobación de los estudios y diseños ha tomado bastante tiempo"*. Esta prórroga, lejos de evidenciar una gestión diligente, demuestra que durante el período del señor ROMO TORO no se logró avanzar significativamente en la revisión y aprobación de los estudios y diseños presentados por el contratista, lo que finalmente llevó a la suspensión indefinida del contrato. A juicio de este Cuerpo Colegiado, no hay sentido de prorrogar el contrato si era evidente, que el mismo no cumpliría su fin.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, la gestión fiscal debe desarrollarse con sujeción a los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, y el daño patrimonial puede ocasionarse por una gestión fiscal ineficaz, ineficiente e inoportuna. En el caso que nos ocupa, es evidente que la gestión del señor ROMO TORO no cumplió con estos principios, pues no logró la finalidad de proteger efectivamente el patrimonio público ni de satisfacer la necesidad pública que motivó la contratación.

Por lo anterior, esta Sala considera que la conducta del señor VÍCTOR HUGO ROMO TORO, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 33 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Villagarzón durante el periodo comprendido entre el 15 de julio de 2013 y el 9 de enero de 2015, debe calificarse como gravemente culposa, pues no ejerció la diligencia y el cuidado que una persona en su posición y con sus conocimientos técnicos debía observar en el cumplimiento de sus funciones como gestor fiscal y supervisor del contrato de interventoría.

En consecuencia, esta Sala procederá a revocar la decisión del Contralor Delegado Intersectorial No. 8 contenida en el artículo segundo del Auto No. 0273 del 31 de marzo de 2025, y en su lugar, confirmará la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra del señor VÍCTOR HUGO ROMO TORO, dispuesta inicialmente en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024.

4.3.1 Desvinculación de tercero civilmente responsable

Razones de la desvinculación: como se evidenció en la parte considerativa del proveído en primera instancia, se procedió a desvincular las pólizas globales de manejo sector oficial No. 1002957 y No. 1003515, expedidas por LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS con NIT. 860.002.400-2, junto con sus respectivas ampliaciones y anexos, bajo el supuesto de que el asegurado, señor LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, no ostentaba responsabilidad fiscal por los hechos que dieron origen al daño patrimonial objeto de reproche. La desvinculación se sustentó en que, al haberse dictado un fallo sin responsabilidad fiscal respecto del exalcalde, carecía de fundamento jurídico mantener vinculada a la aseguradora, en virtud del principio de accesoriedad entre la conducta del asegurado y la obligación del tercero civilmente responsable.

Asimismo, se tuvo en cuenta que dichas pólizas amparaban el manejo de recursos públicos durante la administración del señor GARCÍA FRANCO en el cargo de alcalde del municipio de Villagarzón. Al no haberse, estima conducta culpa grave ni dolo en los hechos investigados, y no existir reproche fiscal atribuible a su gestión, se consideró que no era procedente activar la cobertura establecida en las mencionadas pólizas, en especial el amparo por fallos con responsabilidad fiscal. Por ello, en concordancia con el criterio de desvinculación aplicado a otras pólizas similares, se resolvió separar del proceso a LA PREVISORA S.A. respecto de estos instrumentos contractuales.

Consideraciones de la Sala

Esta colegiatura no comparte el fundamento adoptado por la primera instancia para desvincular las pólizas en mención, dado que según se analizó en líneas anteriores, se

ve



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 34 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

concluyó revocar el fallo sin responsabilidad fiscal inicialmente proferido a favor del señor LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, en su calidad de exalcalde del Municipio de Villagarzón.

La valoración probatoria efectuada por esta Instancia permitió constatar que el citado exmandatario incurrió en culpa grave, al haber omitido de manera sistemática e injustificada sus deberes de planeación, vigilancia y control sobre el contrato SPI No. 076 de 2010, lo cual condujo a una afectación directa al patrimonio público. En consecuencia, la condición que habilitaba la desvinculación de la aseguradora —la inexistencia de responsabilidad fiscal del asegurado— quedó desvirtuada.

Al acreditarse la responsabilidad fiscal del señor GARCÍA FRANCO, se restablece el vínculo jurídico y fáctico que justifica la permanencia de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS en el proceso, en calidad de tercero civilmente responsable, dentro de los términos del contrato de seguro suscrito. En efecto, las pólizas No. 1002957 y No. 1003515 tienen como objeto garantizar el correcto manejo de fondos públicos por parte del asegurado, en los términos del artículo 203 del Decreto Ley 663 de 1993, y contemplan expresamente la cobertura por *"fallos con responsabilidad fiscal"*. En tal virtud, el pronunciamiento condenatorio activa la obligación aseguraticia.

Debe recordarse que, conforme al principio de accesoriedad que rige la vinculación de las aseguradoras en los procesos de responsabilidad fiscal, la obligación de indemnizar por parte del tercero civilmente responsable depende de la configuración de una conducta fiscalmente reprochable en cabeza del asegurado. En este caso, dicha conducta al declararse en grado de consulta como constitutiva de culpa grave, por lo que resulta improcedente cualquier decisión que pretenda desvincular a la aseguradora con base en un fallo que ya ha sido revocado.

En esta línea debe decirse que no es de recibo el argumento relativo a la falta de cobertura temporal o material de las pólizas, por cuanto los hechos generadores del daño ocurrieron dentro del período cubierto por las pólizas, y se relacionan directamente con actuaciones del entonces alcalde en el manejo de los recursos entregados a título de anticipo y en la ejecución del contrato SPI No. 076. La prueba obrante en el expediente da cuenta de que el señor GARCÍA FRANCO participó en la estructuración y firma del contrato, autorizó el giro del anticipo y omitió las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad del proyecto, incurriendo con ello en una falta grave al deber funcional de planeación establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 35 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

En virtud de lo anterior, esta Sala concluye que no procede la desvinculación de las pólizas globales de manejo sector oficial Nos.1002957 y 1003515 expedidas por la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A., para las vigencias 20/01/2009 al 20/01/2010 y 21/01/2010 al 21/01/2011 respectivamente. Debe insistirse que durante el periodo de vigencia de las mismas se surtió la fase precontractual del contrato de obra No. 076 del 29 de diciembre de 2010 y que en su clausulado se contempla el cargo de alcalde de cobertura, esto es el del señor LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO.

Así, persiste la obligación de LA PREVISORA SEGUROS S.A., como garante del asegurado declarado responsable fiscal con ocasión de las pólizas globales de manejo sector oficial Nos.1002957 y 1003515. De Suyo que, en este estado procesal, corresponde declarar como tercero civilmente responsable a la aseguradora vinculada al proceso, y revocar en consecuencia la decisión adoptada en primera instancia respecto de las referidas pólizas, precisando el alcance del monto y los riesgos amparados, los cuales, de acuerdo con lo allí consignado, es el de fallos con responsabilidad fiscal, que se limita a la suma de CUARENTA MILLONES DE PESOS (\$40.000.000), por cada una de estas.

4.3.2 Fallos con responsabilidad fiscal contra vinculado representado por defensor de oficio y curador ad litem.

4.3.2.1. ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D.)

El señor RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D.) fue debidamente vinculado al proceso de responsabilidad fiscal PRF-801112-2019-35677 mediante el Auto de Apertura No. 0950 del 8 de septiembre de 2020, en calidad de presunto responsable fiscal por hechos relacionados con el contrato de obra SPI No. 076 de 2010, suscrito por el municipio de Villagarzón. La vinculación se fundó en su condición de alcalde durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015, cargo en el que asumió responsabilidades de seguimiento y control sobre la ejecución de dicho contrato, pese a que este había sido suscrito con anterioridad a su mandato.

Durante las primeras etapas procesales, el señor RODRÍGUEZ DÍAZ contó con defensor de oficio, en observancia del principio de defensa técnica. Tras su fallecimiento el 2 de febrero de 2021, hecho acreditado mediante certificado de defunción remitido por la Registraduría Nacional (radicado No. 2021ER0133695), el Despacho Fiscal designó curadora *ad litem* para representar a sus herederos determinados e indeterminados. Esta

Yc



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 36 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

designación recayó en la abogada de la lista de auxiliares de la justicia, doctora GABRIELA ALEJANDRA COLMENARES SIERRA, quien tomó posesión mediante acta firmada de fecha 01 de septiembre de 2022.

Mediante Auto de Imputación No. 2020 del 29 de octubre de 2024, en adición al Auto No. 2020 del 23 de septiembre de 2022, proferido tras lo ordenado por esta Sala Fiscal y Sancionatoria en el Auto ORD-801119-229-2024 del 2 de octubre de 2024, fue imputado en la presente causa, providencias que a su vez fueron debidamente notificadas a la curadora *ad litem* por medios electrónicos al correo autorizado, en garantía del derecho de contradicción y defensa. Así entonces, La abogada designada presentó escrito de defensa radicado bajo el No. 2024ER0268472 del 22 de noviembre de 2024, dentro del cual ejerció activamente el derecho de defensa.

Así las cosas, no se evidencia vulneración a las garantías procesales, ya que, conforme a los artículos 42 y 43 de la Ley 610 de 2000, se cumplió con el deber de designar representante de oficio ante la imposibilidad de comparecencia del implicado y se ejerció defensa técnica frente a los interés del aquí vinculado.

Ahora bien, frente a la decisión de fallo con responsabilidad proferido en contra de su defendido, mediante auto 2324 de 2024, se tiene que el mismo le fue notificado a la Curadora Ad Litem en las direcciones por ella autorizadas y que reposan en el acta de posesión, sin que la decisión fuera recurrida por parte de la profesional del Derecho.

En relación con el examen de los fundamentos del fallo y su conducta, se advierte que la instancia de origen, en la decisión emitida el 12 de diciembre de 2024, declaró responsable fiscal al señor ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D.), conforme al artículo primero de la parte resolutive, decisión que fuera notificada a la curadora ad litem el 20 de diciembre de 2024, según constancia de notificación obrante a folio 2573 del plenario, sin que esta presentara recursos. La responsabilidad fiscal se derivó de su gestión como alcalde frente al contrato de obra SPI No. 076 de 2010, el cual, si bien fue suscrito el 29 de diciembre de 2010 y su acta de inicio fue firmada el 24 de agosto de 2011, implicaba una obligación legal y administrativa de seguimiento y control durante su administración.

Se tiene que durante el periodo del señor RODRÍGUEZ DÍAZ, el contrato de obra fue suspendido por la falta de licencia ambiental y la oposición de la comunidad frente al lugar de ejecución del proyecto, sin embargo, se evidenció que se suscribieron dos actas de reinicio, dos prórrogas y una nueva suspensión sin haber subsanado previamente dichos



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 37 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

obstáculos. Particularmente, se reprochó la omisión en la gestión para obtener la licencia ambiental, según lo señalado por Corpoamazonia en el Auto DTP No. 271 del 10 de diciembre de 2015.

La imputación fiscal se sustentó en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, al evidenciarse un detrimento patrimonial por UN MIL CIENTO CINCUENTA Y UN MILLONES CIENTO NOVENTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.151.190.832) (sin indexar), atribuible a una gestión fiscal ineficiente, complementado con el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, el artículo 209 de la Constitución Política y el literal d) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, que presume culpa grave ante la omisión en el ejercicio de mecanismos de control contractual, como la exigencia de pólizas en caso de incumplimiento.

Entre las omisiones reprochadas al exalcalde, se destacan: (i) la falta de control sobre los rendimientos financieros de los anticipos; (ii) la ausencia de gestión para legalizar o recuperar los recursos no amortizados; (iii) la inacción frente a la declaratoria del siniestro ante la evidente inejecución del contrato; y (iv) la falta de seguimiento a la interventoría y a los requisitos ambientales necesarios para reactivar legalmente el proyecto.

Por su parte, la curadora *ad litem* argumentó en defensa que no existía daño patrimonial, pues la suspensión del contrato obedecía a la falta de licencias, no al uso indebido de los recursos; además, afirmó que el anticipo fue condicionado y no utilizado durante la suspensión. Alegó que el contrato fue reubicado a la vereda Villa Santana en 2014, lo que implicó nuevos estudios y trámites, y que las decisiones del exalcalde se orientaron a evitar impactos legales y ambientales, sin que existiera prueba de apropiación indebida.

Sin embargo, esta Sala considera que, pese a estas alegaciones, persistían hechos relevantes que sustentaban la responsabilidad fiscal, como (i) la deficiente planeación precontractual; (ii) la gestión inadecuada de los recursos anticipados; (iii) la omisión en la vigilancia del contrato; y (iv) la pasividad institucional frente a los incumplimientos. Bajo las reglas de la sana crítica, se estableció un nexo de causalidad entre la conducta omisiva del exalcalde y el daño al patrimonio público, activándose la presunción de culpa grave conforme al artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

Pese a los argumentos presentados por la defensa, esta Sala Fiscal considera que persisten hechos objetivos y jurídicamente relevantes que configuran la responsabilidad fiscal del exalcalde RODRÍGUEZ DÍAZ, y que permiten establecer con claridad un nexo de

fe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 38 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

causalidad entre su conducta y el daño al patrimonio público. Este análisis se realiza bajo las reglas de la sana crítica y con fundamento en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y en las normas que rigen la gestión fiscal.

En efecto, aunque el contrato SPI No. 076 de 2010 fue suscrito antes de periodo de RODRÍGUEZ DÍAZ, el deber de planeación no se agota en la etapa inicial del contrato, sino que se proyecta a lo largo de su ejecución. La administración a su cargo no revisó ni actualizó los estudios técnicos, ni gestionó oportunamente los requisitos habilitantes para su ejecución, como la licencia ambiental, pese a que el contrato se encontraba suspendido precisamente por esa omisión. Esta falta de revisión y de adecuación a la realidad del proyecto revela una falla estructural en la gestión administrativa que compromete la responsabilidad del mandatario, en tanto no adoptó correctivos para viabilizar legalmente la ejecución del objeto contractual.

El manejo de los recursos anticipados constituye uno de los elementos más críticos de la gestión fiscal, pues compromete directamente fondos públicos. En este caso, se evidenció que durante la vigencia de la administración de RODRÍGUEZ DÍAZ no se adoptaron medidas eficaces para verificar la adecuada utilización o restitución del anticipo. No se adelantaron gestiones de control financiero, ni se exigieron los rendimientos generados, ni se constató la destinación efectiva de esos recursos. El solo hecho de que el contrato estuviera suspendido no releva al alcalde del deber de verificar que los recursos públicos no fueran objeto de pérdida o uso improcedente.

Igualmente, conforme al artículo 26 de la Ley 80 de 1993, los representantes legales de las entidades contratantes tienen la obligación de vigilar el cumplimiento del contrato y proteger los intereses públicos. Durante el mandato de RODRÍGUEZ DÍAZ se produjeron múltiples actos administrativos (reinicios, prórrogas y nuevas suspensiones), sin que se hubieran superado los obstáculos iniciales que impedían la ejecución. Esta reiteración de decisiones ineficaces refleja una actitud pasiva y una ausencia de supervisión real sobre el avance del contrato, generando un deterioro de la gestión pública y permitiendo la prolongación indefinida de un contrato inviable.

Así las cosas, RODRÍGUEZ DÍAZ como gestor fiscal incurrió en inacción frente a señales claras de incumplimiento por parte del contratista. No se exigieron las garantías contractuales, no se declaró el siniestro correspondiente, ni se activaron los mecanismos sancionatorios previstos legalmente. Esta pasividad resulta aún más grave si se tiene en cuenta que el proyecto nunca se ejecutó materialmente y que los recursos públicos



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 39 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

permanecieron sin justificación adecuada. La falta de medidas coercitivas activas configura una omisión que trasciende la simple negligencia administrativa y se inscribe en el ámbito de la culpa grave.

En conjunto, estos elementos permiten concluir que la conducta de RODRÍGUEZ DÍAZ no fue diligente ni proactiva en la protección del patrimonio público. La omisión reiterada en sus deberes de planeación, vigilancia, control y ejecución de medidas correctivas frente al incumplimiento contractual, genera una afectación directa al erario y configura una gestión fiscal ineficiente. En virtud del artículo 118 literal d) de la Ley 1474 de 2011, se activa la presunción de culpa grave, dado que no se exigieron las garantías ante el incumplimiento contractual, lo que refuerza la configuración de la responsabilidad fiscal solidaria.

Por estas razones, esta Sala concluye que la conducta del señor ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D.) fue gravemente culposa, lo que condujo a declararlo responsable fiscalmente de forma solidaria por el monto señalado, junto con los demás implicados. En consecuencia, se considera procedente confirmar la decisión de primera instancia, al no haberse desvirtuado los elementos que estructuraron la responsabilidad fiscal.

4.3.2.2. JHON EVER CALDERÓN VALENCIA

El señor JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, fue vinculado al proceso –mediante el Auto de Apertura No. 951 de 8 de septiembre de 2020, el cual le fue notificado y posteriormente se le formuló imputación, en calidad de Alcalde municipal de Villagarzón, Putumayo, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019.

En el Auto de imputación No. 2020 de fecha 23 de septiembre de 2022 se dejó constancia que el señor CALDERÓN VALENCIA no había rendido versión libre ni había realizado actividades en el marco del proceso, a pesar de las notificaciones y las distintas oportunidades en que fue citado, que obran en el plenario. Por este motivo, se le designó defensor de oficio, siendo posesionada en dicho cargo a LAURA VALENTINA ARISTIZABAL MONTOYA. Una vez notificado la defensora de oficio del Auto de imputación No. 2020 de 2022, presentó los argumentos de defensa, mediante SIGEDOC No. 2022ER0168740 de fecha 10 de octubre de 2022⁴².

⁴² Folio 939 y siguientes

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

La vinculación del señor CALDERÓN VALENCIA en la presente causa fiscal, se fijó con ocasión de la inejecución del contrato SPI No. 076 de 2010, al considerar que tenía el deber legal de adelantar los actos administrativos propios y necesarios para propender por la consecución de los permisos necesarios para la ejecución del contrato, sus aportes fueron precarios y tampoco se estableció una alternativa o solución real para poner el funcionamiento el proyecto, en su administración fue negada la licencia ambiental como lo señaló la autoridad ambiental.

La imputación fue notificada personalmente a su defensora de oficio, Laura Valentina Aristizábal Montoya, el día 27 de septiembre de 2022, quien fue designada como defensora por el Consultorio Jurídico de la Universidad Externado de Colombia. Dentro del término legal de diez (10) días, establecido en el artículo 50 de la Ley 610, la abogada presentó escrito de defensa radicado con número 2022ER0168740, el 10 de octubre de 2022, a partir del folio 939 del expediente. En dicho escrito, sostuvo que su representado no fue parte en la etapa de planeación, ni en la firma o ejecución inicial del contrato, ya que su administración comenzó en enero de 2016, cuando el contrato ya se encontraba suspendido (desde el 15 de diciembre de 2014).

La defensa invocó el principio de buena fe, argumentando que el exalcalde adelantó gestiones para reactivar la obra, como la radicación de estudios técnicos ante Corpoamazonia (3 de enero de 2017), su participación en reuniones interinstitucionales (14 de agosto de 2017), y la solicitud del trámite de licenciamiento ambiental (Auto DTP 0379, notificado el 11 de diciembre de 2017). Igualmente, cuestionó la inexistencia de informes técnicos que demostraran objetivamente la cuantía del detrimento.

Posteriormente, Juliana Colmenares García, en calidad de defensora de oficio de CALDERÓN VALENCIA, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el fallo con responsabilidad fiscal, mediante escritos 2024ER0290974 y 2024ER0290996 radicados el 24 de diciembre de 2024. Estos recursos fueron resueltos mediante el Auto No. 0273 del 31 de marzo de 2025. Sin embargo, mediante SIGEDOC No. 2025ER0023062 del 10 de febrero de 2025, Colmenares presentó formalmente su renuncia al cargo de defensora de oficio, argumentando la culminación del tiempo reglamentario en el consultorio jurídico de la Universidad Externado, conforme al artículo 6 de la Ley 2113 de 2021.

Ese mismo día, María Julieta Villamizar De La Torre, directora del Consultorio Jurídico, expidió constancia en la que informó que Samuel David Cáceres López, estudiante adscrito al mismo consultorio, fue designado como nuevo defensor de oficio de CALDERÓN



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 41 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

VALENCIA. En consecuencia, Cáceres López solicitó el reconocimiento de personería jurídica, el cual fue aceptado por el *a quo*, sustituyendo oficialmente a Colmenares en la defensa del proceso.

El nuevo defensor de oficio, autorizó la notificación electrónica al correo institucional del consultorio, conforme al artículo 205 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), relacionando además su correo electrónico personal. La Sala, en efecto, reconoce esta manifestación expresa y voluntaria, disponiendo que las notificaciones personales se realizarán por vía electrónica, conforme al artículo 67 del CPACA y al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, mientras que las demás actuaciones se notificarán por estado.

En consecuencia, la Sala concluye que las garantías procesales fueron respetadas en su integridad: el imputado contó con defensa técnica, oportunidad de contradicción y derecho de audiencia. No se evidenció vulneración al debido proceso, ni afectación del derecho de defensa conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000. En consecuencia, el trámite se adelantó de manera legal, permitiendo un análisis integral de los hechos, la conducta y el presunto daño patrimonial.

Ahora bien, en lo que corresponde al estudio sobre el fundamento del daño y su conducta, se desarrollará en esta providencia a través de la resolución del recurso de apelación interpuesto por la defensa contra el fallo.

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 faculta el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011.

También precede 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 termino para interponer el recurso de apelación se contempló en un término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, tal como

42



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 42 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

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.

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 Política⁴³, 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 explico 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.

4.4.1 Recursos contra el fallo con responsabilidad fiscal

Hechas las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, desciende la Sala de Decisión pronunciarse sobre los argumentos de la defensa expuestos por los recurrentes respecto del fallo adoptado, respecto a cada uno de los hechos generadores del daño, haciendo un análisis sobre su oportunidad y procedencia, para luego estudiar 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, además de abordar las consideraciones específicas

⁴³ 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. .



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 43 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

que elevan cada uno de los recurrentes.

Esta Sala comparte el análisis realizado por el *a quo*, en cuanto a que los recursos citados en el acápite III fueron interpuestos en los términos señalados en la Ley, por tanto, iniciara su resolución a partir del estudio de los argumentos registrados en cada recurso.

4.4.1.1. ASEO GENERAL S.A. E.S.P.

LUIS JIMENO CONDE, actuando en su calidad de liquidador de la extinta sociedad ASEO GENERAL S.A. E.S.P., presentó recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso en curso. En su escrito, solicitó la revocatoria de la decisión adoptada en contra de dicha sociedad y, en consecuencia, el cese y archivo definitivo del proceso de responsabilidad fiscal frente a la misma.

El fundamento principal de la solicitud radica en la extinción jurídica de ASEO GENERAL S.A. E.S.P., situación que —según el recurrente— torna inviable la prosecución de cualquier actuación administrativa o fiscal en su contra. En efecto, señaló que la disolución de la sociedad consta en la Escritura Pública No. 37 del 18 de octubre de 2016, otorgada en Asamblea de Accionistas en Barranquilla e inscrita en la Cámara de Comercio el 21 de octubre del mismo año. Posteriormente, su liquidación definitiva se formalizó mediante Acta No. 45 del 15 de diciembre de 2022, también inscrita en la Cámara de Comercio de Barranquilla, el 21 de diciembre de 2022.

A juicio del liquidador, la personalidad jurídica de la sociedad se extinguió con su liquidación, lo que implica que ASEO GENERAL S.A. E.S.P. ya no ostenta existencia legal, ni capacidad para ser parte en proceso alguno, incluyendo los de carácter fiscal. Por ende, cualquier actuación o pronunciamiento administrativo que la tenga como sujeto procesal carecería de fundamento jurídico y vulneraría principios constitucionales básicos, como el debido proceso, la legalidad y la proscripción de la responsabilidad objetiva.

El recurrente argumentó que no es jurídicamente viable proferir una decisión en contra de una persona jurídica que ya no existe, dado que la extinción legal de la misma impide su individualización como sujeto responsable. En sus palabras, no se puede emitir un fallo de responsabilidad fiscal contra "una nada", es decir, contra un ente sin existencia legal, sin legitimación procesal ni capacidad jurídica. Ello constituiría, según afirma, una actuación nula de pleno derecho.

ye



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025
FECHA: 13 DE MAYO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 44 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Adicionalmente, advirtió que continuar un proceso de responsabilidad fiscal sin un sujeto activo identificado vulnera el núcleo esencial del debido proceso, incurriendo eventualmente en responsabilidad disciplinaria, penal o administrativa para los funcionarios que promuevan o profieran actos contra una entidad extinta. El liquidador recalcó que el Estado de Derecho colombiano no admite procedimientos sin sujeto procesal legítimo, ni decisiones sancionatorias contra entes inexistentes.

Finalmente, planteó una reflexión central: si no existe ya una persona jurídica que ostente la condición de presunto responsable fiscal, no hay fundamento material ni jurídico para continuar ni concluir un proceso de responsabilidad fiscal. Así, se insiste en que toda actuación posterior a la liquidación —incluido el fallo impugnado— carece de eficacia jurídica y debe ser revocada en su integridad, ordenándose el archivo definitivo de la actuación respecto de Aseo General S.A. E.S.P.

Consideraciones de la Sala de Decisión

En primer lugar, al realizar una lectura integral de la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y demás disposiciones que regulan el proceso de responsabilidad fiscal, no se encuentra norma alguna que establezca que la desaparición de la persona jurídica vinculada constituya causal de terminación del proceso. Por el contrario, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 permite expresamente la vinculación de personas jurídicas, y en este caso, para el momento de la apertura y notificación del proceso, la empresa ASEO GENERAL S.A. E.S.P. estaba vigente y con plena capacidad jurídica para ejercer su derecho de defensa.

En segundo término, el proceso de responsabilidad fiscal tiene como objetivo el resarcimiento del daño patrimonial causado al Estado como consecuencia de conductas dolosas o gravemente culposas. La extinción jurídica de la sociedad no afecta la existencia del daño, ni desvirtúa los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal (daño, conducta y nexo causal). La liquidación puede generar efectos en sede de cobro, pero no impide la adopción de un fallo con responsabilidad fiscal.

Además, de acuerdo con el artículo 222 del Código de Comercio, la disolución de una sociedad no extingue inmediatamente su personalidad jurídica, la cual se mantiene para efectos de la liquidación. Durante dicho trámite, la sociedad conserva capacidad para actuar en derecho a través del liquidador. El certificado de Cámara de Comercio evidencia que la disolución se inscribió en octubre de 2016, mientras que la liquidación solo se inscribió el 21 de diciembre de 2022, es decir, con posterioridad a la imputación notificada el 27 de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 45 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

septiembre de 2022. Para ese momento, la sociedad aún podía ser válidamente parte del proceso.

También es relevante destacar que el propio liquidador, señor LUIS JIMENO CONDE, ejerció el derecho de defensa en octubre de 2022, presentando descargos contra el auto de imputación. Por tanto, resulta contradictorio alegar que no existía sujeto procesal, cuando fue él mismo quien se personó al proceso, aceptando la legitimación y representando a la sociedad en liquidación. La Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia T-383 de 2014 que la liquidación no impide que la administración ejerza sus funciones de control fiscal, siempre que se garantice el derecho de defensa.

Los argumentos expuestos por el recurrente no desvirtúan las imputaciones formuladas, ni refutan los elementos probatorios que dieron lugar al fallo. Según el artículo 54 de la Ley 610 de 2000, solo es procedente dictar fallo sin responsabilidad cuando se desvirtúen las imputaciones o no exista prueba de alguno de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, lo cual no ocurre en este caso.

La cronología de los hechos demuestra claramente que: (i) la disolución fue inscrita el 21 de octubre de 2016; (ii) el proceso fue abierto mediante auto del 8 de septiembre de 2020, notificado el 23 de octubre de 2020; (iii) la imputación se notificó el 27 de septiembre de 2022; (iv) el liquidador presentó descargos el 10 de octubre de 2022; y (v) la liquidación se inscribió el 21 de diciembre de 2022. Esta secuencia demuestra que la empresa participó válidamente en el proceso fiscal mientras conservaba su personalidad jurídica y, por tanto, no procede la nulidad de las actuaciones ni la revocatoria del fallo.

Esta Sala considera además que la omisión del liquidador en constituir los pasivos contingentes derivados de este proceso, pese a su conocimiento y participación, podría dar lugar a responsabilidades adicionales, al punto que comparte la decisión del *a quo* de remitir copia de esta actuación a la Superintendencia de Sociedades, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia respecto de las eventuales faltas disciplinarias, civiles o penales por el incumplimiento de sus funciones.

Así, se confirmará el fallo de responsabilidad fiscal adoptado en contra de la empresa ASEO GENERAL S.A. E.S.P.

4.4.1.2. ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA

ve



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 46 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

La apoderada de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, solicitó modificar el artículo tercero del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 para desvincular la póliza No. 436-64-994000001815 o, subsidiariamente, limitar la responsabilidad de la aseguradora a CUARENTA MILLONES DE PESOS (\$40.000.000) una vez descontado el deducible pactado.

La aseguradora fundamentó su recurso en dos argumentos principales. Primero, alegó la ausencia de cobertura de la póliza 436-64-994000001815, argumentando que el hecho generador del daño ocurrió desde la etapa precontractual del proceso de contratación, antes del 29 de diciembre de 2010, mientras que la póliza entró en vigencia el 7 de enero de 2012. Citó el artículo 1073 del Código de Comercio, que establece que el asegurador no será responsable por siniestros iniciados antes de que los riesgos hayan comenzado a correr por su cuenta.

Como segundo argumento, la aseguradora solicitó considerar los límites, sublímites y deducibles pactados en la póliza. Específicamente, mencionó que en la Póliza 436-64-994000001815 se encontraba pactado un valor asegurado de cuarenta millones de pesos (\$40.000.000) y un deducible del 15% del valor de la pérdida, mínimo 4 SMLMV vigentes a la fecha del fallo. Citó el artículo 1103 del Código de Comercio que reconoce y protege este tipo de cláusulas, y el artículo 1602 del código civil sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos.

Consideraciones de la Sala de Decisión

Para iniciar el análisis del recurso de apelación presentado por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, es fundamental revisar los argumentos expuestos por el recurrente, quien sostiene que la póliza No. 436-64-994000001815 no puede ser afectada en el presente proceso de responsabilidad fiscal, argumentando que el hecho generador del daño se presentó desde la etapa precontractual del proceso de contratación que dio origen al Contrato SPI No. 076 del 2010, es decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la póliza expedida el 07 de enero de 2012. Subsidiariamente, la aseguradora solicita que se limite su responsabilidad al valor asegurado de cuarenta millones de pesos (\$40.000.000) una vez descontado el deducible pactado de mínimo 15% del valor de la pérdida, conforme a las condiciones contractuales establecidas en la póliza mencionada.

Al analizar los argumentos expuestos por el recurrente, esta Sala Fiscal y Sancionatoria encuentra necesario precisar que, si bien el daño patrimonial al Estado se originó con la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 47 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

vulneración del deber de planeación en la etapa precontractual del proceso de contratación, los hechos generadores del daño no se limitan a este aspecto, sino que se extendieron durante la ejecución contractual, como se evidencia en el Auto objeto de contradicción. En efecto, los hechos generadores del daño patrimonial investigado incluyen: (i) la vulneración del deber de planeación en la etapa precontractual; (ii) el mal manejo del anticipo equivalente al 50% del valor total del contrato y las falencias en la gestión de seguimiento por parte de la administración, contratista e interventoría; (iii) la falta de seguimiento a los rendimientos financieros del municipio de Villagarzón; y (iv) la falta de gestión administrativa para cumplir el objeto del contrato o declarar el siniestro por inejecución del mismo.

Para el caso específico del señor ÁLVARO JESÚS RODRÍGUEZ DÍAZ (Q.E.P.D.), quien fue alcalde del Municipio de Villagarzón durante el periodo del 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015, y asegurado bajo la póliza en cuestión, su responsabilidad deriva precisamente de las conductas desplegadas durante su administración. Durante este periodo, las falencias en la planeación del contrato bajo examen se exteriorizaron en la etapa de ejecución, haciéndolo responsable por el mal manejo del anticipo, la falta de seguimiento a los rendimientos financieros y la falta de gestión administrativa para cumplir el objeto del contrato o declarar el siniestro por inejecución del mismo.

El Consejo de Estado⁴⁴ ha reiterado que la responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio, y deriva, entre otras, de conductas desplegadas por los servidores públicos que, por acción u omisión, en forma dolosa o gravemente culposa, ocasionen un daño al patrimonio público. En este sentido, ha precisado que la responsabilidad fiscal se configura a partir de la existencia de tres elementos esenciales: un daño patrimonial al Estado, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien realiza gestión fiscal o contribuye a ella, y un nexo causal entre ambos.

Como ha sido reconocido en el proceso, aunque el Contrato de obra No. SPI 076 del 2010 se firmó el 29 de diciembre de 2010 y su acta de inicio se suscribió el 24 de agosto de 2011, fechas en las cuales el señor RODRÍGUEZ DÍAZ no fungía como Alcalde, las conductas generadoras de responsabilidad fiscal atribuibles a este se produjeron durante su administración y se encuentran dentro del periodo de cobertura de la póliza.

La naturaleza y objeto del seguro de manejo sector oficial, como lo establece el artículo 203 del Decreto Ley 663 de 1993, es "garantizar el correcto manejo de fondos o valores de

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 23 de septiembre de 2021, Rad. 25000-23-24-000-2012-00199-01.

Se



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 48 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

cualquier clase que se confíen a los empleados públicos o a los particulares, en favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables". En este caso, la póliza expedida amparaba al señor RODRÍGUEZ DÍAZ en su calidad de alcalde municipal y, por tanto, respecto de todas las acciones u omisiones en el manejo de los recursos públicos durante su administración.

La jurisprudencia ha clarificado la naturaleza de la vinculación de las compañías aseguradoras como terceros civilmente responsables en los procesos de responsabilidad fiscal. Así, estableció que la vinculación de la aseguradora como tercero civilmente responsable deriva directamente de la relación contractual establecida con el asegurado, y se limita a los riesgos específicamente cubiertos y en los montos asegurados establecidos en la póliza. Esta responsabilidad se activa cuando se determina la responsabilidad del asegurado y se configura el siniestro dentro de las condiciones pactadas en el contrato de seguro⁴⁵.

En cuanto al artículo 1073 del Código de Comercio, el Consejo de Estado indicó que el artículo en mención ha de interpretarse de manera armónica con la naturaleza del riesgo asegurado. En el caso de los seguros de manejo oficial, el riesgo no se limita a un único acto instantáneo, sino que cubre la responsabilidad derivada de la gestión fiscal durante todo el periodo asegurado, independientemente de que las acciones u omisiones que configuren dicha responsabilidad tengan antecedentes en periodos anteriores⁴⁶.

Esta interpretación resulta coherente con lo establecido en el concepto CGR-OJ 166 2016 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, que señala: *"la vinculación de la compañía aseguradora en el proceso de responsabilidad fiscal es en calidad de tercero civilmente responsable por el riesgo amparado, su conducta no requiere evaluarse dentro del proceso de responsabilidad fiscal"*. Además, citando la Sentencia C-648 de 2002 de la Corte Constitucional, se señala que *"El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza"*.

En relación con los hechos de tracto sucesivo en la responsabilidad fiscal, el daño patrimonial puede configurarse por acciones u omisiones sucesivas y concatenadas que se

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 17 de marzo de 2022, Rad. 25000-23-24-000-2010-00467-01.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de noviembre de 2020, Rad. 11001-03-26-000-2016-00015-00(56221).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 49 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

extienden durante todo el proceso contractual, desde la planeación hasta la liquidación. Por tanto, la responsabilidad no se limita a un momento específico, sino que abarca todas las etapas en las que los gestores fiscales tuvieron la oportunidad y el deber de actuar para evitar o mitigar el daño al patrimonio público.

Debe precisarse, además, como lo señala el concepto CGR-OJ-137 de 2024, que 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"*, y que *"esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación a que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda"*.

La responsabilidad de las aseguradoras como terceros civilmente responsables en los procesos de responsabilidad fiscal está limitada por las condiciones pactadas en el contrato de seguro, incluido el valor asegurado y los deducibles acordados. Esta limitación deriva del principio de relatividad de los contratos y de la naturaleza misma del contrato de seguro como mecanismo de distribución de riesgos. Respecto a la alegada aplicación del artículo 1073 del Código de Comercio, es importante señalar que, como ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia SU-620 de 1996, la responsabilidad fiscal *"es una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos."* Por tanto, las disposiciones generales sobre los contratos de seguro deben interpretarse en armonía con la naturaleza especial de la responsabilidad fiscal y la función del garante en estos procesos.

En el caso específico del señor RODRÍGUEZ DÍAZ, la vinculación de la póliza no se fundamenta en los hechos ocurridos antes de la vigencia de la misma, sino en las conductas omisivas que se materializaron durante el período de vigencia del seguro, como la falta de control sobre el anticipo, la no implementación de medidas para su recuperación, y la no declaración de siniestro ante el evidente incumplimiento contractual, entre otras.

Atinente al límite de responsabilidad y aplicación del deducible, la póliza en cuestión contempló un amparo por fallos con responsabilidad fiscal hasta por **CUARENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (COP \$40.000.000)**, con un deducible del 15% del valor de la pérdida, o un mínimo de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La recurrente solicitó que se respete este límite, el cual esta Sala confirma, sin perjuicio de precisar que no ha sido desconocido por el fallo fiscal. El artículo 1103 del



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 50 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Código de Comercio valida la aplicación de estas cláusulas, y la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 5 de octubre de 2011 (Rad. 11001-31-03-023-2003-00277-01), reconoció que los deducibles constituyen límites válidos dentro del contrato de seguro.

Sin embargo, la aplicación de estas condiciones debe verificarse en la etapa de ejecutoria del fallo. El artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 establece la solidaridad entre el gestor fiscal y el tercero civilmente responsable, sin que ello signifique superar el valor asegurado. Esta solidaridad se proyecta sobre el daño probado, pero se ejecuta conforme a las condiciones contractuales del seguro suscrito.

Finalmente, sobre la petición de desvinculación de la póliza, esta Corporación no encuentra mérito para acceder a dicha solicitud, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 44 de la Ley 610 de 2000 habilita la vinculación de aseguradoras como terceros civilmente responsables. En este caso, se acreditó que la conducta reprochada ocurrió durante la vigencia de la póliza, el asegurado se encontraba cubierto conforme a los términos del contrato, y el daño fiscal es atribuible a su gestión como alcalde. Por tanto, la póliza debe permanecer vinculada al fallo con responsabilidad fiscal.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que los argumentos expuestos por la apoderada no desvirtúan los fundamentos fácticos ni jurídicos del fallo con responsabilidad fiscal, esta Sala considera que no hay lugar a revocar el artículo tercero del Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, y por tal motivo lo confirmará.

4.4.1.3. LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, a través de su apoderada Paola Castellanos Santos, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el Auto No.2324 del 12 de diciembre de 2024, solicitando la revocatoria del fallo con responsabilidad fiscal y la consiguiente desvinculación de la aseguradora del proceso. El recurso se fundamentó en cuatro cargos principales que cuestionaban tanto aspectos procesales como la cobertura misma de las pólizas vinculadas.

El primer cargo alegó la caducidad de la acción fiscal, argumentando que el hecho generador del daño había ocurrido el 15 de diciembre de 2014 (fecha del acta de suspensión del contrato), por lo que al momento de la apertura del proceso (8 de septiembre de 2020) ya habrían transcurrido más de cinco años, término previsto en el artículo 9o. de la Ley 610 de 2000. La aseguradora sostenía que la caducidad se consolidó el 15 de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 51 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

diciembre de 2019 bajo la Ley 610 de 2000, norma vigente para ese momento, y que no era procedente aplicar el Decreto Ley 403 de 2020 expedido posteriormente (16 de marzo de 2020) a una situación jurídica ya consolidada.

El segundo cargo se refirió a la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, invocando el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, que establece que las pólizas por las cuales se vincula al garante como tercero civilmente responsable prescriben en los plazos previstos en el artículo 9o. de la Ley 610 de 2000. La aseguradora argumentó que, al haberse consolidado la caducidad el 15 de diciembre de 2019, también habría operado la prescripción, pues ambos fenómenos se habrían configurado bajo la Ley 610 de 2000, única norma existente y aplicable tanto al momento de ocurrencia de los hechos como al momento en que se consolidaron dichas figuras jurídicas.

El tercer cargo alegó la improcedencia de afectar la póliza de cumplimiento No. 3000114 por modificación del estado del riesgo, argumentando que la suspensión indefinida del contrato representaba una modificación del riesgo no notificada a la aseguradora, lo que produciría la terminación del contrato de seguro conforme al artículo 1060 del Código de Comercio. La recurrente cuestionó la posición del Despacho de indicar que este asunto debía debatirse entre el tomador y la aseguradora, señalando que tal afirmación carecía de sustento y violaba sus derechos al imponer una responsabilidad de tipo objetiva pese a existir un argumento jurídico relevante que determinaría la no existencia de responsabilidad. El cuarto cargo planteó la imposibilidad de afectar las pólizas Nos. 3000440, 3000597 y 3000723 por ausencia de cobertura temporal, argumentando que estas pólizas tenían vigencias entre 2017 y 2020, mientras que el hecho generador del daño habría ocurrido el 15 de diciembre de 2014. La recurrente sostuvo que, al no haber ocurrido el hecho durante el período de vigencia de las pólizas, no era posible endilgarle responsabilidad, pues su compromiso contractual se concretó en períodos específicos que no coincidían con la fecha del hecho dañoso determinada por la propia Contraloría.

Consideraciones de la Sala de Decisión

La Sala procede a resolver la alzada, advirtiendo desde ya que negará la desvinculación de la compañía por las siguientes razones:

- **Sobre la caducidad de la acción fiscal**

Sobre la caducidad de la acción fiscal, este argumento no es procedente. Aunque la Ley

4

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

610 de 2000 resulta aplicable, el término de caducidad debe contarse conforme a la naturaleza del hecho generador. En este caso, se trata de un hecho de tracto sucesivo y continuado, cuyo desarrollo se prolongó hasta la terminación y liquidación unilateral del contrato mediante la Resolución N.º 063 del 28 de febrero de 2023.

Además, la apertura formal del proceso mediante Auto No. 0951 del 8 de septiembre de 2020 fue oportuna y ajustada al marco legal vigente, dado que no se afectaron situaciones jurídicas consolidadas, pues se insiste que los hechos generadores de la presente causal fiscal se han extendido en el tiempo, incluso cuando ya se encontraba en curso el proceso.

La Sala de Decisión identifica que en este caso particular se configuran actos complejos, de tracto sucesivo y carácter permanente o continuado. La jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 28 de enero de 2021, ha precisado que el término de caducidad de la acción fiscal se cuenta a partir del último hecho generador del daño al patrimonio público, que en casos de contratación estatal se materializa en la fecha de liquidación del contrato.

Tal como se ha explicado, El Proceso de Responsabilidad Fiscal surge por diversas irregularidades relacionadas con el Contrato No. 076 de 2010: deficiencias en la planeación evidenciadas en la ausencia de análisis en la fase precontractual, estudios técnicos inadecuados, confusión sobre la responsabilidad para obtener la licencia ambiental, y falta de gestión de la administración e interventoría en el seguimiento al uso de los recursos entregados al contratista como anticipo. Estos daños son producto de una secuencia de hechos ocurridos durante el desarrollo del proyecto, constituyendo un acto complejo y continuado.

La Sala demuestra que, contrario a lo afirmado por los recurrentes, la suspensión indefinida de la obra del 15 de diciembre de 2014 no fue la última actuación contractual. Después de esta fecha se realizaron múltiples gestiones administrativas documentadas: el 4 de junio de 2015, la Alcaldía radicó nuevamente estudios para el trámite de licencia; el 19 de agosto de 2015, Corpoamazonia admitió y avocó conocimiento de la solicitud; el 28 de agosto de 2015, se solicitó al consorcio ajustar los estudios según la Resolución 0108 de 2015; el 29 de diciembre de 2016, se radicarón nuevos estudios y diseños; el 14 de agosto de 2017, se realizó un Comité Técnico para agilizar el proceso de licenciamiento; el 1 de diciembre de 2017, Corpoamazonia admitió y avocó conocimiento de una nueva solicitud; el 14 de junio de 2018, la Aeronáutica Civil autorizó la localización del relleno sanitario; y el 30 de septiembre de 2019, el consorcio y la alcaldía radicarón nueva documentación para continuar el proceso. Finalmente, el contrato se terminó y liquidó unilateralmente mediante



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 53 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Resolución 063 del 28 de febrero de 2023, con constancia de ejecutoria del 25 de mayo de 2023.

Estas actuaciones evidencian que los hechos generadores del daño continuaron vigentes después de la suspensión indefinida, pues la obra nunca fue entregada para el servicio colectivo. En este sentido, no les asiste razón a los recurrentes para afirmar que la caducidad del contrato ya se había consolidado toda vez que se habían transcurrido más de 5 años desde la suspensión indefinida de la obra del 15 de diciembre de 2014. Lo anterior, por cuanto, como se acaba de evidenciar la "suspensión indefinida" no es la última actuación que involucra a los presuntos responsables en el marco del Contrato No. 076 de 2010. Por el contrario, queda en evidencia que, aún después de la suspensión indefinida, se siguieron desarrollando actos o conductas relacionadas y que han de interpretarse como parte de la ejecución sucesiva o continuada del contrato. Más aún, cuando solo mediante la Resolución 063 del 28 de febrero de 2023, *"por medio del cual se termina y liquida unilateralmente el contrato de obra SPI 076 de fecha 29 de diciembre de 2010"*⁴⁷ y la constancia de ejecutoria de fecha 25 de mayo de 2023 de la precitada Resolución⁴⁸. Así, el término de caducidad, por tanto, debe contarse a partir de la materialización y finalización del proceso contractual, es decir, desde la liquidación del contrato.

En conclusión, el fenómeno de caducidad no se configuró en el presente caso, pues la acción fiscal se ejerció oportunamente considerando la naturaleza compleja y continua de los hechos generadores del daño y el régimen jurídico vigente al momento de la apertura del proceso. La jurisprudencia del Consejo de Estado⁴⁹ respalda esta interpretación al establecer que en casos de contratación estatal el término de caducidad debe contabilizarse desde la liquidación del contrato, no desde su suscripción o suspensión, pues es en ese momento cuando se materializa efectivamente el daño al patrimonio público.

- **Prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro**

En relación con este asunto, esta Sala de Decisión recuerda que la prescripción de los derechos y obligaciones derivados del contrato de seguros es una institución regulada en el Código de Comercio. Esta institución afecta a todos los contratos de seguros celebrados por compañías aseguradoras. Por lo tanto, las disposiciones del artículo 1081 del Estatuto

⁴⁷ Folios 1408 y siguientes.

⁴⁸ Folio 1448 (respaldo).

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 28 de enero del 2021, Rad. No 76001-23-33-000-2016-01142-01.

Upe

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Comercial forman parte integral de todos los contratos de seguros y son aplicables a las partes involucradas en dichos contratos.

Sin embargo, la Contraloría ha determinado que la figura jurídica de la prescripción del contrato de seguro, regulada en el artículo 1081 del Código de Comercio, afecta la capacidad de las partes en el contrato de seguros para hacer valer sus derechos en caso de un siniestro amparado. Sin embargo, **esta prescripción no incide de ninguna manera en la actuación de las contralorías, ya que estas no son parte del contrato de seguros. Las cláusulas del contrato ciertamente tienen fuerza legal entre las partes (Art. 1602 del C.C.), pero no pueden aplicarse a quienes no son parte del contrato.**

En el ámbito del proceso de responsabilidad fiscal, es evidente que la recurrente confunde las figuras jurídicas de caducidad y prescripción en el proceso de responsabilidad fiscal. Sobre la primera, esto es, la caducidad, esta Sala de Decisión ya se ha pronunciado en el apartado anterior. Sobre la segunda, se habla de la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal. Esta figura está diseñada para regular la actividad de las contralorías y darle seriedad al desarrollo de sus competencias y funciones. Sin embargo, los plazos y momentos en los que se cuenta el término son sustancialmente diferentes a lo regulado en el derecho privado.

En este sentido, el Concepto No. CGR-OJ-152-2016 del 26 de agosto de 2016 recuerda que la prescripción establecida para el contrato de seguro en el artículo 1081 del Código de Comercio se aplica entre las partes que celebraron el contrato, en relación con las cláusulas pactadas en el propio contrato de seguros. **No obstante, la prescripción prevista en la ley comercial no puede alegarse ante la Contraloría General de la República en el proceso de responsabilidad fiscal. Esto se debe a que la norma del Código de Comercio regula las relaciones contractuales entre las aseguradoras, los tomadores y beneficiarios de las respectivas pólizas, que son partes interesadas para hacer valer los derechos surgidos del acuerdo contractual.**

Mientras que la prescripción de las acciones en el ámbito del derecho privado se interrumpe con la presentación de la demanda, siempre que el auto admisorio sea notificado dentro del plazo que establece la ley, en el proceso de responsabilidad fiscal, estos plazos se refieren a la actuación de las contralorías y no guardan relación con el ejercicio de la acción por las partes del contrato de seguros.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 55 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

En este contexto, el término de prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, según el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, es de cinco (5) años a partir de la apertura del proceso hasta que el fallo que declare la responsabilidad fiscal adquiera firmeza. Si consideramos que, en este proceso de responsabilidad fiscal, la apertura se efectuó mediante el Auto No. 951 del 8 de septiembre de 2020, la prescripción sólo se consolidará el 8 de septiembre de 2025.

Por lo tanto, los argumentos presentados por los apelantes no son válidos, ya que la prescripción establecida para el contrato de seguro en el Código de Comercio es aplicable únicamente entre las partes y no puede ser invocada ante la Contraloría General de la República durante el proceso de responsabilidad fiscal. En este caso específico, el plazo de prescripción para el proceso de responsabilidad fiscal aún no se ha cumplido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, que establece un período de cinco (5) años contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, a menos que en ese lapso no se emita una providencia en firme que declare la responsabilidad fiscal.

- **Alteración del estado del riesgo sin previa autorización de la aseguradora**

Igualmente, la apoderada sostuvo que el riesgo cubierto por la póliza No. 3000114 fue alterado sin que la aseguradora fuera notificada de este cambio, lo cual genera la terminación del contrato de seguro de acuerdo con el artículo 1060 del Código de Comercio. Esta modificación del riesgo se refiere específicamente a la suspensión indefinida del contrato amparado por la póliza No. 3000114 debido a la imposibilidad de llevar a cabo su objetivo.

En este contexto, es relevante señalar que el negocio jurídico de seguros, debido a su fundamento en el riesgo, el cual es intrínsecamente cambiante, a menudo experimenta modificaciones durante su ejecución. Estas alteraciones pueden variar en su magnitud, algunas siendo más notables que otras. En tales circunstancias, el estado del riesgo asegurado puede tanto agravarse como disminuir. Por lo tanto, en el contexto de las modificaciones posteriores al contrato de seguro, no es adecuado vincular exclusivamente la modificación con un agravamiento, como a veces se hace, ya que también es posible considerar la disminución del riesgo, que es lo opuesto al agravamiento.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 56 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

En cualquier caso, resulta claro que estas alteraciones, lejos de ser ficticias o ilusorias, constituyen una variable que el legislador y los jueces deben considerar con responsabilidad, tal como señala acertadamente Veiga Copo, al indicar que:

"(...) el riesgo, o por mejor decir, el estado de riesgo no es uniforme, constante en el seguro, no se comporta de un modo estático y perfectamente predecible. Es más, es previsible además que así sea. Las intensidades del riesgo, sus frecuencias, sus cambios o alteraciones son, en suma, la esencia misma de la causa del contrato. No responden a una radiografía estática cerrada en el momento de la declaración precontractual del mismo...cambia, muta, se altera, se agrava o se diluye, pero difícilmente permanece encapsulado en una identidad inicial"⁵⁰.

Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1060 del Código de Comercio, en conjunto con el artículo 1058 del mismo cuerpo legal, se han definido los elementos fundamentales que configuran la noción de agravación del riesgo, los cuales, como mínimo, incluyen lo siguiente: a) Que el hecho sea inesperado e imprevisible. b) Que dicho hecho sea nuevo y que haya ocurrido posteriormente. c) Que este acontecimiento tenga la capacidad de tener un impacto sustancial en el riesgo originalmente asumido. d) Que el hecho novedoso, intrínsecamente concebido, sea significativo para la aseguradora. e) Que sea conocido por el asegurado o el tomador del seguro y desconocido por la aseguradora. Es así como el último inciso del artículo 1060 en mención, dispone que la sanción de la terminación del contrato emergente de la falta de notificación del hecho o hechos agravantes por el tomador-asegurado.

Al respecto, es preciso reiterar lo afirmado por el *a quo* en el sentido que las circunstancias propias del negocio jurídico aseguraticio, tales como, en el presente caso, la terminación o no por el agravamiento del estado del riesgo no informado, son competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria. Lo anterior, por cuanto, como se dijo con anterioridad, **las cláusulas del contrato ciertamente tienen fuerza legal entre las partes, pero no pueden aplicarse a quienes no son parte del contrato, como la Contraloría General de la República.**

Más aún, cuando corresponde al juez competente examinar en el caso concreto el alcance o la extensión de la obligación de informar, en contraste con el criterio de la razonabilidad. Lo anterior, por cuanto el deber de proporcionar información no es absoluto o mecánico,

⁵⁰ Veiga Copo, Abel. Tratado del contrato de seguro, T. I, Civitas y Thomson Reuters, Pamplona, 2017, pág. 1715.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 57 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

sino que solo se debe cumplir cuando resulta necesario, es decir, cuando los hechos o circunstancias que surgen después de la celebración del contrato sean relevantes, influyentes, trascendentales. También ha de tenerse en cuenta que la sanción del inciso final del artículo 1060 del Código de Comercio no aplicará "(...) cuando el asegurador haya conocido la modificación de manera oportuna y la haya aceptado", expresa o tácitamente⁵¹, lo que podrá ser objeto de escrutinio en el caso en particular, mediante el vehículo de la interpretación del contrato por autoridad competente (jueces, árbitros, Superintendencia Financiera u otro).

De acuerdo con lo anterior, no está llamado a prosperar este argumento del recurso, toda vez que se trata de un aspecto que ha de ser estudiado por el juez competente para conocer los conflictos entre las partes del contrato de seguro, quien, a su turno, evaluará las conductas de las partes y el contexto general del caso para determinar la procedencia o no de la sanción a que se refiere el artículo 1060 del Código de Comercio. Por el contrario, dicha situación no es oponible, ni es del resorte de la Contraloría en el marco del presente proceso de responsabilidad.

- **La indebida afectación de la póliza por cuanto los hechos objeto del proceso de responsabilidad fiscal no gozan de cobertura**

Finalmente, la apoderada sostuvo que el incidente dañino está claramente identificado y se encuentra situado en un momento específico en relación con su ocurrencia. Para la apoderada, el hecho generador del daño es el 15 de diciembre de 2014, que corresponde, según la decisión impugnada, al "último evento que generó el daño, es decir, el acta de suspensión del Contrato No. 076 de 2010".

En primer lugar, los contratos de seguro se establecen con el propósito de respaldar los riesgos o incidentes surgidos, a partir de la actividad de un funcionario público o de un contrato estatal, así como para reparar cualquier daño o pérdida potencial que afecte el patrimonio público en el contexto de la actividad protegida. Por lo tanto, estos contratos representan una categoría contractual de carácter especial, y, como tales, están sujetos a las regulaciones generales de los contratos de seguro estipuladas en el Código de Comercio, así como a las normativas de derecho público que sean compatibles con ellos.

⁵¹ Jaramillo Jaramillo, Carlos Ignacio, "El 'criterio de la razonabilidad' y el 'estándar de la persona razonable' en la esfera de la responsabilidad civil", en El criterio de la razonabilidad en el Derecho privado: el estándar de la persona razonable y su aplicación en las decisiones judiciales, Parte II, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Grupo Editorial Ibáñez - Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2020, pág. 430.

fe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 58 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

El Consejo de Estado ha señalado que, aunque los contratos de seguro se rigen por normas del ámbito del derecho privado –específicamente las del Código de Comercio–, es cierto que, en ciertos aspectos, están sujetos a normativas de derecho público. En este sentido, la legislación de contratación estatal se encargó de regular los aspectos generales y esenciales de los contratos de seguro celebrados para respaldar el cumplimiento de actividades de los funcionarios o en los contratos estatales. Esto demuestra que estos contratos también están sujetos a las disposiciones de la legislación estatal. Esta particularidad, sin duda, permite afirmar que el marco legal de este tipo de contratos (celebrados para garantizar los riesgos derivados de la actividad contractual) es de naturaleza mixta.⁵²

En cuanto a la responsabilidad del asegurador, el artículo 1079 del C. Co., señala que *"no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074"*. Dicho inciso señala que *"el asegurador se hará cargo, dentro de las normas que regulan el importe de la indemnización, de los gastos razonables en que incurra el asegurado en cumplimiento de tales obligaciones"*.

Ahora bien, es pertinente enumerar las pólizas por las cuales fue vinculada la aseguradora LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, así:

Póliza	Vigencia	Tipo	Tomador y/o Asegurado
Póliza No. 3000114	29 de diciembre de 2010 al 29 de noviembre de 2015	Cumplimiento a favor de entidades estatales	Consortio Relleno Villapinzón
Póliza No. 1002957	20 de enero de 2009 al 20 de enero de 2010	Póliza Global de Manejo Sector Oficial	Luis Eduardo García Franco
Póliza No. 1003515	21 de enero de 2010 al 21 de enero de 2011	Póliza Global de Manejo Sector Oficial	Luis Eduardo García Franco
Póliza No. 3000440	30 de enero de 2017 al 30 de enero de 2018	Póliza Global de Manejo Sector Oficial	Jhon Ever Calderón Valencia
Póliza No. 3000597	05 de febrero de 2018 al 5 de febrero de 2019	Póliza Global de Manejo Sector Oficial	Jhon Ever Calderón Valencia
Póliza No. 3000723	04 de febrero de 2019 al 4 de febrero de 2020	Póliza Global de Manejo Sector Oficial	Jhon Ever Calderón Valencia

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sub sección a, Sentencia del 14 de junio de 2019, Rad. 11001 03 26 000 2009 00047 00 (36860).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 59 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Así las cosas, son dos los tipos de pólizas por las cuales se vinculó a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS:

Por una parte, el seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales regulado en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que las garantías en los contratos deben cubrir el cumplimiento de las obligaciones que surgen a favor de las Entidades Estatales en tres instancias: (i) en la presentación de las ofertas; (ii) durante la ejecución de los contratos y su liquidación; y (iii) en relación con los riesgos a los que están expuestas las Entidades Estatales debido a la responsabilidad extracontractual que pueda surgir a raíz de las acciones, eventos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas.

Por tanto, la finalidad de esta garantía de cumplimiento, según lo explicado por el Consejo de Estado, se centra en compensar al Estado, de modo que el patrimonio público no se vea perjudicado debido al incumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista en virtud de la celebración de un contrato. Paralelamente, los seguros de daños también tienen una finalidad indemnizatoria, orientada a proteger al asegurado o beneficiario en caso de que su patrimonio se vea afectado como resultado de la ocurrencia del riesgo asegurado. Por lo tanto, se puede concluir que la garantía de cumplimiento en los contratos estatales se clasifica dentro de la categoría de seguros de daños, como lo establece la legislación comercial⁵³.

En este punto, es pertinente revisar si el "seguro de cumplimiento" que corresponde a la Póliza No. 3000114, con vigencia entre el 29 de diciembre de 2010 al 29 de noviembre de 2015, tomada por el Consorcio Relleno Villapinzón expedida con la aseguradora LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS⁵⁴. Sobre este particular, al revisar los amparos específicos de la póliza se evidencia lo siguiente:

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de abril de 2009, Exp. 14.667.

⁵⁴ Folio 212 y siguientes, Carpeta Principal 2.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 60 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

POLIZA N°

3000114

LA PREVISORA S.A. COMPAÑIA DE SEGUROS
NIT. 985.992.400-2

2 SEGURO CUMPLIMIENTO POLIZA UNICA A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES

DIAS 29	SOLICITUD MES 5	AÑO 2014	CERTIFICADO DE MODIFICACIÓN	N° CERTIFICADO 2	CIA. PÓLIZA LI:
TOMADOR 20003451-CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON					
DIRECCIÓN CARRERA 50 A NO. 174 B 50 INT. 3 OFIC. 304, BOGOTÁ, CUNDINAMARCA					
ASEGURADO 789384-MUNICIPIO DE VILLAGARZON PUTUMAYO					
DIRECCIÓN CL 5 KR 5 - 16 VILLAGARZON, MOCOA, PUTUMAYO					
EMITIDO EN BOGOTÁ			EXPEDICIÓN		
MONEDA Pesos			CENTRO OPER. SUC.		
TIPO CAMBIO 1,00			3301	33	29 5 2014
CARGAR A: CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON			FORMA DE PAGO		
			1. CONTADO		

BENEFICIARIOS: MUNICIPIO DE VILLAGARZON PUTUMAYO		NIT: 800.054.249-0	
No. Amparo	Valor Asegurado	AcumVA	Vig. Desde
1 CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	209.964.654,00	SI	09/05/2014
2 BUEN MANEJO DEL ANTICIPO	1.149.923.267,00	SI	09/05/2014
3 PAGO DE SALARIOS PRESTACI	229.984.653,00	SI	09/05/2014
4 ESTABILIDAD DE LA OBRA	419.929.307,00	SI	09/05/2014
5 CALIDAD DEL SERVICIO	20.020.000,00	SI	09/05/2014

OBJETO DE LA GARANTIA:

SE AMPARAN LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES / AFIANZADO EN VIRTUD DEL CONTRATO DE OBRA SPI NO. 076 DE FECHA 29 DE ENERO LAS PARTES, RELACIONADO CON REALIZAR LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONST. LA PLANTA REGIONAL DE MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE LOS MUNICIPIOS GUZMAN Y PUERTO CAICEDO, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO.

NOTA 1: LA VIGENCIA PARA EL AMPARO DE ESTABILIDAD DE LA OBRA SERA DE CTI DE LA FECHA DEL ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DE LA OBRA.

POR MEDIO DEL PRESENTE ANEXO Y SEGUN ACTA DE SUSPENSION Y REINICIO N° CONTRATO No. 076 DEL 29/12/2010, SE PRORROGAN LAS VIGENCIAS TAL Y COMO SE AMPAROS

DEMÁS CONDICIONES IGUALES Y VIGENTES.

Texto Continúa en Hojas de Anexos...

Así las cosas, es evidente que la Póliza No. 3000114 tiene relación con el "buen manejo del anticipo", por lo que es claro que la póliza garantiza que cualquier anticipo de fondos realizado por la parte beneficiaria –en este caso, el MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN, PUTUMAYO– sea utilizado correctamente y de acuerdo con el propósito acordado en el contrato. Así las cosas, es evidente que el daño patrimonial del Estado a que se refiere el presente proceso, correspondiente al valor entregado a título de anticipo, está incluido dentro de la cobertura de la Póliza No. 3000114. En este punto, es preciso reiterar que no son de recibo los argumentos propuestos por los apelantes, pues se encuentra demostrado que los hechos generadores fueron prolongados en el tiempo, de manera continua y permanente, así como, que en el presente caso, por expreso mandato de la Corte Constitucional, debe darse plena validez y seguridad jurídica a las actuaciones en los procesos de responsabilidad fiscal que se hayan proferido con fundamento en los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020.

Por otra parte, se encuentra el Seguro de Manejo Sector Público orientado a proteger las pérdidas de bienes y dinero de la administración por parte de sus funcionarios. De forma



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 61 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

coherente con el artículo 203 del Decreto 663 de 1993, la Póliza de Seguro de Manejo Global para Entidades Oficiales tiene como objetivo principal resguardar a la entidad frente a los riesgos que puedan resultar en daños financieros y pérdida de activos debido a acciones realizadas por sus empleados públicos. Esta póliza proporciona cobertura a las instituciones que están bajo la supervisión de la Contraloría General de la República, protegiéndolas contra situaciones que conlleven a la disminución de sus recursos financieros y activos, originadas por actos u omisiones que constituyan delitos contra la administración pública o generen responsabilidad fiscal. Es importante destacar que esta cobertura se aplica únicamente cuando el incidente ocurre durante el período de vigencia de la póliza.

Como se observa, la Póliza de Seguro de Manejo Global para Entidades Oficiales tiene por objeto cubrir a la entidad pública asegurada de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones, deberes y/o funciones del funcionario garantizado. En este caso, la aseguradora está obligada a pagar la indemnización de perjuicios, en la medida que se afecte el patrimonio de la entidad asegurada.

En este punto, es pertinente revisar si el "seguro de manejo sector oficial" que corresponde a las Pólizas No. 1002957, 1003515, 3000440, 3000597 y 3000723 expedidas por la aseguradora LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS⁵⁵. Sobre este particular, al revisar los amparos específicos de la póliza se evidencia que cubre "(...) a la entidad asegurada [por] las pérdidas causadas por el empleado, por incurrir en conductas que sean tipificadas como delitos contra la administración pública o en alcances que por incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, causen menoscabo de los fondos o bienes de la entidad asegurada, siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la presente póliza". Así las cosas, es evidente que las Pólizas Nos. 1002957; 1003515, 3000440, 3000597 y 3000723, pólizas de manejo oficial del sector oficial que amparaban cobertura de manejo oficial, delitos contra la administración, rendición y reconstrucción y manejo de fondos. Así entonces, las garantías aquí señaladas cubren los perjuicios o daños que sufra el asegurado –en este caso, el MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN, PUTUMAYO– cause el afianzado por sus conductas, activas u omisivas, de forma que, obviamente, incluyen la cobertura de manejo global y fallo con responsabilidad fiscal, como bien lo anota dentro de sus amparos.

⁵⁵ Folio 202 a 225, Carpeta Principal 2.

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

En este punto, es pertinente recordar los hechos generadores del daño en el presente proceso: *"Deficiencia en la planeación: se observa en la ausencia de análisis en la parte pre contractual, han generado que los estudios técnicos presentados por el contratista no sean los adecuados y en la confusión en cuanto a la responsabilidad para la obtención de la licencia ambiental"* y *"Falta de gestión de la administración y la interventoría en cuenta al contrato y seguimiento al uso de los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo"*.

Así, los hechos generadores del daño **NO** se refieren, como lo pretende hacer ver la recurrente, a la suspensión de la ejecución del contrato No. 076 de 2010, como un acto en concreto, sino que por el contrario tienen un amplio alcance, sino que se refieren a todo proceso contractual efectivamente realizado en el presente caso, esto es, a la fase precontractual (por deficiencia en la planeación) y contractual (por falta de gestión de la administración en el seguimiento al uso de los recursos entregados).

Por este motivo, no es posible acceder a lo solicitado por la recurrente, pues no es válido contrastar la vigencia de las pólizas con una actuación concreta, como es la suspensión indefinida del contrato de fecha 15 de diciembre de 2014. Más aún, cuando los hechos generadores del presente proceso de responsabilidad cobijan tanto la fase precontractual como la contractual.

Por el contrario, para la póliza de Cumplimiento a favor de entidades estatales (Póliza No. 3000114), es claro que se encontraba vigente durante la fase ejecutiva del Contrato No. 076 de 2010 e incluso seguía vigente a la suspensión indefinida del mismo. Igualmente, para las Pólizas Globales de Manejo - Sector Oficial lo relevante es que estuvieran vigentes para las fechas en las que se realizaron las conductas relevantes de los servidores públicos. En el caso de las pólizas No. 1002957 y No. 1003515 estaban vigentes durante las actuaciones precontractuales y en la fase de ejecución del señor LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, mientras las pólizas No. 3000440, No. 3000597 y No. 3000723 estaban vigentes durante las actuaciones de seguimiento, vigilancia en la fase de suspenso de la ejecución del señor JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, quien expresamente figuró como asegurado.

En conclusión, LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, al respaldar los amparos de cumplimiento del contrato y buen manejo del anticipo proporcionados por la entidad contratante, en lo que corresponde a las pólizas de cumplimiento, así como, a las pólizas de manejo sector oficial respecto de los amparos de cobertura de manejo global y fallos con



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 63 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

responsabilidad fiscal, para el caso de los empleados contra quienes se emitió un fallo de responsabilidad, no puede eximirse de sus obligaciones en virtud de una póliza que se estableció desde que se emitió dicha garantía, y seguirá siendo parte interesada en el proceso fiscal actual.

4.4.1.4. MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ (Integrante del Consorcio CASIA – LÓPEZ)

MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ, integrante del Consorcio CASIA-LÓPEZ, formuló los siguientes argumentos principales en su recurso de apelación:

El recurrente señaló que se configuró un defecto fáctico por ausencia de valoración de la prueba relacionada con el hecho probado de que la administración municipal incumplió con sus obligaciones contractuales, lo que derivó en una indebida planeación para la ejecución del proyecto. Argumentó que la administración municipal, en la fase precontractual del proceso de compra del predio, no cumplió con sus obligaciones de realizar un adecuado diagnóstico ambiental, acercamiento con la comunidad, y estudios pertinentes para determinar si los predios cumplían con los requerimientos técnicos. Sostuvo que los recursos de interventoría fueron destinados exclusivamente a las actividades de ejecución contractual, debiendo asumir las vicisitudes de la falta de planeación en la adquisición del predio.

Igualmente, argumentó que se produjo un rompimiento del nexo causal que imposibilitaba endilgarle responsabilidad fiscal. Indicó que el daño al patrimonio del Estado devino de la vulneración por parte del Municipio de Villagarzón al principio de planeación respecto del proceso de adquisición del predio donde se ejecutaría el proyecto. También alegó un defecto fáctico por indebida valoración de la prueba, pues según él, existía evidencia suficiente de que tuvo que asumir las consecuencias de la mala planeación por parte del Municipio y que esto fue informado mediante oficios al alcalde municipal.

Además, el recurrente sostuvo que se configuró una violación al debido proceso administrativo y derecho de defensa, ya que nunca tuvo la posibilidad, previo al fallo, de ejercer su derecho de defensa respecto al decreto de medidas cautelares. Finalmente, alegó la indebida aplicación de las normas que establecen los términos de caducidad, argumentando que si el último hecho generador del daño se establece con la suspensión del contrato el 15 de diciembre de 2014, la acción fiscal habría caducado el 15 de diciembre de 2019, mientras que el proceso de responsabilidad fiscal inició el 8 de septiembre de



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 64 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

2020, cuando estaba vigente el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 que establece un término de caducidad de 5 años.

Consideraciones de la Sala de Decisión

Primeramente, sobre el argumento de caducidad esta Sala de Decisión se ha pronunciado previamente en el estudio del recurso de apelación de otro sujeto procesal. Encontrando que la "suspensión indefinida" del 15 de diciembre de 2014 no fue el último acto contractual. Posteriormente ocurrieron numerosas actuaciones, como: la radicación de nuevos estudios para la licencia ambiental (2015); la admisión del trámite por Corpoamazonia (2015); solicitudes de ajustes a los estudios (2015); cierre y archivo del trámite de licencia (2015); nuevas radicaciones de estudios (2016-2017); reuniones técnicas (2017); nueva admisión del trámite (2017); respuestas a observaciones técnicas (2018); autorización de la Aeronáutica Civil (2018); comités técnicos (2019); y radicación de nueva documentación (2019). Finalmente, solo mediante la Resolución 063 del 28 de febrero de 2023 se terminó y liquidó unilateralmente el contrato. Por tanto, no procede la tesis de los recurrentes sobre la caducidad. Aunque el proceso estuviera suspendido indefinidamente, los hechos generadores continuaban vigentes, pues la obra nunca se entregó para el servicio colectivo, requiriendo la liquidación unilateral posterior.

Respecto a las normas aplicables, cuando se abrió el proceso (8 de septiembre de 2020), regía el artículo 127 del Decreto Ley 403 de 2020, que establecía un término de caducidad de diez años. Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-090 de 2022 declaró inexecutable los artículos 124 a 148 de este Decreto, con efectos desde el 11 de marzo de 2022. Esta sentencia estableció la reviviscencia de las normas derogadas (Ley 610 de 2000 y Ley 1474 de 2011), pero determinó que las actuaciones realizadas bajo la norma declarada inexecutable conservaban validez para proteger la seguridad jurídica. El Concepto CGR-OJ-178-2022 reiteró que los procesos de responsabilidad fiscal abiertos bajo el artículo 127 del Decreto Ley 403 de 2020 gozan de validez según lo dispuesto por la Corte Constitucional, debiendo continuar su trámite.

En conclusión, los argumentos de los apelantes no son procedentes, pues se demostró que los hechos correspondían a actos de relación contractual prolongados en el tiempo, de manera continua y permanente, configurando eventos complejos y de tracto sucesivo. El término de caducidad debe contarse desde el último acto relevante, que en este caso sería la liquidación unilateral del contrato en 2023, y no desde la suspensión indefinida de 2014 como pretenden los recurrentes.

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

- **La interventoría no produjo daño ni generó condiciones para su producción**

El recurrente realizó una argumentación con el fin de dejar en claro que las funciones de la interventoría no se catalogan como gestor fiscal, dado que no estaba en sus competencias aprobar licencias, ni son responsables por haber gastado dineros o recursos por la indebida planeación de una obra pública de imposible ejecución y cumplimiento.

Adicionalmente, sostiene que la interventoría no produjo un daño ni generó condiciones de conexidad para que este se produjera, ni obró de manera negligente. Por todo lo anterior, solicita al despacho que analice la totalidad del acervo probatorio, los informes de interventoría, las respuestas de las entidades públicas intervinientes, a efectos de concluir que la interventoría no tiene responsabilidad alguna en el daño que se produjo al erario público.

Sobre este particular, esta Sala de Decisión considera importante recordar que el contrato de interventoría tiene como propósito que una persona natural o jurídica, distinta al contratante y al contratista, supervise el estricto cumplimiento del objeto acordado en los términos definidos, de acuerdo con lo estipulado en la legislación, los pliegos de condiciones y demás documentos que dieron origen a la relación contractual.

Por lo tanto, la interventoría implica, en virtud del contrato que se realice con la entidad estatal, la revisión y supervisión sobre el cumplimiento del contrato, especialmente cuando el objeto del contrato requiere conocimientos especializados o cuando su complejidad o extensión lo justifican. La interventoría técnica tiene como finalidad verificar que la ejecución del objeto contractual se realice conforme a las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones del proyecto y en la propuesta del oferente seleccionado, teniendo en cuenta las normas técnicas nacionales e internacionales aplicables, siguiendo las mejores prácticas y un rigor metodológico.

En cuanto a las responsabilidades y deberes del interventor, el Consejo de Estado ha destacado que su función principal es verificar y controlar la ejecución del contrato con la obligación, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y, además, que "ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato". Es decir, que el negocio jurídico sobre el cual ejercerá vigilancia constituye el marco dentro del cual la misma debe llevarse a cabo. En síntesis, "(...) la función del interventor es de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir

pe

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y no la de sustituir o reemplazar a la entidad en la toma de las decisiones, quien conserva dicha potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación negocial"⁵⁶.

En el caso concreto, le asiste razón al recurrente que la interventoría no tiene dentro de sus responsabilidades la aprobación de licencias de ningún tipo, ni puede imputarse responsabilidad a ésta por la planificación. Por el contrario, la responsabilidad deviene por las fallas en el seguimiento, control y vigilancia del Contrato No. 076 de 2010 (acuerdo objeto de la interventoría). En concreto, se destacó que la Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023, *"por medio del cual se termina y liquida unilateralmente el contrato de obra SPI 076 de 2010"*, se evidencia que la administración **no reconoció ningún monto al contratista debido a que no amortizó ningún gasto del anticipo**, pues expone que:

*"(...) Es preciso señalar que revisado el expediente **se encuentra un desembolso a favor del CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON con NIT. 900.402.0614 por concepto de anticipo igual a \$1.149.923.267, el cual, como se puede observar en la ejecución del proyecto, no cuenta con ningún tipo de amortización y, por tanto, está llamado a ser reintegrado al Municipio.** Así mismo, con el presente acto administrativo se procederá a liberar un recurso igual a \$1.149.923.267 que corresponde al 50%, aclarando que lo desembolsado al CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON será cobrado al mismo **por cuanto no hay estudios, diseños o productos entregados y aprobados por la interventoría o entidad que den lugar al reconocimiento económico bajo la figura de amortización del anticipo, adicionalmente, lo que reposa en expediente, no muestra evidencia alguna de contar con productos útiles o que se representen un cumplimiento de obligaciones por parte del contratista** (...) "⁵⁷ (negrilla y subrayado fuera del texto).*

En este marco, el artículo 84 de Ley 1474 de 2011 determina las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, al establecer que implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Por ello, están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de febrero de 2013, Rad. 25000-23-26-000-2001-02118-01(25199).

⁵⁷ Folio 1420 – reverso.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 67 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente⁵⁸.

En este contexto, es función del interventor exigir la acreditación del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, así como, aprobar las solicitudes de pago que se deriven de la ejecución del contrato. De esta forma, es claro que el interventor, por su rol y funciones en la ejecución contractual, también está llamado a responder, de acuerdo con sus condiciones de tiempo, modo y lugar, por la legalización y amortización del anticipo. Al respecto, el Consejo de Estado ha resaltado la importancia de la legalización y/o amortización del anticipo pues se trata de dinero público entregado al contratista, que ha de ser utilizado para financiar el inicio de la ejecución de un contrato y debe ser invertido de acuerdo con un plan de inversión⁵⁹.

La Contraloría ha sido enfática en indicar que la interventoría no tiene una obligación de resultado respecto de la amortización del 100% del anticipo, pero sí que tiene una obligación de medio en virtud de la cual debe demostrar, de forma consistente, integral y apropiada, la gestión que hizo para recuperar dicho emolumento⁶⁰.

En este punto es preciso recordar que el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, señala que los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

Así las cosas, es evidente que MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ, como miembro del CONSORCIO CASIA-LOPEZ –contratistas de interventoría–, incurrió en una grave negligencia. Esto se debe a que no llevaron a cabo una supervisión adecuada de los fondos entregados como anticipo, al punto que el contratista no pudo justificar cómo se invirtieron estos fondos. Tanto es así que la administración municipal no reconoció ningún concepto por amortización, ni se presentó ante la entidad contratante ningún acto o documento relacionado con la inversión precaria e injustificada del anticipo. Así mismo, se echa de menos que existan requerimientos reiterados a los contratistas con las advertencias sobre

⁵⁸ Contraloría General de la República, Oficio CGR-OJ-0104-2017 del 12 de mayo de 2017.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 28 de abril de 2021, Rad. 25000-23-36-000-2013-02110-01 (58008).

⁶⁰ Contraloría General de la República, Auto No. 0528 del 28 de mayo de 2019, por el cual se profiere fallo en el proceso de responsabilidad fiscal PRF 2014-05027.

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

los atrasos en la amortización del anticipo, solicitando la adopción de las medidas pertinentes, los escritos que conminen al cumplimiento del contrato, así como, una conducta activa de la interventoría sobre este aspecto.

Por esta razón, esta Sala de Decisión considera que el argumento del recurrente no está llamado a prosperar, en primer lugar, por cuanto equivoca los hechos o conductas por las cuales se le imputa responsabilidad fiscal y; en segundo lugar, pues se evidencia una grave negligencia en la supervisión de los fondos entregados como anticipo, al punto que el contratista no pudo justificar cómo se invirtieron estos fondos.

- **Sobre los argumentos de defecto fáctico por ausencia de valoración de la prueba, violación al debido proceso y derecho de defensa**

Respecto al argumento del recurrente sobre el defecto fáctico por ausencia de valoración probatoria, esta Sala constata que la primera instancia realizó un análisis integral del material probatorio obrante en el expediente. La evaluación de las pruebas no se realiza de manera aislada sino en conjunto, siguiendo los principios de la sana crítica y la persuasión racional, como lo dispone el artículo 22 de la Ley 610 de 2000. Si bien el apelante alega que la administración municipal incumplió sus obligaciones contractuales en la fase precontractual y que ello derivó en una indebida planeación, estos hechos no eximen al interventor de sus propias responsabilidades, las cuales se encuentran claramente definidas en la normatividad vigente.

El interventor, como bien lo ha señalado el Consejo de Estado⁶¹, tiene deberes autónomos orientados a asegurar la correcta ejecución de los contratos estatales, independientemente de las falencias que puedan presentarse en la etapa precontractual. Así mismo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, siendo la interventoría el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realiza una persona natural o jurídica contratada para tal fin. Este deber de vigilancia no se diluye por los defectos de planeación precontractual, al contrario, se intensifica con el fin de mitigar sus efectos.

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de febrero de 2013, Rad. 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266).



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 69 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

En relación con la supuesta violación al debido proceso administrativo y derecho de defensa respecto al decreto de medidas cautelares, esta Corporación observa que el apelante contó con todas las garantías procesales contempladas en los artículos 29 de la Constitución Política y 2 de la Ley 610 de 2000. Las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal están reglamentadas por el artículo 12 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 132 del Decreto Ley 403 de 2020, y se constituyen como instrumentos procesales para asegurar la efectividad de la eventual indemnización, no formando parte sustancial del proceso principal. La notificación de las mismas obedece a un procedimiento particular que no afecta el derecho de contradicción respecto de los aspectos sustanciales del proceso. En el caso sub examine, el recurrente ejerció plenamente su derecho a la defensa a través de las oportunidades procesales previstas en la ley, particularmente mediante su versión libre y la contestación a la imputación.

Adicionalmente, en lo concerniente a la responsabilidad del interventor, es preciso señalar que el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 establece una presunción de culpa grave cuando se ha omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría, como ocurrió en el presente caso. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-512 de 2013, ha avalado estas presunciones, considerando que no vulneran el debido proceso ni el derecho a la defensa, pues admiten prueba en contrario y están justificadas por la necesidad de proteger el patrimonio público. En el caso concreto, el recurrente no logró desvirtuar esta presunción, pues no demostró haber cumplido diligentemente con sus obligaciones de seguimiento técnico, administrativo y financiero, ni haber recomendado oportunamente acciones para salvaguardar los recursos públicos entregados como anticipo.

Revisadas las actuaciones procesales adelantadas por la primera instancia, esta Sala no evidencia vulneración alguna al debido proceso ni al derecho de defensa del señor LÓPEZ MUÑOZ, quien tuvo plena oportunidad de participar e intervenir activamente durante todas las etapas del proceso de responsabilidad fiscal. En efecto, el recurrente fue debidamente notificado de la apertura del proceso mediante Auto No. 0951 del 8 de septiembre de 2020⁶², lo que le permitió conocer desde el inicio las imputaciones en su contra y ejercer su defensa técnica.

⁶² folio 15-53



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 70 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

El apelante participó activamente en la diligencia de versión libre y espontánea, convocada mediante Auto No. 1113 del 25 de mayo de 2021⁶³, oportunidad en la que presentó un informe detallado sobre los pormenores del proceso de interventoría y las actividades desarrolladas en cumplimiento del contrato SPI No. 030-A de 2011. En dicha diligencia, que reposa en formato digital en el expediente⁶⁴, el señor LÓPEZ MUÑOZ expuso ampliamente su versión de los hechos y aportó documentos para sustentar sus argumentos, demostrando un efectivo ejercicio de su derecho de contradicción y defensa.

Asimismo, una vez proferido el Auto de imputación No. 2020 del 23 de septiembre de 2022, el recurrente fue oportunamente notificado, conforme consta en el acta de notificación respectiva, y contó con el término legal de diez (10) días para presentar sus argumentos de defensa. Durante esta etapa procesal, el señor LÓPEZ MUÑOZ tuvo acceso completo al expediente, como se evidencia en la constancia secretarial que obra a folio 2578, lo que le permitió conocer la totalidad del acervo probatorio y las motivaciones de la imputación en su contra.

En cuanto a la supuesta vulneración del debido proceso por la práctica de medidas cautelares, afirmó el recurrente que no pudo ejercer su derecho de defensa frente a la imposición de las medidas cautelares. No obstante, revisado el trámite, se constata que mediante Auto MC N.º 434 del 30 de septiembre de 2024, se decretaron las medidas en su contra, y dicho auto fue notificado por estado conforme al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, indicando expresamente los recursos procedentes. De acuerdo con el Código General del Proceso, la notificación por estado cumple con la exigencia de publicidad procesal, y corresponde al sujeto procesal ejercer su derecho a impugnar dentro de los términos legales, *"el acto procesal de notificación busca garantizar el acceso a la justicia y el derecho de contradicción. Si la parte no acude a ejercer su defensa, no puede luego alegar indefensión"* (Corte Constitucional, Sentencia C-1038 de 2002).

Es importante destacar que el señor LÓPEZ MUÑOZ ejerció activamente su derecho a la impugnación, presentando recurso de reposición y en subsidio apelación contra el fallo proferido, mediante escrito radicado con SIGEDOC No. 2024ER0291120 del 24 de diciembre de 2024⁶⁵, dentro del término legal establecido. Este hecho confirma que el recurrente tuvo pleno conocimiento de las decisiones adoptadas en su contra y pudo ejercer los recursos previstos en la ley para controvertirlas.

⁶³ folio 320-325

⁶⁴ CD contentivo de la respectiva versión, referenciado en folio 575

⁶⁵ folio 2395



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 71 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Adicionalmente, esta Corporación verificó que todas las notificaciones realizadas dentro del proceso cumplieron con los requisitos legales establecidos en los artículos 106 de la Ley 1474 de 2011 y 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011, garantizando así el derecho del recurrente a conocer oportunamente las decisiones adoptadas y a ejercer los recursos correspondientes. La Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 dio cabal cumplimiento a las normas procesales aplicables, respetando los términos y oportunidades previstas en la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011 para la práctica de pruebas, la presentación de descargos y la interposición de recursos.

En consecuencia, no se evidencia violación alguna a los derechos fundamentales del señor MARIO FERNANDO LÓPEZ MUÑOZ, quien contó con todas las garantías procesales necesarias para ejercer adecuadamente su derecho de defensa y contradicción durante todas las etapas del proceso. Las actuaciones adelantadas por la primera instancia se ajustaron a los principios constitucionales y legales que rigen el proceso de responsabilidad fiscal, por lo que el cargo formulado en este sentido debe ser desestimado

4.4.1.5. JHON EVER CALDERÓN VALENCIA

El recurso interpuesto por la defensora de oficio de JHON EVER CALDERÓN VALENCIA contra el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 cuestionó principalmente la configuración de los tres elementos de la responsabilidad fiscal. Respecto al daño patrimonial, alegó que no se verificó la existencia de un detrimento atribuible a su defendido, pues no se acogió la solicitud de designación de profesionales para realizar informes técnicos necesarios para establecer objetivamente el daño ocasionado. En relación con el elemento subjetivo, la defensora argumentó que las irregularidades en la planeación del contrato ocurrieron en un periodo anterior al mandato de CALDERÓN VALENCIA, cuyo periodo como alcalde comenzó el 1 de enero de 2016, mientras que el contrato fue suscrito en 2010. Sostuvo además que, a pesar de encontrar el contrato suspendido al momento de su posesión, su defendido realizó gestiones para reactivar su ejecución, como la radicación de estudios y diseños el 29 de diciembre de 2016, la admisión del trámite de licencia ambiental en diciembre de 2017, y la obtención de la autorización de localización del relleno sanitario en junio de 2018.

El recurso también destacó que en fallos anteriores dentro del mismo proceso (Auto No. 0841 del 03 de agosto de 2023 y Auto No. 0598 del 05 de abril de 2024), se había determinado que las omisiones de CALDERÓN VALENCIA tendrían incidencias en el

ve

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

ámbito disciplinario pero no en el fiscal, y que no había omitido acciones ni antes ni después de generado el daño, por lo que se habría desvirtuado la imputación en su contra. Respecto al nexo causal, el recurso argumentó que CALDERÓN VALENCIA no incumplió sus obligaciones, puesto que las pruebas evidencian que llevó a cabo gestiones concretas que demuestran su compromiso con el cumplimiento de sus funciones. Las actuaciones realizadas, como la presentación de estudios y diseños, la consecución de la admisión del trámite de licencia ambiental y la obtención de la autorización de localización del relleno sanitario, serían pruebas irrefutables de su diligencia.

Consideraciones de la Sala de Decisión

En el presente asunto, corresponde a la Sala Fiscal y Sancionatoria determinar si la decisión de primera instancia respecto al señor JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, quien se desempeñó como Alcalde del Municipio de Villagarzón durante el periodo 2016-2019, se encuentra ajustada a derecho o si, por el contrario, debe ser revocada conforme a los argumentos expuestos por la defensa en su recurso de apelación.

El apelante, en síntesis, cuestionó la configuración de los tres elementos de la responsabilidad fiscal, señalando que no se comprobó un daño patrimonial atribuible a su defendido por falta de informes técnicos solicitados, y que las irregularidades contractuales ocurrieron antes de su mandato como alcalde, iniciado en 2016, mientras que el contrato se suscribió en 2010. La defensora argumentó además que Calderón Valencia actuó con diligencia al reactivar la ejecución del contrato mediante la radicación de estudios y diseños, la gestión de la licencia ambiental y la obtención de autorización de localización del relleno sanitario. Asimismo, resaltó que decisiones previas dentro del mismo proceso habían establecido que sus omisiones eran de carácter disciplinario, no fiscal, y que sus actuaciones demostraban cumplimiento de sus deberes, desvirtuando el nexo causal entre su conducta y el presunto daño.

La Sala, previo análisis exhaustivo del material probatorio y de los argumentos presentados, debe confirmar la decisión de primera instancia que declaró responsable fiscalmente al señor JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, por las razones que se exponen a continuación.

Frente al elemento subjetivo, se configura una conducta gravemente culposa por parte del apelante. Aunque en su calidad de alcalde presentó la solicitud de licencia ambiental ante Corpoamazonia, esta fue cerrada por falta de documentación requerida, según consta en



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 73 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

el expediente LA06-86-885-S-015-070-71, al indicar que:

"Que mediante oficio DTP-2942 del 08 de agosto del 2018. se reitera nuevamente lo solicitud enviado con oficio DTP-2740 del 23-07-2018, correspondiente a la Información acordada en acto No. 035 del 21 de marzo de 2018.

Que mediante oficio DTP-5036 del 21 de diciembre de 2018. se reitera nuevamente la solicitud enviada con oficio DTP-2740 del 23-07-2018 y DTP-2942 del 08-08-2018 correspondiente a la Información acordada en acto No. 035 del 21 de marzo de 2018 y se hacen otras aclaraciones.

Que mediante oficio DTP-1518, del 25 de abril de 2019, se reiteramos por cuarta vez la solicitud enviada con oficio DTP-2740 del 23-07-2018, DTP- 2942 del 08-08-2018 y DTP5036 del 21-12-2018, correspondiente a la información acordado en acto No. 035 del 21 de marzo de 2018 y se hacen otras aclaraciones.

Que mediante acto administrativo motivado AUTO DIP No. 283 del 25 de julio de 2019 se ordena el cierre con posterior archivo de la solicitud de trámite de Licencia Ambiental presentada por la ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE VILLAGARZÓN. IDENTIFICADA CON NIT 800054249-0, REPRESENTADA LEGALMENTE POR EL SEÑOR JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, IDENTIFICADO CON CEDULA DE CIUDADANÍA NUMERO 18.104.457 EXPEDIDA EN VILLAGARZÓN EN SU CALIDAD DE ALCALDE O QUIEN HAGA SUS VECES, PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO "ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA OBTENCIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LA PLANTA REGIONAL DE MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE LOS MUNICIPIOS DE VILLAGARZÓN, MOCOA, PUERTO GUZMAN Y PUERTO CA/CEDO, DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO", LOCALIZADO EN EL PREDIO LA ESMERALDA EN VEREDA VILLA SANTANA, DEL MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN PUTUMAYO - EXPEDIENTE: LA-06-86-885-S-015-070- 77".

Así, a pesar de los reiterados requerimientos de información por parte de la autoridad ambiental, la administración municipal no dio respuesta, lo que impidió continuar con el trámite. Lo anterior cobra especial relevancia pues, a pesar de al fin haberse obtenido la autorización de la localización del relleno Sanitario en el Municipio de Villagarzón por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, mediante la Resolución No. 01636 del 8 de junio de 2018, la administración municipal, en cabeza del señor CALDERÓN VALENCIA omitió el cumplimiento de sus funciones para propiciar el cumplimiento contractual.

En segundo lugar, se destaca que, aunque durante el periodo del señor Calderón ya se habían girado anticipos al contratista y al interventor, estos nunca fueron legalizados ni

ve



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 74 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

amortizados. De hecho, ha de destacarse que la Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023, "por medio del cual se termina y liquida unilateralmente el contrato de obra SPI 076 de 2010", evidencia que la administración **no reconoció ningún monto al contratista debido a que no amortizó ningún gasto del anticipo**, pues expone que:

*"(...) Es preciso señalar que revisado el expediente **se encuentra un desembolso a favor del CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON con NIT. 900.402.0614 por concepto de anticipo igual a \$1.149.923.267, el cual, como se puede observar en la ejecución del proyecto, no cuenta con ningún tipo de amortización y, por tanto, está llamado a ser reintegrado al Municipio.** Así mismo, con el presente acto administrativo se procederá a liberar un recurso igual a \$1.149.923.267 que corresponde al 50%, aclarando que lo desembolsado al CONSORCIO RELLENO VILLAGARZON será cobrado al mismo **por cuanto no hay estudios, diseños o productos entregados y aprobados por la interventoría o entidad que den lugar al reconocimiento económico bajo la figura de amortización del anticipo, adicionalmente, lo que reposa en expediente, no muestra evidencia alguna de contar con productos útiles o que se representen un cumplimiento de obligaciones por parte del contratista (...)**"⁶⁶ (negrilla y subrayado fuera del texto).*

En este contexto, es un deber funcional del alcalde funcionales de velar y promover las acciones dirigidas a cumplir y hacer cumplir los gastos, contratos y, en general, velar por el presupuesto del municipio, observando las normas jurídicas aplicables. En este sentido, si bien no era de su resorte temporal autorizar el pago del anticipo, si lo era realizar la supervisión, seguimiento y exigir el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, así como, velar, de acuerdo con sus condiciones de tiempo, modo y lugar, por la legalización y amortización del anticipo⁶⁷.

En este mismo punto, el señor CALDERÓN VALENCIA tenía acceso a los informes que se presentaron durante el *iter* contractual y que podría haber sustentado la decisión de la alcaldía de declarar el siniestro por mal manejo del anticipo. Lo anterior, con el fin de buscar el resarcimiento al municipio de los recursos girados al contratista que no fueron

⁶⁶ Folio 1420 – reverso.

⁶⁷ El Consejo de Estado ha resaltado la importancia de la legalización y/o amortización del anticipo pues se trata de dinero público entregado al contratista, que ha de ser utilizado para financiar el inicio de la ejecución de un contrato y debe ser invertido de acuerdo con un plan de inversión. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 28 de abril de 2021, Rad. 25000-23-36-000-2013-02110-01 (58008)



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 75 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

debidamente legalizados ni invertidos. Sin embargo, el señor CALDERÓN VALENCIA nunca realizó ninguna actuación pertinente o razonable para intentar recaudar los recursos girados a título de anticipo.

En tercer lugar, una vez se frustró, nuevamente, el trámite de la licencia ambiental y si evidenciaba la administración municipal que el objeto del contrato ya no era posible de cumplir, la decisión que ha debido adoptar es la liquidación unilateral del contrato. Esta liquidación es una actuación administrativa que se materializa en un acto administrativo motivado mediante el cual la administración decide, unilateralmente, realizar el balance o corte finales de las cuentas del contrato estatal celebrado, y que solo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ya sea porque el contratista no se presentó a esta o porque las partes no llegaron a un acuerdo sobre las respectivas cuentas a finiquitar. En este sentido, como se ha mencionado con anterioridad, solo hasta la Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023, fue posible declarar la terminación y liquidación unilateral del contrato de obra SPI 076 de 2010.

En conclusión, la Sala considera que el señor Calderón Valencia incumplió sus deberes como alcalde, generando un daño fiscal por omisión en la vigilancia de recursos públicos. Se evidencia una conducta negligente que constituye culpa grave, afectando los principios de eficiencia y economía de la contratación estatal, lo que establece un vínculo de causalidad directa entre su omisión y la lesión al patrimonio público.

Tampoco es de recibo la argumentación del apelante en cuanto a la supuesta ausencia de nexo causal. Aunque el contrato fue suscrito y el anticipo desembolsado con anterioridad a su mandato, al asumir la función pública el señor Calderón Valencia adquirió el deber jurídico de adoptar medidas eficaces de seguimiento, supervisión y control sobre los recursos públicos comprometidos. Dicho deber se encuentra previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que impone al representante legal de la entidad contratante la obligación de dirigir la actividad contractual y velar por la protección del erario. Así mismo, la Ley 951 de 2005 establece que los mandatarios deben revisar el acta de empalme y conocer el estado de los contratos en ejecución. La omisión de tales deberes funcionales no solo facilitó la consolidación del daño patrimonial, sino que constituyó una inactividad administrativa prolongada durante la totalidad del periodo del apelante.

Adicionalmente, la Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023, que declaró la terminación y liquidación unilateral del contrato, confirma que durante la vigencia del mandato del señor Calderón Valencia no se adoptaron decisiones oportunas para recuperar

19



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 76 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

los recursos entregados como anticipo, ni se declaró el siniestro por su indebida utilización, ni se promovieron acciones tendientes a salvaguardar el interés fiscal. Tampoco se avanzó en la amortización o legalización del anticipo, a pesar de la existencia de informes contractuales que advertían el incumplimiento por parte del contratista. Tal inacción evidencia una apatía institucional reprochable en los términos de la Corte Constitucional⁶⁸, que proscribe la responsabilidad objetiva y exige dolo o culpa grave para la configuración de la responsabilidad fiscal.

Frente al argumento de la ausencia de daño determinado, esta Sala evidencia que el daño fiscal asciende a la suma de **DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE PESOS M/CTE (\$ 2.222.592.817)**, correspondiente a recursos públicos entregados a título de anticipo en ejecución del contrato SPI 076 de 2010, los cuales no fueron legalizados ni amortizados, y que no se tradujeron en bienes o servicios para la administración municipal. La inexecución del contrato y la permanencia improductiva de tales recursos durante el mandato del señor Calderón Valencia consolidan un detrimento patrimonial cierto, actual y cuantificable, conforme a la definición contenida en el artículo 6o. de la Ley 610 de 2000 y en línea con la jurisprudencia⁶⁹.

De esta forma, la responsabilidad del señor Calderón Valencia se encuentra entonces respaldada en la omisión sistemática de sus funciones legales, la falta de diligencia debida en la gestión fiscal, la inexistencia de acciones orientadas a prevenir o mitigar el daño, y su pasividad frente a la evidente inexecución contractual. La jurisprudencia ha indicado que la gestión contractual no puede entenderse como una facultad discrecional del servidor público, sino como una función reglada orientada a la protección del interés público⁷⁰.

Finalmente, se observa que la declaratoria de responsabilidad fiscal solidaria encuentra sustento en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, que establece la solidaridad entre el ordenador del gasto y los demás responsables fiscales cuando se acredite daño al patrimonio público. En consecuencia, la Sala considera que el señor JHON EVER CALDERÓN VALENCIA, en su calidad de alcalde municipal y gestor fiscal, incurrió en una conducta gravemente culposa que generó una afectación directa y concreta al patrimonio público, por lo que se impone confirmar la decisión de primera instancia que lo declaró responsable fiscal de manera solidaria.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 2002.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 16 de marzo de 2007, Exp. 15260.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de junio de 1995, Exp. 7326.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 77 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

4.4.1.6. JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO

En el recurso el señor IBARRA VALLEJO sostuvo que la acción fiscal ya había caducado antes de la entrada en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020, debido a que el hecho generador del presunto daño ocurrió el 15 de diciembre de 2014.

Afirmó que el contrato fue liquidado unilateralmente por la Resolución No. 063 del 28 de febrero de 2023, que señala que el anticipo de MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$1.149.923.267) entregado al CONSORCIO RELLENO VILLAGARZÓN no fue amortizado y debe ser reintegrado al Municipio de Villagarzón. El señor IBARRA VALLEJO cuestionó la valoración del daño, señalando que las irregularidades detectadas no fueron causadas por fallas en la planeación, sino por la falta de gestión en la ejecución del contrato por parte de las administraciones municipales.

Advirtió que no hay evidencia de culpa grave ni dolo en su actuación, y que la Contraloría analizó selectivamente las pruebas en su contra y no consideró las que indicaban su ausencia de responsabilidad fiscal. Señaló que, como Secretario de Despacho, cumplió con las funciones asignadas y que la responsabilidad sobre la gestión del anticipo era del contratista e interventor. Además, afirmó que los estudios previos y las gestiones para la ejecución del contrato se realizaron de acuerdo con la normativa vigente.

Destacó que la resolución mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato tiene presunción de legalidad, ya que no hubo irregularidades en la planeación del contrato, sino que las decisiones que afectaron la ejecución del contrato se tomaron después de su salida de la administración municipal. Además, mencionó que la ejecución de la obra y la inversión del anticipo estaban a cargo del contratista e interventor, y que la administración tenía confianza legítima en que estos actores cumplirían con sus obligaciones.

En sus argumentos, IBARRA VALLEJO citó la Sentencia C-619/2002 de la Corte Constitucional, que establece que solo son reprochables los actos realizados con dolo o culpa grave. Según él, no se demuestra en este caso que haya existido dolo o culpa grave en su actuación, ya que las decisiones que causaron el daño fueron tomadas por otros actores fuera de su control.

En conclusión, solicitó que se considere la documentación probatoria que respalda su

ye

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

postura y que se emita un fallo sin responsabilidad fiscal, dado que el daño no fue consecuencia de su actuación en la administración municipal y la ejecución del contrato fue realizada con base en una confianza legítima en los responsables del manejo del anticipo.

Consideraciones de la Sala de Decisión

De forma preliminar, esta Sala observa que los argumentos del recurso se basan en similares fundamentos a los que presentó en el recurso anterior, radicado mediante SIGEDOC No. 2022ER0169397, de fecha 11 de octubre de 2022, en contra del Auto No. 2020 de septiembre 23 de 2022, por el cual se imputó responsabilidad fiscal. En este sentido, no se observa en el recurso actual un nuevo elemento probatorio que permita reconsiderar lo resuelto previamente en el Auto No. 2324 de diciembre 12 de 2024, por medio del cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal en su contra.

En cuanto a la imputación de responsabilidad fiscal, se reitera lo resuelto en el Auto No. 2324 de 2024, en donde se expuso que los hechos generadores del daño fiscal se encuentran en la indebida planeación y estructuración del Contrato SPI No. 076 del 2010 y se extendieron en la etapa de ejecución. Este contrato, debido a la falta de permisos y licencias necesarios, resultó material y jurídicamente imposible de ejecutar. A raíz de ello, la administración municipal procedió a liquidarlo unilateralmente mediante la Resolución No. 063 de 2023, sin que se haya realizado un reconocimiento económico a favor del contratista. Adicionalmente, se analizó el componente relacionado con el anticipo entregado al contratista, el cual no fue utilizado para los fines previstos, y que hasta la fecha no ha sido reintegrado por el contratista a la entidad contratante.

En relación con la planeación y estructuración del contrato, se mantiene la postura que se adoptó en el fallo, donde se estableció que la administración encabezada por JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO, en su calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura, careció de la debida diligencia para gestionar los permisos y licencias necesarias para la ejecución del contrato. A pesar de que el recurrente argumentó que su función era solo de apoyo en la fase precontractual, no presentó pruebas documentales ni testimoniales que respaldaran su participación activa en la gestión de los permisos o en cualquier informe que indicara la necesidad urgente de tramitar tales documentos.

Por lo tanto, la Sala concluye que, en su calidad de Secretario de Planeación, JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO tenía la responsabilidad de velar por la correcta estructuración y viabilidad del proyecto, y que la falta de gestión en este sentido resultó en un daño



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD - 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 79 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

patrimonial al Estado.

Respecto a la noción de "*gestión fiscal*", la Sala Fiscal reafirma lo dispuesto en la Ley 610 de 2000, que define al gestor fiscal como quien tiene la responsabilidad de velar por la correcta adquisición, planeación, conservación, administración, y disposición de los recursos públicos. La responsabilidad fiscal en este caso, no se limita solo a la planeación del contrato, sino que se extiende a la supervisión de su ejecución. En este sentido, es relevante señalar que el anticipo entregado al contratista (equivalente al 50% del valor total del contrato) no fue manejado adecuadamente, y que el recurrente no adoptó las medidas necesarias para exigir su devolución cuando se evidenció que el contrato era inviable.

Igualmente, el recurrente sostuvo que la versión libre que proporcionó durante la diligencia no debió ser utilizada como fundamento para responsabilizarlo, dado que no constituye un medio probatorio. Si bien es cierto que la versión libre no es un medio de prueba, esta Instancia aclara que la decisión tomada en este caso no se basa únicamente en dicha versión. En su lugar, la responsabilidad fiscal de JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO se fundamenta en el análisis integral de las pruebas recaudadas durante el proceso, las cuales evidencian que su actuación negligente en la etapa de planeación y supervisión del contrato contribuyó directamente al daño patrimonial que se le imputa al erario.

En consecuencia, se reitera que la conducta de JOSÉ LUIS IBARRA VALLEJO fue culpable, constituyendo una omisión grave en el cumplimiento de sus funciones, que generó el daño patrimonial al Estado. La falta de diligencia en su gestión y la omisión de acciones fundamentales para garantizar la correcta ejecución del contrato evidencian su responsabilidad fiscal.

Por lo tanto, no prospera el recurso de apelación.

4.4.1.7. CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ, (integrante del CONSORCIO RELLENO VILLAGARZÓN)

CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ sostuvo que el fallo presenta un defecto fáctico relacionado con el incumplimiento de la administración municipal en sus obligaciones contractuales. Aseguró que el diagnóstico ambiental, la consulta a la comunidad y los estudios previos no fueron realizados adecuadamente durante la fase precontractual del proyecto, lo que derivó en dificultades para la ejecución del contrato. Afirmó que el contratista asumió tareas de diagnóstico y planeación que debieron haber sido ejecutadas

ve

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

por la entidad territorial, lo que generó la utilización indebida de los recursos del anticipo.

Argumentó que no existe nexo causal entre su conducta y el daño fiscal, ya que su actuación no puede calificarse como dolo o culpa grave. Advierte que no participó en la fase precontractual, contractual ni poscontractual de la adquisición del predio "Oroyaco", cuya responsabilidad recaía exclusivamente en la administración del Municipio de Villagarzón.

El recurrente señaló que no se valoraron adecuadamente las pruebas que demuestran que una vez inició la ejecución del contrato, el contratista tuvo que lidiar con las malas condiciones precontractuales, las cuales fueron informadas al Alcalde Municipal y al Secretario de Planeación. En su opinión, la no ejecución del proyecto se debió a falencias en la planeación del Municipio, y no a su actuación como contratista.

Expuso que se le vulneró su derecho al debido proceso al no vincular a la representante legal del Consorcio Relleno Villagarzón, quien también tuvo participación en la gestión fiscal del contrato. Señaló además que no tuvo acceso al expediente del proceso, lo que limitó su derecho a la defensa, particularmente en lo relacionado con las medidas cautelares decretadas.

Finalmente, sugirió que la aplicación del memorando No. 20221E0026806 de la Contraloría sobre los términos de caducidad es incorrecta, ya que según él, el último hecho generador del daño ocurrió con la suspensión del contrato, por lo que la acción fiscal debería haber caducado el 15 de diciembre de 2019. Además, argumentó que las modificaciones del Decreto 403 de 2020 no deben aplicarse al caso, ya que dicha norma entró en vigor después de que la acción fiscal ya había caducado.

Consideraciones de la Sala de Decisión

Analizado lo expuesto por el señor CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ, en el escrito del recurso de apelación, se concluye que los cargos denominados: i) Defecto fáctico por ausencia de valoración probatoria, ii) Rompimiento del nexo causal que imposibilita endilgar responsabilidad fiscal, y iii) Defecto fáctico por indebida valoración de la prueba, se desarrollan bajo argumentos que gozan de unidad de materia, ya que todos se fundamentan en que la conducta del contratista no es objeto de responsabilidad fiscal.

En efecto, la relación con el cargo de defecto fáctico por ausencia de valoración probatoria, este Cuerpo Colegiado reitera que la valoración probatoria fue exhaustiva y que los hechos



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 81 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

establecidos en el fallo se encuentran debidamente sustentados en las pruebas que fueron adecuadamente consideradas en el proceso. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en sentencia C-169 de 1997, establece que el juez es libre de valorar las pruebas según su convicción, sin que sea necesario considerar todas las pruebas presentadas, siempre que se sigan criterios de pertinencia y suficiencia.

En relación con el rompimiento del nexo causal, que según el recurrente imposibilita endilgar responsabilidad fiscal, esta Instancia reitera lo resuelto en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, en el cual se determinó la responsabilidad del señor CARLOS ANDRÉS CERÓN CHÁVEZ como integrante del CONSORCIO RELLENO VILLAGARZÓN. Esta responsabilidad se aborda de manera integral, destacando la responsabilidad del contratista en virtud de su condición de colaborador de la administración pública.

En virtud del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los contratistas tienen el deber de colaborar con las entidades administrativas para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, entre ellos la eficiente ejecución de los contratos. Es su responsabilidad advertir sobre las deficiencias de planeación y abstenerse de participar en contratos que ya presenten dificultades estructurales que imposibiliten su ejecución. En el presente caso, el recurrente no cumplió con esta obligación, ya que no actuó para mitigar el daño cuando la ejecución del contrato comenzó a evidenciarse como inviable debido a la oposición de la comunidad.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷¹, el contratista debe, en tales circunstancias, solicitar la terminación del contrato y la devolución del anticipo recibido, tal como se mencionó en la Resolución No. 0104 del 25 de marzo de 2014, que indica que la inversión del anticipo no pudo verificarse debido a la suspensión del contrato. En este sentido, el Consejo de Estado ha sostenido que los contratistas tienen el deber de informar sobre las deficiencias de planeación para evitar el perjuicio al patrimonio público, no pudiendo pretender la apropiación indebida de los recursos públicos⁷². Por lo tanto, la falta de cumplimiento por parte del recurrente con estas obligaciones constituyó un daño patrimonial al patrimonio público, el cual aún no ha sido reparado.

Respecto al defecto fáctico por indebida valoración de la prueba, el recurrente argumenta que no se valoraron adecuadamente las pruebas que demuestran que las dificultades para ejecutar el contrato fueron causadas por factores externos, principalmente la oposición de

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 15 de noviembre de 2007, rad. 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852).

⁷² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 6 de mayo de 2015, rad. 05001-23-31-000-1995-00271-01(31837).

Ue

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

la comunidad.

Este argumento no prospera. El fallo objeto de alzada está debidamente sustentado en las pruebas presentadas y practicadas en el proceso, las cuales fueron valoradas conforme a los principios de pertinencia y suficiencia establecidos por la Corte Constitucional en sentencia C-275 de 2003. Las pruebas en el expediente no conducen a la conclusión de que la responsabilidad fiscal no proceda, sino que por el contrario, refuerzan la idea de que el recurrente incumplió con su deber de actuar como colaborador de la administración para evitar el daño al patrimonio público.

En cuanto al alegato de que se vulneró el derecho de defensa por no haberse tenido acceso al expediente, esta Sala aclara que las partes tienen la carga procesal de realizar las gestiones necesarias para acceder al proceso. Durante el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, se dio cumplimiento a la Ley 610 de 2000, la cual establece la publicidad de los autos de trámite y de fondo. El expediente estuvo disponible para las partes y fue puesto en conocimiento de los sujetos procesales cuando lo solicitaron o se acercaron a la Secretaría Común de la Entidad.

En cuanto a la no vinculación de la señora ROCÍO MELO MARTÍNEZ, en su calidad de representante legal del CONSORCIO VILLAGARZÓN, la Sala Fiscal y Sancionatoria se remite a la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto a la capacidad procesal de los consorcios y uniones temporales, como se expuso en la sentencia de unificación sobre la naturaleza jurídica de los consorcios⁷³. En este caso, el consorcio no tiene personalidad jurídica propia, por lo que son los integrantes del consorcio quienes responden en virtud de su capacidad individual. En consecuencia, no era necesario vincular a la señora ROCÍO MELO MARTÍNEZ de manera individual, ya que las responsabilidades recaen sobre los miembros del consorcio.

En consecuencia, se confirmará el auto recurrido.

4.4.1.8. HENRY JAVIER FRANCO MELO

El recurrente sostuvo que se vulneraron de manera grave sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa dentro del trámite de responsabilidad fiscal. Aunque se decretó la nulidad de la imputación de responsabilidad fiscal mediante Auto ORD-801119-

⁷³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 25 de septiembre de 2013, rad. 25000-23-26-000-1997-03930-01.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 83 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

150-2023, la actuación administrativa no retrocedió al punto procesal correspondiente, como lo ordenaba la decisión. En cambio, se procedió a "adicionar" una decisión previamente anulada, lo que, a juicio del recurrente, constituye una irregularidad flagrante y una afectación grave de sus garantías procesales.

Esta actuación, según argumentó, dejó a algunos de los presuntos responsables a merced de decisiones arbitrarias, sin posibilidad real de ejercer su derecho de defensa. En su caso particular, se ignoraron sus observaciones presentadas tras la expedición del auto que adicionó la imputación anulada, bajo el argumento de que no era el momento procesal oportuno para pronunciarse.

También resaltó que incluso una instancia superior de la propia Contraloría General de la República advirtió sobre el desconocimiento de sus decisiones previas por parte del despacho que continuó el trámite, lo que agrava aún más la afectación a sus derechos.

Denunció además que no existe coherencia entre los actos procesales del trámite fiscal, en particular entre el auto de apertura, el auto de imputación y el fallo que declara la responsabilidad. Según el recurrente, los hechos generadores del daño patrimonial señalados en la apertura del proceso estaban enfocados en el mal manejo de un anticipo, pero en el fallo se agregaron nuevas causas como la falta de gestión administrativa y la omisión en declarar el siniestro contractual.

Esto constituye, en su criterio, una vulneración al principio de congruencia, que exige que las decisiones se fundamenten exclusivamente en los hechos previamente señalados y conocidos por los imputados. La introducción de nuevos motivos en la etapa final del proceso le impidió defenderse adecuadamente frente a esas nuevas imputaciones.

Tal incongruencia procesal genera incertidumbre jurídica y vulnera los principios de legalidad y defensa, que son pilares del derecho sancionatorio administrativo.

Resaltó además que el *a quo* emitió tres decisiones a lo largo del proceso: en dos de ellas se le exoneró de responsabilidad fiscal por considerar que su gestión fue diligente y proactiva. No obstante, en el tercer fallo, sin la existencia de nuevas pruebas ni un análisis diferente, se le declaró responsable fiscal.

Este cambio en la calificación jurídica de su conducta, sin motivación suficiente ni variación en los hechos ni en el acervo probatorio, vulnera el principio de confianza legítima. La

10

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

autoridad, argumentó, no explicó adecuadamente por qué varió su criterio y desconoció lo resuelto en las decisiones previas.

Según FRANCO MELO, esta falta de justificación es contraria a los principios de racionalidad, imparcialidad y coherencia que deben regir la función pública, en especial en un procedimiento que puede generar consecuencias tan graves como la responsabilidad fiscal.

Argumentó que el análisis probatorio realizado por el a quo fue parcial, ya que no se valoraron de forma adecuada los documentos aportados por el recurrente ni las pruebas que evidenciaban su gestión para intentar el reinicio del contrato. Resaltó que sus actuaciones fueron enfocadas en obtener permisos y actualizar las pólizas, lo cual demuestra su voluntad de cumplir con sus funciones.

Además, recalca que las pruebas que sirvieron de fundamento para exonerarlo en decisiones previas no cambiaron, lo que refuerza la tesis de que el fallo definitivo fue producto de una lectura sesgada del material probatorio. Esto revela una omisión en el deber de valorar integralmente el expediente, como exige el principio de imparcialidad.

Subrayó que no se consideró que durante su gestión el contrato se encontraba suspendido, lo que limitaba su capacidad de actuar, y que su participación se centró en procurar que las condiciones para su ejecución se restablecieran, en contraste con la pasividad de administraciones posteriores.

Sostuvo que al momento de la apertura del proceso fiscal, ya había transcurrido el término de caducidad previsto legalmente. El hecho generador del daño, según se reconoce en el mismo auto de apertura, ocurrió como máximo en diciembre de 2014, cuando se suspendió el contrato, y el proceso se inició recién en septiembre de 2020.

Por último, recordó que aunque el Decreto Ley 403 de 2020 extendió el término de caducidad a 10 años, esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-090 de 2022. Para la fecha de entrada en vigencia de dicho decreto, ya había operado la caducidad bajo el régimen anterior de cinco años.

Consideraciones de la Sala de Decisión

El argumento del recurrente parte de una interpretación errónea sobre los efectos de la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 85 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

nulidad decretada por esta autoridad. Si bien es cierto que mediante Auto ORD-801119-150-2023 se decretó la nulidad a partir del auto de imputación del 23 de septiembre de 2022, la posterior expedición del Auto No. 2003 del 29 de octubre de 2024 no constituye una adición a una providencia anulada, sino un nuevo acto administrativo válidamente emitido en cumplimiento del principio de eficacia procesal. La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso no puede interpretarse de forma tal que conduzca a la inoperancia de las potestades estatales⁷⁴.

Además, no se desconoce el derecho de defensa del recurrente, quien ya había sido imputado formalmente con anterioridad, y cuya oportunidad procesal para exponer sus argumentos fue respetada. No se evidencia violación de sus garantías procesales.

La congruencia entre los actos del proceso está debidamente acreditada. Los hechos expuestos en el auto de apertura del proceso y la imputación se refieren a fallas en la ejecución contractual, incluyendo el manejo del anticipo y la falta de seguimiento administrativo. El fallo simplemente desarrolla y valora en forma más detallada esas mismas conductas, sin introducir hechos nuevos.

El Consejo de Estado ha sostenido que *"la congruencia no exige identidad absoluta entre los hechos descritos en la imputación y en el fallo, sino coherencia material entre los fundamentos fácticos y jurídicos"*⁷⁵.

La motivación del fallo está claramente expresada en el análisis probatorio y en la identificación de los deberes funcionales incumplidos. El hecho de que existieran pronunciamientos previos en sentido absolutorio no impide que, ante una nueva evaluación del expediente, se llegue a una conclusión distinta. La Corte Constitucional ha reiterado que la administración puede rectificar sus decisiones siempre que lo haga con base en nuevas valoraciones razonadas⁷⁶.

En este caso, el fallo no desconoce las actuaciones positivas del recurrente, pero concluye que las mismas no fueron suficientes para evitar el daño fiscal, de lo cual deriva su responsabilidad.

En cuanto a la supuesta indebida valoración probatoria, el recurrente parte de una

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1141 de 2000.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2013, rad. 25000-23-26-000-2000-02505-01.

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia T-948 de 2008.

1/pe

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

interpretación subjetiva sobre la valoración probatoria realizada en el fallo. No se desconoce que adelantó algunas gestiones, pero la evaluación integral del acervo probatorio demuestra que tales actuaciones no fueron suficientes ni eficaces para cumplir con sus deberes funcionales.

La Corte Constitucional ha indicado que las autoridades deben valorar las pruebas conforme a criterios de razonabilidad, y que la diferencia de criterios sobre la apreciación probatoria no implica de por sí una vulneración de derechos⁷⁷. En este caso, el fallo se basó en un análisis ponderado de las pruebas obrantes, que demostraron la omisión del funcionario en adelantar gestiones concretas como exigir la devolución del anticipo o gestionar la caducidad del contrato.

Sobre la supuesta caducidad de la acción fiscal, tal argumento desconoce que el término de caducidad fiscal se cuenta desde la configuración del daño patrimonial, no desde la fecha del contrato ni del giro del anticipo. En este caso, la suspensión indefinida del contrato se mantuvo hasta fechas recientes y el detrimento patrimonial solo se consolidó con la inejecución definitiva del objeto contractual.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la caducidad de la acción fiscal debe interpretarse de forma que no impida el cumplimiento efectivo del control fiscal⁷⁸. Además, la acción fue iniciada antes del último hecho generador del daño, el cual ocurrió al momento de la liquidación. Recuérdese que la presente causa fiscal se aperturó cuando el contrato se encontraba suspendido, sin que tal suspensión pueda contemplarse con el último hecho para efectos de contabilizar la caducidad de la acción fiscal, ello desconocería que los hechos de esta actuación han sido de tracto sucesivo.

Relativo a la inexistencia de culpa grave, debe tenerse en cuenta que en materia fiscal tal conducta implica la inobservancia de deberes funcionales elementales⁷⁹. El fallo no se basa en suposiciones sino en hechos verificables: el señor FRANCO MELO no gestionó eficazmente la recuperación de los recursos ni adoptó medidas administrativas para reactivar o finalizar el contrato conforme a la ley.

El hecho de que el funcionario no hubiera participado en la etapa precontractual no lo exime de responsabilidad por los deberes adquiridos durante el ejercicio del cargo. Su rol como

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia T-162 de 2007.

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-103 de 2015.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de febrero de 2011, rad. 19031.

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Secretario de Planeación lo obligaba a supervisar el cumplimiento del objeto contractual, y frente a la evidente inejecución del contrato, debió adoptar decisiones efectivas, como iniciar procedimientos sancionatorios o declarar el siniestro. La omisión de estas actuaciones configura culpa grave.

Finalmente, en torno a la supuesta violación al derecho a la igualdad, debe tenerse en cuenta la igualdad ante la ley no implica identidad de trato, sino trato igual a quienes se encuentran en situaciones jurídicas equivalentes. En el caso concreto, el análisis de la responsabilidad fiscal se fundamentó en el rol y las actuaciones específicas del señor FRANCO MELO, no siendo exigible una comparación con otros funcionarios cuyas competencias, tiempos de gestión y participación contractual fueron distintas.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales⁸⁰, y para el caso concreto, no se configura vulneración alguna, ya que el análisis de la conducta del recurrente se realizó conforme al principio de responsabilidad individual.

Relativo a la falta de análisis del nexo causal, la Sala advierte que el fallo de responsabilidad fiscal contiene un análisis detallado de la relación entre la conducta omisiva del funcionario y el daño patrimonial al Estado. Aunque el contrato fue suscrito con anterioridad a su gestión, el recurrente tenía la obligación funcional de adoptar medidas para la recuperación del anticipo o la terminación del contrato, frente a su inejecución prolongada.

La jurisprudencia ha establecido que el nexo de causalidad no exige una conexión directa e inmediata, sino una relación adecuada y razonable entre la omisión y el resultado dañino⁸¹. En este caso, se probó que la omisión en activar mecanismos administrativos para resguardar los recursos públicos frente al Contrato de Obra No. 076 de 2010, contribuyó a la consolidación del daño, y por tanto existe una causalidad adecuada que justifica la declaratoria de responsabilidad fiscal.

En consideración de todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que ninguno de los argumentos expuestos por el apoderado de confianza del señor HENRY JAVIER FRANCO MELO tienen vocación de prosperar, este Cuerpo Colegiado considera procedente confirmar el fallo con responsabilidad fiscal emitido en su contra.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-022 de 1996.

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 4 de diciembre de 2006, rad. 15083.

fe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 88 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

V. INDEXACIÓN DEL DAÑO

Para esta Sala, al estar acreditado, en la presente causa, el daño, como primer elemento de la responsabilidad fiscal, que llevo a fallar con responsabilidad en contra los aquí declarados responsables, frente al hecho generador y sus causas es procedente ajustar la cuantía de cara a las consideraciones expuesta y en consecuencia indexarlo, dado que la naturaleza de la indemnización es el resarcimiento, entendido como la reparación por el daño causado al patrimonio público, como consecuencia de la conducta culposa atribuida a cada responsable fiscal y conforme ya con el análisis efectuado en el presente proveído.

Así, al tenerse que, en este proceso, a los vinculados se falló con responsabilidad fiscal, dicha decisión partió de la certeza que los vinculados son responsables y deben cargar con las consecuencias que se derivaron por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal o con ocasión de la misma que contribuyeron al daño causado al erario, estando obligados a repararlo.

De ahí, es procedente indexar la cuantía del daño determinado, dado que la naturaleza de la indemnización es el resarcimiento entendido como la reparación por el daño causado al patrimonio público, como consecuencia de la conducta culposa atribuida a cada responsable fiscal. Conforme lo manifestado por la Corte Constitucional, la indexación:

*"(...) se constituye en uno de los instrumentos para hacer frente a los efectos de la inflación en el campo de las obligaciones dinerarias, es decir, de aquellas que deben satisfacerse mediante el pago de una cantidad de moneda determinada. Lo anterior, en la medida en que la inflación produce una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda. Tal actualización se lleva a cabo mediante distintos mecanismos, los cuales permiten la revisión y corrección periódica de las prestaciones debidas, uno de los cuales es la indexación."*⁸²

En efecto, tratándose de este proceso fiscal, se debe precisar que la cuantía del fallo con responsabilidad fiscal se indexa con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el momento que corresponda, teniéndose los dos extremos temporales frente a la ocurrencia de los hechos y fecha de la decisión, conforme lo prevé el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

⁸² Sentencia C-189 de 2019.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 89 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

Conforme a lo anterior, esta Sala comparte el ejercicio de indexación del daño realizado por el a quo, dado que tomo como fecha de ocurrencia de los hechos las vigencias en que se realizaron los últimos pagos para cada convenio reprochado, y con fecha de finalización, la vigencia 2024 en la que se profirió el fallo definitivo; de manera que se mantiene el valor del fallo establecido por la primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República, en uso de sus atribuciones legales,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR, en grado de consulta, el **ARTÍCULO SEGUNDO** del Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"Por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario 801112-2019-35677"* emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **801112-2019-35677**, y en su lugar **PROFERIR FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL**, en forma solidaria, a título de CULPA GRAVE, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 801112-2019-35677, en cuantía de **DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE PESOS M/Cte. (\$2.222.592.817)**, en contra de **LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.101.691, en calidad de alcalde del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, para el periodo constitucional 2008 – 2011, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: REVOCAR, en grado de consulta, el **ARTÍCULO CUARTO** del Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"Por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario 801112-2019-35677"* emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **801112- 2019-35677**, y en su lugar, **DECLARAR COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, identificada con NIT. 860.002.400-2, en virtud de las siguientes Pólizas globales de manejo sector oficial No. 1002957 y No.1003515 expedidas por, junto con sus respectivas ampliaciones y anexos, conforme lo expuesto en la parte considerativa del

pe



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 90 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

presente proveído.

ARTÍCULO TERCERO: REVOCAR, en grado de consulta, el **ARTÍCULO SEXTO** del Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"Por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario 801112-2019-35677"* emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **801112-2019-3567**, y en su lugar, **MANTENER** las medidas cautelares en contra de **LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO**, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO CUARTO: REVOCAR, en grado de consulta, el **ARTICULO SEGUNDO** del Auto No. 0273 del 31 de marzo de 2025, *"Por el cual se resuelven recursos de reposición, se conceden los de apelación y se adoptan otras decisiones dentro del proceso ordinario 801112-2019-35677"*, y en consecuencia, sostener el **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL**, en forma solidaria, a título de **CULPA GRAVE**, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 801112-2019-35677, en cuantía de **DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE PESOS M/Cte. (\$2.222.592.817)**, en contra de **VÍCTOR HUGO ROMO TORO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.103812, en calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Villagarzón – Departamento de Putumayo, adoptado en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"Por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario 801112-2019-35677"*, emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **801112-2019-35677**, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído

ARTÍCULO QUINTO: CONFIRMAR el **ARTICULO PRIMERO** del Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"Por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario 801112-2019-35677"* emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **801112-2019-35677**, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO SEXTO: CONFIRMAR el **ARTICULO TERCERO** del Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024, *"Por el cual se profiere fallo con y sin responsabilidad fiscal dentro del*



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 91 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"

proceso ordinario 801112-2019-35677" emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 08 del Grupo Interne de Trabajo Coordinación para la Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 801112-2019-35677, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO SÉPTIMO: MANTENER, en caso de haberse decretado, las medidas cautelares en contra de VÍCTOR HUGO ROMO TORO, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO OCTAVO: NOTIFICAR el contenido de esta providencia **PERSONALMENTE**, a LUIS EDUARDO GARCÍA FRANCO, VÍCTOR HUGO ROMO TORO y LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO NOVENO: NOTIFICAR el contenido de esta providencia por **ESTADO**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE SILGADO BETANCUORT
Contralor Delegado Intersectorial No. 1
Sala Fiscal y Sancionatoria
Ponente.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD – 801119 -109 - 2025

FECHA: 13 DE MAYO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 92 de 92

"Por medio del cual se revisa en grado de consulta el fallo contenido en el Auto No. 2324 del 12 de diciembre de 2024 y se resuelven los recursos de apelación contra el mismo y adoptan otras determinaciones, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF No. 801112-2019-35677"


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


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

Proyectó: Henry Andrew Barbosa Salamanca
Contratista -CGR
Mónica Isabel Candela Cuéllar. Profesional Universitario.
Atención a SIGEDOC No. 2024IE0119963