

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Medellín, veintiséis (26) de junio del año dos mil veinticinco (2025)

RADICADO 040 DE 2019	
REFERENCIA: Fallo de Responsabilidad Fiscal	
Entidad afectada	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED-, identificado con NIT: 900.014.480-8.
Presuntos responsables	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adrián Felipe Becerra Guerra, identificado con cédula de ciudadanía 71.798.324. 2. Diego Restrepo Isaza, identificado con cédula de ciudadanía 71.704.377. 3. Manuel Fernando Correa, identificado con cédula de ciudadanía 71.782.929. 4. Sixto Naranjo Guarín, identificado con cédula de ciudadanía 71.584.432. 5. María Eugenia Lopera, identificada con cédula de ciudadanía 43.639.656. 6. Iván Dario Sánchez Hoyos, identificado con cédula de ciudadanía 71.737.060. 7. FUNCODENT-Fundación Colombiana de Desplazados, Vulnerables y Etnias-, en calidad de oferente y ejecutor del proyecto Torres del Este Etapa I y II.
Garante	<ul style="list-style-type: none"> • Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013. • AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6, en modalidad de coaseguros, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013. • AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6 en virtud de la Póliza Nro. 6158014414. • Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6 en modalidad de coaseguros con una participación del 35%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414. • Mapfre Seguros Generales con NIT: 891.700.037-9, modalidad de coaseguros con una participación del 25%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414.
Hecho investigado	A través de Alianza Fiduciaria S.A., el ISVIMED desembolsó a la OPV FUNCODENT ejecutora del proyecto de vivienda de interés prioritario Torres de Este Etapa I y II, la suma de \$3.529.729.800, en virtud de las Resoluciones 1023 de 2012 y 0271 de 2013, las cuales asignaron 103 subsidios de vivienda para la etapa I, la primera y 158 subsidios por la fase II, la segunda. <u>El desembolso realizado para la primera etapa ascendió a la suma de \$1.443.371.400 equivalente al 71.34% de los \$2.023.119.000 correspondiente a los recursos asignados para dicha etapa. Siendo su avance físico tan solo del 52%. Asimismo, para la etapa dos se desembolsaron \$2.086.358.400</u>

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

	<i>equivalentes al 64% del total de \$3.259.935.000 asignados a tal etapa, cuyo avance constructivo fue del 16,73%. Es decir los desembolsos realizados por el ISVIMED no correspondieron con el avance realizado, según lo exigido por las resoluciones de adjudicación. Adicionalmente, la obra fue suspendida por inviabilidad financiera el día 31 de agosto de 2016, sin que la entidad contará con la garantía requeridas en los actos de adjudicación para recuperar los recursos desembolsados, lo que indica que ISVIMED no logró oportunamente el objeto propuesto de brindar una solución de vivienda a los grupos beneficiarios del subsidio y afectó los recursos públicos a su cargo.</i>
Cuantía	Tres mil quinientos veintinueve millones setecientos veintinueve mil ochocientos (\$3.529.729.800).
Procedimiento	Ordinario.

COMPETENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Con fundamento en los artículos 268, numeral 5° y 272 de la Constitución Política, las leyes 610 de 2000, 1474 de 2011 y 1437 de 2011, los Acuerdos Municipales 087 y 088 de 2018, Resolución 578 de 2024 y demás normas concordantes, procede la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, por intermedio de su Contralor Auxiliar y el servidor público comisionado, a dictar auto que declara fallo de responsabilidad fiscal dentro del radicado Nro. **040 de 2019**, lo anterior tras las siguientes:

FUNDAMENTOS DE HECHO

1. Mediante Auditoría Regular al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- vigencia 2015, se estableció como hallazgo Nro. 11 Incumplimiento de las obligaciones contractuales, en el siguiente sentido:

«(...) El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED- expidió la Resolución Nro. 271 del 11 de abril de 2013, por medio del cual asignó subsidios municipales en dinero a 158 grupo familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para la adquisición de vivienda nueva en el proyecto de interés prioritario Torres del Este II.

El 30 de agosto de 2013, ISVIMED aprobó y autorizó a través de la fiduciaria Alianza Fiduciaria S.A, garante de estos recursos, el pago del primer desembolso por valor de \$391.192.200 a

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

la OPV FUNCODENT, sin haberse constituido para la fecha las pólizas que ampararan estos recursos.

Esta situación constituye una presunta vulneración a los principios de la Responsabilidad contenido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y el principio de eficacia de que trata el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, sin perjuicio del incumplimiento respecto a la finalidad del procedimiento establecido en la Resolución Interna Nro. 271 de 2013 artículo 3 donde se establece que: esta entidad autorizará el pago de los subsidios asignados, en proporción al desarrollo del proyecto y con la presentación de la póliza de garantía, constituidas por parte del Constructor en favor de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT y del ISVIMED, así como contra entrega del informe de avance de obra certificado por la interventoría y la Subdirección Técnica del Instituto.

La falta de controles en los procesos de contratación puede generar riesgos en los recursos entregados (...).

2. Posteriormente, mediante memorando 1114-201900001893 del 8 de marzo 2019¹, el Contralor Auxiliar de Obras Civiles trasladó tres hallazgos con incidencia fiscal, a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, junto con el formato de traslado de hallazgo fiscal de la Auditoría Regular vigencia 2017², identificándose que la información remitida, consistió en el incumplimiento del plan de mejoramiento del hallazgo Nro. 11 de la Auditoría Regular al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- vigencia 2015, debido a que, de las acciones implementadas no lograron la recuperación de los recursos públicos desembolsados a FUNCODENT, como continuación se transcribe:

«(...) Revisando los planes de mejoramiento formulados por el ISVIMED los cuales fueron remitidos a la Contraloría a través del radicado R201600003954 del 11 de octubre de 2016, tendientes a subsanar o corregir las causas que dieron origen al hallazgo 11, identificados como resultado del ejercicio del procedimiento de las Auditorias Regulares a ISVIMED vigencias 2015 y 2016 respectivamente, se pudo evidenciar lo siguiente:

En lo que respecta al proyecto de Vivienda Torres de Este. Etapa I y II, una vez analizada la información soporte y realizada la visita de campo al proyecto de vivienda señalado en apartes anteriores, se evidenció que el lote continúa sin definirse, ya que INSEREL LTDA empresa con la cual la OPV suscribió un contrato de ejecución del proyecto de vivienda y la cual tiene una participación del 80% en el lote donde se construye el proyecto, ha manifestado que trasciende a demandar por las afectaciones que ha tenido con la OPV FUNCODENT.

Así mismo, a la fecha de presentación del informe de auditoría vigencia 2017³, la obra continúa suspendida. Teniendo en cuenta que el plazo de realización de la acción de mejora no se

¹ Folio 4.

² Periodo evaluado 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017.

³ Noviembre 8 de 2017.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

cumplió en el término establecido para ello, toda vez que en su debida oportunidad se dijo por parte de la Contraloría que de no ser recuperado, acarrearía el traslado del presunto hallazgo fiscal a la dependencia respectiva, en los términos establecidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, tasados en el daño patrimonial en la cifra de \$3.529.729.000 (...).

3. Subsiguientemente, a través de memorando 1114-201900004127 del 22 de mayo de 2019⁴ la Contraloría Auxiliar de obras civiles, presentó escrito aclaratorio al alcance del memorando 201900001893 con ocasional traslado de tres hallazgos con presunta incidencia fiscal de la Autoría Regular a ISVIMED vigencia 2017, periodo auditado 2016, estableciendo el hecho a investigar en los siguientes términos:

«(...) A través de Alianza Fiduciaria S.A., el ISVIMED desembolsó a la OPV FUNCODENT ejecutora del proyecto de vivienda de interés prioritario Torres de Este Etapa I y II, la suma de \$3.529.729.800, en virtud de las Resoluciones 1023 de 2012 y 0271 de 2013, las cuales asignaron 103 subsidios de vivienda para la etapa I, la primera y 158 subsidios por la fase II, la segunda. El desembolso realizado para la primera etapa ascendió a la suma de \$1.443.371.400 equivalente al 71.34% de los \$2.023.119.000 correspondiente a los recursos asignados para dicha etapa. Siendo su avance físico tan solo del 52%.⁵ Asimismo, para la etapa dos se desembolsaron \$2.086.358.400 equivalentes al 64% del total de \$3.259.935.000 asignados a tal etapa, cuyo avance constructivo fue del 16.73%. Es decir los desembolsos realizados por el ISVIMED no correspondieron con el avance realizado, según lo exigido por las resoluciones de adjudicación.

Adicionalmente la obra fue suspendida por inviabilidad financiera el día 31 de agosto de 2016, sin que la entidad contará con la garantía requeridas en los actos de adjudicación para recuperar los recursos desembolsados, lo que indica que ISVIMED no logró oportunamente el objeto propuesto de brindar una solución de vivienda a los grupos beneficiarios del subsidio y afectó los recursos públicos a su cargo (...).

Adicionalmente, en este escrito aclaratorio, la Contraloría Auxiliar de Obras Civiles, la Subcontraloría y la Oficina Asesora Jurídica mediante mesa de trabajo del 29 de abril de 2019, determinó en consideración a la naturaleza compleja de los proyectos de vivienda analizados, la necesidad de realizar requerimientos a ISVIMED, con el fin de determinar la fecha de los hechos. Los requerimientos se realizaron a través de los memorandos E201900001943 del 25 de abril de 2019 y E201900001980 del 30 de abril de 2019.

4. Junto con el traslado del hallazgo se remitieron los siguientes medios probatorios:

⁴ Folio 2 a 3.

⁵ Informe de la Subsecretaría de Control urbanístico del 1 de febrero de 2019, folios 30 a 32, cuaderno 1. Folio 122 CD.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

4.1. A través de los radicados de la Contraloría **R201900001331** del 7 de mayo de 2019 [del oficio con radicado de ISVIMED S70089 del 6 de mayo de 2019] y radicado de la Contraloría **R201900001408** del 13 de mayo de 2019 [del oficio con radicado de ISVIMED S7495 del 14 de mayo de 2019] y radicado de la Contraloría **R201900001420** del 14 de mayo de 2019, se dio respuesta a los memorandos **E201900001943** del 25 de abril de 2019 y **E201900001980** del 30 de abril de 2019.

4.2. Por memorandos con radicados **R201600001006** del 11 de abril de 2016; **R201600002641**, **R201700002845** y radicado de ISVIMED S 20083 del 18 de diciembre de 2018, ISVIMED dio respuesta al hallazgo.

4.3. Análisis de la Respuesta por parte del equipo auditor reposan en: -) Acta de mesa de trabajo Nro. 5 análisis de respuesta informe preliminar vigencia 2015 del 13 de septiembre de 2016 –pág. 34 a 38; -) Acta de mesa de trabajo Nro. 9 análisis de respuesta informe preliminar vigencia 2017 del 27 de noviembre de 2018 –pág. 38.

4.4. Informes definitivos de auditorías regulares 2015, 2016 y 2017; Acta de mesa de trabajo Nro. 5 análisis de respuesta informe preliminar vigencia 2015 del 13 de septiembre de 2016; Acta de mesa de trabajo Nro. 9 análisis de respuesta informe preliminar vigencia 2017 del 27 de noviembre de 2018; Respuesta de ISVIMED oficio **R201600001006** del 11 de abril de 2016, **R201600002641**; **R201700002845** y radicado de ISVIMED S 20083 del 18 de diciembre de 2018 y registro fotográfico vigencia 2016, 2017 y 2018.

4.5. Mediante memorando **R201900000689** de 2019⁶ del 28 de febrero de 2019, ISVIMED dio respuesta de los funcionarios del instituto que fueron designados en los proyectos de vivienda ejecutados por las OPVS-Subdirectores, Directores, manual de funciones y el Señor Manuel Fernando Correa Vélez- Contratista-.

4.6. A través de memorando con radicado 114-201900001946 del 11 de marzo de 2019, el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal de Obras Civiles remitió documentos alcance al memorando 114-201900001893 a la

⁶ Folios 24 a 26.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Subcontraloría, remitiendo para hacer parte del proceso, los documentos soportes que a continuación se relacionan:

- **El 6 de marzo de 2019** mediante radicado R201900000770, puso en conocimiento a la Contraloría sobre las gestiones del ISVIMED al comunicar las irregulares presentadas en el proyecto habitacional Torres del Este por la Fundación FUNCODENT a la Dirección de Asesoría Legal y Control de la Gobernación de Antioquia y Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, mediante los Oficio con radicado de ISVIMED S1191 del 1 de febrero de 2019⁷ y Oficio con radicado de ISVIMED S1192 del 1 de febrero de 2019⁸.
- **El 6 de marzo de 2019** mediante Radicado R201900000772, ISVIMED pone en conocimiento a la Contraloría, sobre el oficio de seguimiento a FUNCODENT para que informará las gestiones del año 2018 y el estado técnico de los proyectos , a través del oficio con radico de ISVIMED S1224 del 1 de febrero de 2019.⁹
- **El 6 de marzo de 2019** mediante Radicado R201900000773 ISVIMED pone en conocimiento a la Contraloría, sobre la solicitud de impulso a los procesos sancionatorios, realizada por ISVIMED a la Subsecretaría de Control urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, a través del memorando con radicado de ISVIMED S2055 del 21 de febrero de 2019¹⁰ y la respuesta de información de la Gobernación de Antioquia con radicado E1584 del 13 de febrero de 2019¹¹
- **El 14 de abril de 2019** mediante Radicado R20190000873 ponen en conocimiento a la Contraloría, sobre la gestión ante el Inspector de policía del sector, realizada mediante oficio con radicado de ISVIMED S2446 del 1 de marzo de 2019.¹²

⁷ Folio 28 a 34.

⁸ Folio 32 a 34.

⁹ Folio 35 a 37.

¹⁰ Folio 36 a 44.

¹¹ Folios 39 vto. a 41.

¹² Folio 43 a 44.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

4.7. Mediante memorando con radicado E201900001943 del 25 de abril de 2019¹³ el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Obras Civiles, solicitó a ISVIMED, información sobre proyectos de vivienda OPV, tales como:

- Cuales proyectos se encuentran en ejecución, cuales están suspendidos o paralizados al a fecha de esta solicitud, indicando su avance actual o los procesos adelantados por el instituto.
- Remitir copia de los contratos de construcción adjudicados a los constructores o de las resoluciones de otorgamiento de subsidios para las OPVS beneficiadas en los diferentes proyectos de vivienda.
- Estado financiero a la fecha, relacionando los desembolsos realizados por ISVIMED y otras entidades de orden nacional y departamental y los saldos pendientes por entregar.
- Copia del contrato celebrado con la fiducia encargada de los recursos destinados para estos proyectos.
- Copia de las pólizas otorgada por los constructores o por las organizaciones populares encargada de los proyectos.
- Informes, presentaciones y demás documentos que reflejen el estado de los proyectos de vivienda.
- Informes de supervisión.
- Copia de licencia de construcción y urbanismo de los proyectos de vivienda.
- Copia de las autorizaciones realizadas por ISVIMED para los respectivos desembolsos de estos recursos.

4.8. Mediante memorando con radicado E201900001980 del El 30 de abril de 2019¹⁴ el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Obras Civiles, solicitó a ISVIMED copia de los siguientes documentos:

- Copia del contrato de fiducia mercantil, con sus modificaciones, ampliaciones, aclaraciones y demás documentos correspondientes relacionados con dicho contrato, donde se encuentra incluida las resoluciones de adjudicación de subsidios.
- Resolución Nro. 1023 de 2012 Torres del Este etapa I y Resolución Nro. 271 de 2023 Torres del Este etapa II.
- Copia de Comunicaciones internas donde se solicita la elaboración de las respectivas resoluciones -para cada uno de los proyectos antes indicados.

¹³ Folio 45.

¹⁴ Folio 46

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

- Copia de los contratos y/o promesas de compraventa tanto para el lote donde se desarrolla el proyecto, como las viviendas adjudicadas a los beneficiarios, de los proyectos de vivienda citados.

4.9. Mediante oficio con radicado R2019000001281 del 2 de mayo de 2019¹⁵ ISVIMED solicitó ampliación del plazo para dar respuesta al mediante memorando con radicado E201900001943 del 25 de abril de 2019.

4.10. Mediante memorando R201900001331 del 7 de mayo de 2019¹⁶, ISVIMED remitió información parcial del Contrato de Fiducia Mercantil Nro. 334 de 2012 con sus modificaciones y ampliaciones; Resolución Nro. 1023 de 2012 Torres del Este etapa I y Resolución Nro. 271 de 2023 Torres del Este etapa II; para el resto de la información se indica que la fecha de entrega el 14 de mayo de 2019. Información solicitada mediante memorando con radicado E201900001980 del 30 de abril de 2019. De la información aportada se identificó el contrato de encargo fiduciario, en el siguiente orden:

- Contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334 suscrito el 20 de diciembre de 2012¹⁷, destinación específica para pago de los subsidios. El Constituyente y Beneficiario, el Señor DIEGO RESTREPO ISAZA, identificado con Cedula de Ciudadanía Nro. 71.704.377 de Medellín, en calidad de Director General del INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HABITAR DE MEDELLÍN-ISVIMED-, según acuerdo Nro. 11 del 2 de enero de 2012. Duración 15 meses.
- Modificación del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 2 de diciembre de 2013¹⁸, por medio del cual se prorroga la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 2014. Firmado por DIEGO RESTREPO ISAZA.
- Modificación del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 17 de diciembre de 2014¹⁹, por medio del cual se prorroga la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 2015. Firmado por IVAN DARIO SANCHEZ HOYOS.
- OTROSI al encargo fiduciario Nro. 334 suscrito el 15 de octubre de 2014, firmado por IVAN DARIO SANCHEZ HOYOS.

¹⁵ Folio 47.

¹⁶ Folios 48 a 121.

¹⁷ Folio 49 a 51.

¹⁸ Folio 53.

¹⁹ Folio 54.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

- Modificación del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 15 de diciembre de 2015²⁰, por medio del cual se prorroga la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 2016. Firmado por IVAN DARIO SANCHEZ HOYOS.
- Modificación²¹ Nro.4 del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 27 de diciembre de 2016²², por medio del cual se prorroga la duración del contrato fiduciario hasta el cumplimiento del objeto contratado. Firmado por HUMBERTO JOSE IGLESIAS GÓMEZ.

Por otro lado, para la asignación de subsidios de vivienda, se examinó los actos administrativos:

- Resolución 0001023 del 3 de octubre de 2012²³, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 102 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa I. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$2.023.119.000).
- Resolución 271 del 11 de abril de 2013²⁴, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 158 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa II. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$3.259.935.000)

4.11. Mediante radicado R201900001408 El 13 de mayo de 2019, ISVIMED dio respuesta a la solicitud de información proyectos de vivienda OPV, solicitada mediante oficio con radicado de la Contraloría E201900001943 del 25 de abril de 2019, en el siguiente orden:

- Se remite informe sobre su ejecución avance actual y/o procesos adelantados; resoluciones de asignación de subsidios, copias de las pólizas otorgada por los constructores, copia de las licencias de construcción y copia de las autorización de los desembolsos.

²⁰ Folio 58 vto.

²¹ Folio 61.

²² Folio 58 vto.

²³ Folios 62 a 91.

²⁴ Folios 72 a 85.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

- Los soportes se encuentran en la unidad de DVD RW (D:) E487de2019/carpeta Funcoden-torres del este/ subcarpetas Resoluciones; Pólizas; Licencias construcción; pagos e informe torres del Este²⁵, medios documentales.
- En la Subcarpeta denominada Resoluciones, yace la **Resolución 0001023 del 3 de octubre de 2012**²⁶, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 102 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa I. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$2.023.119.000) y la **Resolución 271 del 11 de abril de 2013**²⁷, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 158 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa II. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$3.259.935.000).
- En la Subcarpeta nombrada Pólizas, las cuales se identifica: Póliza de Seguro de Cumplimiento en favor de las entidades otorgantes del subsidio de vivienda, de la Compañía de Seguros Confianza con NIT 860.070.374-0; Nro. De Póliza 05SV000526. Tomador Fundación Colombiana de Desplazados; Asegurado y beneficiario: Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, Vigencia: 30-12-2014 hasta 09-02-2016.
- Póliza Seguro de Cumplimiento Particular; Compañía Seguros Aseguradora Solidaria; Póliza de Nro. 530-45-994000008376; amparos de cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales, estabilidad de la obra y calidad del servicio, con vigencias cada uno. Tomador: GLD CONSTRUCTORES SAS; Asegurado y beneficiario: FUNCODENT.
- Póliza Seguros de Responsabilidad Civil Extracontractual; Compañía Seguros Aseguradora Solidaria; Póliza de Nro. 530-74-994000007910; vigencia de la póliza 13-06-2014 hasta el 13-10-2015. Tomador: GLD

²⁵ Folio 124 CD.

²⁶ Folios 62 a 91.

²⁷ Folios 72 a 85.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

CONSTRUCTORES SAS; Asegurado y beneficiario: GLD CONSTRUCTORES SAS.

- Subcarpeta de Licencias de Construcción:

- 1 - RESOLUCIÓN C2-0757- 29 NOVIEMBRE 2010
- 2 - RESOLUCIÓN C2-0449- 17 DICIEMBRE 2013
- 3 - RESOLUCIÓN C2- 0030 - 15 ENERO 2015
- 4 - RESOLUCIÓN C2-0039-12 ENERO 2018
- 5- RESOLUCIÓN C3-0123 - 26 FEBRERO DE 2019
- LICENCIA TORRES DEL ESTE

- La subcarpeta de pago, se encuentra la siguiente relación:

OPV FUNCIDENT			
TORRES DEL ESTE ETAPA I Y II			
Nro.	CONCEPTO	FECHA REALIZACIÓN DEL PAGO	VALOR PAGO
2	M219138 O.G 3	11/02/2013	404.623.800
3	M224092 SIN NUMERO	07/03/2013	404.623.800
4	M240075 O.G 23	23/05/2013	404.623.800
5	M250508 O.G 20	19/07/2013	229.500.000
6	M258645 O.G 24	02/09/2013	150.000.000
7	M258645 O.G 27	02/09/2013	241.192.200
8	M328491 O.G 67	29/08/2014	366.024.056
9	M328491 O.G 67	29/08/2014	25.168.144
10	M333241 O.G 72	23/09/2014	814.411.632
11	M349048 O.G 74	02/12/2014	489.562.368
TOTAL GENERAL			3.529.729.800

- Res 0271 de 2013 - Pago N°1 \$391.192.200 del 30-08-2013
- Res 0271 de 2013 - Pago N°2 \$391.192.200 de 28-08-2014
- Res 0271 de 2013 - Pago N°3 \$814.411.632 de 17-09-2014
- Res 0271 de 2013 - Pago N°4 \$489.562.368 del 28-11-2014
- Res 1023 de 2012 - Pago N°1 \$404.623.800 del 01-02-2013
- Res 1023 de 2012 - Pago N°2 \$404.623.800 del 05-03-2013
- Res 1023 de 2012 - Pago N°3 \$404.623.800 del 23-05-2013
- Res 1023 de 2012 - Pago N°4 \$229.500.000 de 17-07-2013

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

4.11. Mediante memorando R201900001420 del 14 de mayo de 2019²⁸, ISVIMED completo respuesta a la solicitud de información de los oficios E201900001980 y E201900002180 del 9 de mayo de 2019, aportando la siguiente información:

- Comunicación interna 692 del 16 de julio de 2012, sobre solicitud de conceptos jurídico sobre patrimonio autónomo constituido entre OPV FUNCODENT y la Fiducia Central. Anexando a esta solicitud los anexos que reposan en los folios 129 a 201 cuaderno 1, folios 202 al 393 cuaderno 2; folios 394 al 407 cuaderno 3.
- Copia de las comunicaciones internas donde se solicita la elaboración de las resoluciones.²⁹
- Copia de promesas de compraventa y certificado de tradición y libertad.³⁰

4.12. Mediante radicado R201900003465 El 18 de diciembre de 2019, ISVIMED remitió informe sobre el estado de los proyectos OPV FUNCODENT. ³¹En este escrito se acompaña informe de interventoría Nro. 1 del 29 de julio de 2019 y otros documentos aportados mediante oficio del 5 de agosto de 2019 por parte del representante legal de FUNCODENT a ISVIMED.; Acta de cierre financiero de convenio interadministrativo con VIVA.

ACTUACIONES PROCESALES

1. Por medio del Auto 123 del 18 febrero del 2020, se dio inicio a la Indagación Preliminar dentro del presente radicado y se decretaron las siguientes pruebas con el fin de esclarecer los hechos investigados:

1.2. Solicitar al Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA- como prueba, copia íntegra y completa del expediente administrativo relativo al proyecto torres del este, adelantado por OPV FUNCODENT en el cual se declaró incumplimiento del proyecto

²⁸ Folios 127 a 128.

²⁹ Folios 408 a 444.

³⁰ Folios 457 a 463.

³¹ Folios 485 a 491.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

e inicio proceso de siniestro mediante Resolución 2504 del 20 de noviembre de 2015, siendo confirmada por la segunda instancia Resolución 1572 del 31 de mayo de 2016.

1.3. Solicitar al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE – hoy Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial –ENTERRITORIO- , copia del expediente administrativo de interventoría, la cual adelantó cuando fue contratada por FONVIVIENDA para realizar interventoría del proyecto.

1.4. Solicitar a la Empresa de vivienda de Antioquia-VIVA- copia íntegra y completa del expediente administrativo relativo al proyecto torres del este etapa 1, donde se iba aportar subsidio de vivienda adelantado por FUNCODENT. Presentación de informe relativo al proyecto torres del este, donde explique las razones para el no desembolso del subsidio a las familias beneficiarias del proyecto.

1.5. Solicitud a la Fiscalía, copia íntegra y completa del expediente judicial que adelanta en contra del Señor Teófilo Palacio Mena.

1.6. Se solicitó a ISVIMED que se allegara copia del acto administrativo o procedimiento establecido en la entidad para la vigilancia, seguimiento y control de los proyectos OPV; copia del Acto administrativo de designación de coordinación, dirección, supervisión o cualquier otra denominación que reciba, relativo a la vigilancia, seguimiento y control del proyecto torres del este y recursos o subsidios destinados a las familias asociadas o certificado que no exista asignación de funciones; copia de las autorizaciones de desembolso de la fiducia al proyecto suscritas por el representante legal o su delegado, con los respectivos soportes – informes de interventoría y/o supervisión; Informar sobre el costo total del proyecto torres del este etapa I y II, discriminado que porcentaje, correspondió a subsidios de ISVIMED, a los aportes de los beneficiarios y los subsidios provenientes de otras entidades; informar si el ISVIMED ha adelantado algún procedimiento administrativo para la recuperación de los dineros dados en subsidios en el proyecto torres del este etapa I y II y por último, copia de expediente administrativo del convenio suscrito entre ISVIMED y FONVIVIENDA para el desarrollo del proyecto torres del este etapa I y II.

2. Mediante Auto 373 del 14 de diciembre de 2020, se realizó la apertura dentro del presente radicado, vinculando como presuntos responsables a Adrián Felipe Becerra Guerra, Laura Alcaraz García, Diego Restrepo Isaza: Director General, Manuel Fernando Correa, Sixto Naranjo Guarín, María Eugenia Lopera, Iván Darío

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Sánchez Hoyos, Humberto Iglesias Gómez, Sergio Gaviria Vásquez, Manuela García Gil, La firma INSEREL LTDA contratista de obra para la época de desembolso para la época de los hechos, Corporación para la restitución de derechos a personas vulnerables-CORDEPV, en calidad de interventor y FONCUDENT, en calidad de oferente y ejecutor del proyecto Torres del Este Etapa I y II. En esa oportunidad también se decretaron las siguientes pruebas con el fin de establecer la concurrencia de los elementos de la responsabilidad fiscal en el caso bajo estudio:

- 2.1. Oficiar a ISVIMED para que aportaran copia de las pólizas que amparan la gestión de sus funcionarios, para las vigencias comprendidas dentro del periodo 2012-2020; remisión de información personal de la Señora María Eugenia Lopera Monsalve y de Sixto Naranjo; remisión de copias de las comunicaciones internas 600-834 del 10 de septiembre de 2012 y 842 del 21 de agosto de 2012; información si las vigencias de los subsidios de vivienda municipal asignados al proyecto, ejecutado por FUNCODENT sufrieron alguna modificación y en caso afirmativo remitir copia del acto o actos que realizan tal modificación; información el Estado Actual del proceso sancionatorio iniciado por el ISVIMED en contra de FUNCODENT, por incumplimiento de sus obligaciones.
- 2.2. Oficiar a FUNCODENT para que allegara copia de los contratos de obra e interventoría, suscritos desde el 2012 hasta el 2020 para la ejecución del proyecto habitacional torres del Este Etapa I y II; copia integral de todos los informes presentados tanto por el contratista como por el interventor en el periodo en mención; copia de los documentos que soportan la existencia de tales contratistas y copia integral de todas las pólizas constituidas para la ejecución del proyecto en el periodo 2012 a 2020.
- 2.3. Oficiar a la Asesoría legal y de control de la Gobernación de Antioquia para informar si FUNCODENT cumple con todos los requisitos de su existencia y funcionamiento y si FUNCODENT ha sido sancionado, en caso afirmativo remitir copia integral del expediente sancionatorio.
- 2.4. VISITA ESPECIAL: Visita a las instalaciones de FUNCODENT para verificar los libros de asociados y demás registros que permitan verificar los afiliados de dicha fundación.
3. Por medio del Auto 067 del 2 de marzo de 2021, se reconoció personería al abogado contractual Francisco Javier Gil Gómez, en representación de los

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

investigados Humberto Iglesias Gómez; Sergio Gaviria Vásquez y Manuela García Gil.³²

4. Mediante Auto 122 del 13 de abril de 2021, se reconoció personería a la abogada contractual María Edilma Aristizábal López, en representación del investigado Adrián Felipe Becerra Guerra.³³

5. A través de Auto 253 del 15 de junio de 2021, se reconoció personería al abogado contractual Hernando Andrés Soto Valencia, en representación de la investigada Laura Alcaraz García.³⁴

6. Por medio del Auto 316 del 24 de junio de 2021, se reconoció personería a la abogada María Edilma Aristizábal López, en representación del investigado Iván Darío Sánchez Hoyos.³⁵

7. Mediante Auto 352 del 22 de julio de 2021, se reconoció personería al abogado Oscar Eduardo Vanegas Agudelo, en representación del investigado Sixto Naranjo Guarín.³⁶

8. Mediante Auto 376 del 2 de agosto de 2021, se reconoció personería a la abogada Mónica Vanessa Arboleda Diosa, en representación del investigado Diego Restrepo Isaza.³⁷

9. Los investigados Iván Darío Sánchez Hoyos, Diego Restrepo Isaza y Adrián Felipe Becerra Guerra, Manuel Fernando Correa Vélez, María Eugenia Lopera Monsalve a través de sus apoderados contractuales presentaron solicitud de escrito de improcedencia de versión libre y caducidad de acción fiscal³⁸.

10. Por medio del Auto 469 del 21 de septiembre de 2021, se reconoció personería al abogado contractual Osvaldo Manuel Tuiran Argel, en representación del investigado de Manuel Fernando Correa Vélez.³⁹

³² Folio 619.

³³ Folio 628.

³⁴ Folio 663.

³⁵ Folio 676.

³⁶ Folio 690.

³⁷ Folio 700.

³⁸ Folios 713 a 718, 722 a 726, 727 a 732, 746-750, 876 a 852, 868 a 872.

³⁹ Folio 816.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

11. Por medio del Auto 520 del 14 de octubre de 2021, se reconoció personería a la abogada Mónica Vanessa Arboleda Diosa, en representación de la investigada María Eugenia Lopera Monsalve.⁴⁰

12. A través del Auto 630 del 23 de noviembre de 2021, se reconoció personería al abogado contractual Mauricio Andrés Parra Cruz, en representación del investigado Manuel Fernando Correa Vélez.⁴¹

13. Que por Auto 636 del 25 de noviembre de 2021 la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva resolvió solicitud de revocatoria Directa presentada por los apoderados Osvaldo Manuel Tuiran Argel y Mauricio Andrés Parra Cruz en representación del Señor Manuel Fernando Correa Vélez.⁴²

14. Que a través del Auto 668 del 12 de octubre de 2023 la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva decretó oficiar a ISVIMED para que se allegue, informe sobre el estado actual del proyecto y si a la fecha se ha continuado con la construcción y en qué porcentaje ha avanzado, de lo contrario informar si fueron recuperados los dineros de los 260 subsidios indicando el total e informar de los subsidios no desembolsados aún se encuentran en la fiducia y remisión de las pólizas que amparaba a los servidores públicos y que cubra la vigencia 2020 incluido el mes de diciembre, remitir todo el documento de las pólizas e informar modalidad de la misma.⁴³

15. Mediante Auto 767 del 7 de diciembre de 2023 la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva vinculó a la Compañía Solidaria de Colombia, en razón de la Póliza 848-87-99400000013 del 18 de noviembre de 2020, desde el 31 de octubre de 2020 hasta el 31 octubre de 2021, en calidad de tercero civilmente responsable. La vinculación se comunicó el 12 de diciembre de 2023 mediante Radicado E202300004415.⁴⁴

⁴⁰ Folio 826.

⁴¹ Folio 853.

⁴² Folio 856 a 860.

⁴³ Folio 995 a 997.

⁴⁴ Folio 1042 a 1053.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

16. Por medio del Auto 012 del 25 de enero de 2024 se reconoció personería para actuar al abogado Ricardo Vélez Ochoa, en representación de la Compañía Solidaria de Colombia, en condición de tercero civilmente responsable, en calidad de compañía titular con respecto de la póliza Nro. 848-87-994000000013⁴⁵

17. Que a través del Auto 276 del 9 de mayo de 2024 la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, decreto la práctica de pruebas a ISVIMED para que allegaran soportes de autorización de desembolso asociadas a las resoluciones 1023 de 2012 y 271 de 2013; resolución 1139 del 2 de diciembre de 2016; aportar expediente de convenio de asociación entre ISVIMED y COMFAMA; Certificados laborales investigados; organigramas y mapas de procesos de los años 2012, 2013, 2014 y 2015.; aportar los procesos contractuales de obra e interventoría que suscribió FUNCODENT y autorizaciones de desembolso y los soportes de pago de los contratistas de obra e interventoría que pactó con FUNCODENT.⁴⁶

18. Mediante Auto 382 del 14 de junio de 2024 se adicionó el Auto de apertura 373 del 14 de diciembre de 2020, vinculando como presunta responsable fiscal Liliam Gabriela Cano Ramírez en calidad de Directora General de ISVIMED. ⁴⁷

19. Por medio del Auto 507 del 13 de agosto de 2024 se reconoció personería para actuar a la abogada Paula Andrea Hidalgo González, en representación de la investigada Liliam Gabriela Cano Ramírez.⁴⁸

20. Mediante Auto 584 del 17 de septiembre de 2024, se vinculó a las compañías aseguradoras AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6, en modalidad de coaseguros, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013; AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6 en virtud de la Póliza Nro. 6158014414; Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6 en modalidad de coaseguros con una participación del 35%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414 y Mapfre Seguros Generales con NIT: 891.700.037-9, modalidad de coaseguros con

⁴⁵ Folio 1101.

⁴⁶ Folios 1106 a 1111, 1164 a 1167.

⁴⁷ Folios 1168 a 1191

⁴⁸ Folio 1270

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

una participación del 25%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414, en calidad de terceros civilmente responsables.⁴⁹

21. Como garantías de defensa señaladas en el artículo 42 de la Ley 610 de 2000 se recibió exposición libre y espontánea de los presuntos responsables Laura Alcaraz García el 1 de septiembre de 2021⁵⁰; Sixto Naranjo Guarín el 8 de septiembre de 2021⁵¹ aporto como medios probatorios documentales,⁵² como Fallo disciplinario del 31 de agosto de 2021, manual de funciones, instructivo para realizar desembolsos a las OPV, Comunicación Interna 200-026 del 12 junio de 2013 Procedimientos para pagos; Manual de Acompañamiento Social a la Demanda Organizada OPV⁵³; Manuel Fernando Correa Vélez, el 3 de febrero de 2021⁵⁴; Diego Restrepo Isaza, el 26 de agosto 2022⁵⁵; María Eugenia Lopera, el 29 de agosto de 2022⁵⁶; Iván Darío Sánchez Hoyos, el 26 de agosto de 2022⁵⁷ y aporto medios probatorios como oficio con radicado de ISVIMED S2158 del 19 de febrero de 2015, declaración bajo juramento del Julián Gaviria Valencia y Comunicaciones a compañías aseguradoras⁵⁸; Adrián Felipe Becerra Guerra, el 2 de septiembre de 2022⁵⁹; Humberto Iglesias Gómez, Sergio Gaviria Vásquez y Manuela García Gil, el 23 de julio de 2024⁶⁰; INSEREL LTDA, el 23 de agosto de 2024⁶¹ y Liliam Gabriela Cano Ramírez, el 27 de agosto de 2024⁶². Respecto a los presuntos responsables Corporación para la restitución de derechos a personas vulnerables-CORDEPV y FONCUDENT se les nombró apoderado de oficio de conformidad al artículo 43 de la Ley 610 de 2000.

22. Por medio del Auto 608 del 26 de septiembre de 2024 se reconoció personería para actuar al abogado Ricardo Vélez Ochoa, en representación de Axa Colpatria Seguros, en condición de tercero civilmente responsable, en calidad de coaseguros

⁴⁹ Folios 1340 a 1352.

⁵⁰ Folios 754 a 761.

⁵¹ Folios 770 a 804.

⁵² Folios 770 a 804.

⁵³ Folios 770 a 809.

⁵⁴ Folios 877 a 878, 896 a 898.

⁵⁵ Folios 934 a 945.

⁵⁶ Folios 947 a 950.

⁵⁷ Folios 917 a 921.

⁵⁸ Folios 923 a 933.

⁵⁹ Folios 951 a 968.

⁶⁰ Folios 1232 a 1240, 1342 a 1253, 1255 a 1264.

⁶¹ Folios 1278 a 1284.

⁶² Folios 1285 a 1306.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

con respecto de la póliza Nro. 848-87-994000000013⁶³, y en calidad de compañía titular frente a la Póliza Nro. 6158014414.

23. Por Auto 653 del 21 de octubre de 2024 decretó la práctica de recepción de testimonio solicitado en el escrito de versión libre del Señor Sixto Naranjo Guarín.⁶⁴

24. Mediante Auto 729 del 13 de noviembre de 2024 se profirió decretar y practicar pruebas testimoniales solicitas en los escritos de las versiones libres de los investigados Humberto Iglesias Gómez, Sergio Gaviria Vásquez y Manuela García Gil⁶⁵ y se practicaron pruebas documentales mediante Radicado E-20246004341 del 15 de noviembre de 2024⁶⁶.

25. Mediante Auto 754 del 22 de noviembre de 2024, se profirió auto de traslado de pruebas testimoniales del Radicado 104-2019 a petición del Doctor Francisco Javier Gil Gómez apoderado de los investigados Humberto Iglesias Gómez, Sergio Gaviria Vásquez y Manuela García Gil.⁶⁷

26. Mediante Auto 843 del 20 de diciembre de 2024, se profirió archivo a favor de Humberto Iglesias Gómez; Sergio Gaviria Vásquez; Manuela García Gil; Liliam Gabriela Cano Ramírez; INSEREL LTDA y la Corporación para la restitución de derechos a personas vulnerables-CORDEPV y se imputó responsabilidad fiscal a los investigados Adrián Felipe Becerra Guerra; Diego Restrepo Isaza; Manuel Fernando Correa; Sixto Naranjo Guarín; María Eugenia Lopera; Iván Darío Sánchez Hoyos y FONCUDENT, en calidad de oferente y ejecutor del proyecto Torres del Este Etapa I y II.

27. A través del Auto 004 del 16 de enero de 2025, el Despacho del Contralor Distrital de Medellín, resolvió decisión de grado de consulta, confirmado la decisión del Auto 843 del 20 de diciembre de 2024.

⁶³ Folio 1101.

⁶⁴ Folio 1443 a 1446.

⁶⁵ Folio 1495 a 1499

⁶⁶ Folio 1507

⁶⁷ Folio 1516.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

28. Por medio del Auto 012 del 17 de febrero de 2025, el Despacho del Despacho del Contralor Distrital de Medellín, decidió una solicitud de aclaración del Auto 004 de 2025, a través del cual se resolvió grado de consulta.

29. Vencido los términos para la notificación personal del auto de imputación, se profirió Auto 358 del 9 de abril de 2025, por medio del cual se decretó, incorporó y se negó algunas pruebas.

RELACIÓN DE PRUEBA

Para determinar la responsabilidad fiscal de los implicados, el expediente contentivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 040-2019, adelantado con ocasión del daño patrimonial que se reputa afectó los intereses patrimoniales del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED-, contiene los medios de prueba que se enuncian a continuación, aportados y arrimados en el curso de la actuación adelantada, ahora objeto de evaluación y respecto de los cuales al plasmar las consideraciones de este proveído, se procederá a realizar el subyacente análisis jurídico, en el que honrando las reglas de la sana crítica serán conjugados los diversos elementos probatorios, prescindiendo incurrir en un examen aislado de cada probanza, y buscando una estimación conjunta de la totalidad de pruebas articuladas y examinadas, como un compuesto integrado por elementos heterogéneos a través de los cuales se llega a un convencimiento equilibrado y único, valoración que se realizará en función de la naturaleza de la providencia que se adopta y sobre la cual se habrá de edificar la presente decisión, veamos:

- I. Los allegados al expediente del hallazgo fiscal, los cuales se relacionan así:
 1. Respuesta de ISVIMED sobre los funcionarios del instituto que fueron designados en los proyectos de vivienda ejecutados por las OPVS-

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Subdirectores, Directores, manual de funciones y el Señor Manuel Fernando Correa Vélez- Contratista.⁶⁸

2. En memorando con radicado 114-201900001946 del 11 de marzo de 2019, el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal de Obras Civiles remitió documentos alcance al memorando 114-201900001893 a la Sub contraloría, los cuales se relacionan a continuación:
 - Memorando con radicado R201900000770 del 6 de marzo de 2019, ISVIMED informó sobre las gestiones al comunicar las irregulares presentadas en el proyecto habitacional Torres del Este por la Fundación FUNCODENT a la Dirección de Asesoría Legal y Control de la Gobernación de Antioquia y Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, mediante los Oficio con radicado de ISVIMED S1191 del 1 de febrero de 2019⁶⁹ y Oficio con radicado de ISVIMED S1192 del 1 de febrero de 2019⁷⁰.
 - Memorando con Radicado R201900000772 del 6 de marzo de 2019, ISVIMED pone en conocimiento, sobre el oficio de seguimiento a FUNCODENT para que informará las gestiones del año 2018 y el estado técnico de los proyectos, a través del oficio con radico de ISVIMED S1224 del 1 de febrero de 2019.⁷¹
 - Memorando con Radicado R201900000773 del 6 de marzo de 2019 ISVIMED pone en conocimiento, sobre la solicitud de impulso a los procesos sancionatorios, realizada por ISVIMED a la Subsecretaría de Control urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, a través del memorando con radicado de ISVIMED S2055 del 21 de febrero de 2019⁷² y la respuesta de información de la Gobernación de Antioquia con radicado E1584 del 13 de febrero de 2019⁷³

⁶⁸ Folios 24 a 26.

⁶⁹ Folio 28 a 34.

⁷⁰ Folio 32 a 34.

⁷¹ Folio 35 a 37.

⁷² Folio 36 a 44.

⁷³ Folios 39 vto. a 41.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

- Memorando con Radicado R20190000873 del 14 de abril de 2019, ISVIMED ponen en conocimiento sobre la gestión ante el Inspector de policía del sector, realizada mediante oficio con radicado de ISVIMED S2446 del 1 de marzo de 2019.⁷⁴

3. Mediante memorando R201900001331 **del 7 de mayo de 2019**, ISVIMED remitió información parcial del Contrato de Fiducia Mercantil Nro. 334 de 2012 con sus modificaciones y ampliaciones; Resolución Nro. 1023 de 2012 Torres del Este etapa I y Resolución Nro. 271 de 2023 Torres del Este etapa I⁷⁵ así:

- Contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334 suscrito el 20 de diciembre de 2012⁷⁶, destinación específica para pago de los subsidios. El Constituyente y Beneficiario, el Señor DIEGO RESTREPO ISAZA, identificado con Cedula de Ciudadanía Nro. 71.704.377 de Medellín, en calidad de Director General del INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HABITAR DE MEDELLÍN-ISVIMED-, según acuerdo Nro. 11 del 2 de enero de 2012. Duración 15 meses; Modificación del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 2 de diciembre de 2013⁷⁷, por medio del cual se prorroga la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 2014. Firmado por DIEGO RESTREPO ISAZA; Modificación del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 17 de diciembre de 2014⁷⁸, por medio del cual se prorroga la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 2015. Firmado por IVAN DARIO SANCHEZ HOYOS; OTROSI al encargo fiduciario Nro. 334 suscrito el 15 de octubre de 2014, firmado por IVAN DARIO SANCHEZ HOYOS; Modificación del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 15 de diciembre de 2015⁷⁹, por medio del cual se prorroga la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 2016. Firmado por IVAN DARIO SANCHEZ HOYOS; Modificación⁸⁰ Nro.4 del contrato de Encargo Fiduciario Nro. 334, suscrito el 27 de diciembre de 2016⁸¹, por medio del cual se prorroga la duración del contrato fiduciario hasta el cumplimiento del objeto contratado. Firmado por HUMBERTO JOSE IGLESIAS GÓMEZ.

⁷⁴ Folio 43 a 44.

⁷⁵ Folios 48 a 121.

⁷⁶ Folio 49 a 51.

⁷⁷ Folio 53.

⁷⁸ Folio 54.

⁷⁹ Folio 58 vto.

⁸⁰ Folio 61.

⁸¹ Folio 58 vto.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

- **Resolución 0001023 del 3 de octubre de 2012⁸²**, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 102 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa I. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$2.023.119.000).

- **Resolución 271 del 11 de abril de 2013⁸³**, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 158 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa II. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$3.259.935.000).

4. Mediante radicado R201900001408 del 13 de mayo de 2019 ISVIMED dio respuesta a la solicitud de información proyectos de vivienda OPV aportando:
 - Informe sobre su ejecución avance actual y/o procesos adelantados; resoluciones de asignación de subsidios, copias de las pólizas otorgada por los constructores, copia de las licencias de construcción y copia de las autorización de los desembolsos.
 - Los soportes se encuentran en la unidad de DVD RW (D:) E487de2019/carpeta Funcoden-torres del este/ subcarpetas Resoluciones; Pólizas; Licencias construcción; pagos e informe torres del Este⁸⁴, medios documentales que se relacionaran a reglón seguido:
 - En la Subcarpeta denominada Resoluciones, yace la **Resolución 0001023 del 3 de octubre de 2012⁸⁵**, por medio del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 102 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa I. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$2.023.119.000) y la **Resolución 271 del 11 de abril de 2013⁸⁶**, por medio

⁸² Folios 62 a 91.

⁸³ Folios 72 a 85.

⁸⁴ Folio 124 CD.

⁸⁵ Folios 62 a 91.

⁸⁶ Folios 72 a 85.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

del cual se asignan subsidios municipales en dinero a 158 grupos familiares beneficiarios de la Organización Popular de Vivienda FUNCODENT, para adquirir vivienda nueva en el proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este Etapa II. Imputar recursos otorgados por esta resolución por valor de (\$3.259.935.000).

- En la Subcarpeta nombrada Pólizas, las cuales se identifica: Póliza de Seguro de Cumplimiento en favor de las entidades otorgantes del subsidio de vivienda, de la Compañía de Seguros Confianza con NIT 860.070.374-0; Nro. De Póliza 05SV000526. Tomador Fundación Colombiana de Desplazados; Asegurado y beneficiario: Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda. Vigencia: 30-12-2014 hasta 09-02-2016.
- Póliza Seguro de Cumplimiento Particular; Compañía Seguros Aseguradora Solidaria; Póliza de Nro. 530-45-994000008376; amparos de cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales, estabilidad de la obra y calidad del servicio, con vigencias cada uno. Tomador: GLD CONSTRUCTORES SAS; Asegurado y beneficiario: FUNCODENT.
- Póliza Seguros de Responsabilidad Civil Extracontractual; Compañía Seguros Aseguradora Solidaria; Póliza de Nro. 530-74-994000007910; vigencia de la póliza 13-06-2014 hasta el 13-10-2015. Tomador: GLD CONSTRUCTORES SAS; Asegurado y beneficiario: GLD CONSTRUCTORES SAS.
- Subcarpeta de Licencias de Construcción: C2-0757-29 Noviembre de 2010; C2-0449-17 Diciembre 2013; C2-0030-15 Enero de 2015; C2-0039-12 Enero 2018; C3-0123- 26 Febrero de 2019 y licencia Torres del Este.
- La subcarpeta de pago, se encuentra la siguiente relación: Pago Nro.1 \$391.192.200 del 30 de agosto de 2013; pago Nro.2 \$391.192.200 del 28 de agosto de 2014; pago Nro.3 \$ 814.411.632 del 17 de septiembre de 2014; pago Nro.4 \$489.562.368 del 28 de noviembre de 2014 asociado a la **Resolución 0271 de 2013**. Pagos Nro. 1 \$404.623.800 de 1 de febrero de 2013; Pagos Nro. 2 \$404.623.800 de 5 de marzo de 2013; Pagos Nro. 3 \$404.623.800 de 23 de mayo de 2013 y Pagos Nro. 4 \$229.500.000 de 17 de julio de 2013 asociado a la **Resolución 1023 de 2013**.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

OPV FUNCODENT			
TORRES DEL ESTE ETAPA I Y II			
Nro.	CONCEPTO	FECHA REALIZACIÓN DEL PAGO	VALOR PAGO
2	M219138 O.G 3	11/02/2013	404.623.800
3	M224092 SIN NUMERO	07/03/2013	404.623.800
4	M240075 O.G 13	23/05/2013	404.623.800
5	M250508 O.G 20	19/07/2013	229.500.000
6	M258645 O.G 24	02/09/2013	150.000.000
7	M258645 O.G 27	02/09/2013	241.192.200
8	M328491 O.G 67	29/08/2014	366.024.056
9	M328491 O.G 67	29/08/2014	25.168.144
10	M333241 O.G 72	23/09/2014	814.411.632
11	M349048 O.G 74	02/12/2014	489.562.368
TOTAL GENERAL			3.529.729.800

5. Memorando con radicado R201900001420 del 14 de mayo de 2019⁸⁷ ISVIMED aportando la siguiente información:
 - Comunicación interna 692 del 16 de julio de 2012, sobre solicitud de conceptos jurídico sobre patrimonio autónomo constituido entre OPV FUNCODENT y la Fiducia Central. Anexando a esta solicitud los anexos que reposan en los folios 129 a 201 cuaderno 1, folios 202 al 393 cuaderno 2; folios 394 al 407 cuaderno 3.
 - Copia de las comunicaciones internas donde se solicita la elaboración de las resoluciones.⁸⁸
 - Copia de promesas de compraventa y certificado de tradición y libertad.⁸⁹
 6. Memorando con radicado R201900003465 del 18 de diciembre de 2019, ISVIMED remitió informe sobre el estado de los proyectos OPV FUNCODENT.⁹⁰ En este escrito se acompañó informe de interventoría Nro. 1 del 29 de julio de 2019 y otros documentos aportados mediante oficio del 5 de agosto de 2019 por parte del representante legal de FUNCODENT a ISVIMED.; Acta de cierre financiero de convenio interadministrativo con VIVA.
- II. Los allegados al expediente por la indagación preliminar, los cuales se relacionan así:

⁸⁷ Folios 127 a 128.

⁸⁸ Folios 408 a 444.

⁸⁹ Folios 457 a 463.

⁹⁰ Folios 485 a 491.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

7. Memorando con radicado R202000000695 del 26 de febrero de 2020, la Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia –VIVA- remite en medio magnético, copia integral y completa del expediente contractual relativo al proyecto torres del este etapa I, convenio 2012-VIVA-CF-061 suscrito entre VIVA e ISVIMED. Se anexo copia del acta de cierre financiero del Convenio 2012-VIVA-CF-061, donde se da cuenta de toda la trazabilidad del mismo y de las razones por las cuales no se efectuó el desembolso de los aportes definidos en el convenio a cargo de la entidad.⁹¹
8. Memorando con radicado R202000000797 del 4 de marzo de 2020, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE – hoy Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial –ENTERRITORIO, dio respuesta a la práctica de pruebas señalando que la contratación de interventoría estaba a cargo de FUNCODENT, por lo tanto se daban traslado a FUNCODENT, como se señala en la Resolución 019 del 2011, como se observa en el oficio con radicado de enterritorio Nro. 20202400051711.⁹²
9. Memorando con radicado R202000000808 del 4 de marzo de 2020, ISVIMED dio respuesta a la práctica de pruebas en medio magnético.⁹³
10. Memorando con radicado R202000000908 del 13 de marzo de 2020, el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA anexa copia en medio magnético copia íntegra y completa del expediente administrativo relativo al proyecto torres del este, adelantado por OPV FUNCODENT en el cual se declaró incumplimiento del proyecto e inicio proceso de siniestro mediante Resolución 2504 del 20 de noviembre de 2015, siendo confirmada por la segunda instancia Resolución 1572 del 31 de mayo de 2016.⁹⁴
11. Mediante memorando con radicado 1200-202000001892 del 2 de marzo de 2020, se le da traslado al abogado comisionado fallo sancionatorio de primera y segunda instancia de la Personería de Medellín en medio magnético.⁹⁵

III. Lo recaudado en el proceso de responsabilidad fiscal, así:

⁹¹ Folio 509 a 514-517.

⁹² Folios 518 a 531.

⁹³ Folios 532 a 535.

⁹⁴ Folios 536 a 552 –CD 552.

⁹⁵ Folios 515 a 516.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

12. Memorando con radicado R202200000646 del 28 de marzo de 2022, ISVIMED remitió la póliza Nro. 848-87-994000000013 anexo 0, la cual amparó la gestión de los servidores Públicos para la vigencia 31 de octubre de 2020 hasta el 31 de octubre de 2021, y de esa misma póliza anexo 1, vigencia del 31 de octubre de 2021 hasta el 30 de noviembre de 2021.⁹⁶
13. Memorando con radicado R20230004232 del 14 de noviembre de 2023, ISVIMED remitió respuesta a la práctica de pruebas del auto que decretó pruebas del 12 de octubre de 2023, informando el estado actual del proyecto Torres del Este Etapa I y II, envió de pólizas que ampara los servidores públicos Nro. 848-87-994000000013 y Resolución 199 del 12 de mayo de 2021.⁹⁷
14. Memorando con radicado R20247002132 del 30 de mayo de 2024, ISVIMED dio respuesta al decreto de pruebas de providencia del 4 de marzo de 2024, allegando: documentos que soportan las autorizaciones de pagos asociados a las resoluciones 1023 de 2012 y 271 de 2013; Resolución 1139 del 2 de diciembre de 2016 por medio del cual se establece el comité para Organizaciones Populares de Vivienda OPV; Información del interventor Libardo Cardoso López; Copia del expediente Convenio de Asociación 262 del 2010; Certificado labores discriminando la forma de vinculación, el cargo desempeñado, los periodos o vigencias en el cual ejerció el cargo y descripción de las funciones asociados a cada cargo desempeñado por los investigados; organigrama y mapa de procesos de los años 2012, 2013, 2014 y 2015; procesos contractuales adelantados por FUNCODENT y soportes de los pagos.⁹⁸
15. En la versión libre de la investigada Laura Alcaraz García, solicito oficiar al ISVIMED para que se allegue al proceso certificación laboral de Laura en la que consten los periodos de desempeño de cada cargo.
16. En la versión libre del investigado Sixto Naranjo Guarín, aportó como pruebas documentales: fallo del proceso Disciplinario del 31 de agosto de 2021⁹⁹, manual específico de funciones y competencias laborales, nivel

⁹⁶ Folios 888 a 895.

⁹⁷ Folios 1005 a 1045.

⁹⁸ Folios 1164 a 1167.

⁹⁹ Folios 773 a 794

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

directivo, empleo Subdirector de Dotación de Vivienda y Hábitat¹⁰⁰, instructivos para realizar desembolsos a las OPV¹⁰¹, comunicación interna del 12 de junio de 2013 procedimiento de pagos¹⁰² y manual de acompañamiento social a demanda Organizada OPV¹⁰³. Adicionalmente, solicito como prueba testimonial del señor Leonardo Martínez, dirección Calle 47 D # 75 -240 Sector Velódromo estadio Medellín.

17. En la versión libre del investigado Iván Darío Sánchez Hoyos aportó como pruebas documentales: comunicación S2158 del 19 de febrero de 2019 dirigida al organismo de contrato¹⁰⁴, comunicación de las compañías aseguradoras suramericana y solidaria¹⁰⁵ y testimonio juramentado de Julián Gaviria Valencia, empleado de suramericana de seguros ratificando la no expedición de pólizas al ISVIMED¹⁰⁶.
18. En la versión libre del investigado Diego Restrepo Isaza, aportó como pruebas documentales: Oficio de suspensión del proyecto del 20 de junio de 2014 bajo radicado S9860¹⁰⁷ y fichas de control Torres del Este Etapa I¹⁰⁸.
19. En la versión libre del investigado **Adrián Felipe Becerra Guerra** aportó como pruebas documentales: auto de archivo de investigación disciplinaria¹⁰⁹.
20. En la versión libre del investigado **Humberto Iglesias Gómez**¹¹⁰ aportó como pruebas documentales: certificado laboral. Adicionalmente, solicito como prueba testimonial del señor Leonardo Manuel Fernando Hoyos Roldan quien estuvo vinculado en el ISVIMED; y al Señor Camilo Andrés Upegui Rincón, vinculado como contratista desarrollando el trabajo de las OPV.

¹⁰⁰ Folios 796 a 797.

¹⁰¹ Folios 748 a 799.

¹⁰² Folio 800.

¹⁰³ Folios 801 a 809.

¹⁰⁴ Folio 929 a 931.

¹⁰⁵ Folio 923

¹⁰⁶ Folios 932 a 933.

¹⁰⁷ Folios 945 a 946.

¹⁰⁸ Folios 936 a 939

¹⁰⁹ Folios 955 a 968

¹¹⁰ Folios 1486 a 1494

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

21. En la versión libre de la investigada **Manuela García Gil**¹¹¹ aportó como pruebas documentales: certificado laboral. Adicionalmente, solicito como prueba testimonial del señor Leonardo Manuel Fernando Hoyos Roldan quien estuvo vinculado en el ISVIMED; y al Señor Camilo Andrés Upegui Rincón, vinculado como contratista desarrollando el trabajo de las OPV.
22. En la versión libre del investigado **Sergio Gaviria Vásquez**¹¹² aportó como pruebas documentales: certificado laboral. Adicionalmente, solicito como prueba testimonial del señor Leonardo Manuel Fernando Hoyos Roldan quien estuvo vinculado en el ISVIMED; y al Señor Camilo Andrés Upegui Rincón, vinculado como contratista desarrollando el trabajo de las OPV.
23. En la versión libre del investigado **la sociedad INSEREL** aportó como pruebas documentales en CD ¹¹³: Certificado de existencia inserel Ltda., Certificado de libertad y tradición del lote, cuentas, acta de audiencia de conciliación donde no comparece funcoden, propuesta inicial de la comunidad beneficiaria del proyecto torres del este, cesión de posición contractual de fideicomitente (otro si nro. 5 al contrato de fiducia mercantil fideicomiso torres del este, Copia acta 2 de 2016 documento privado para cesión del 80% de lote a funcoden, Copia de derecho de petición por Fonvivienda, Copia de documento de la aseguradora Confianza, Resolución 271 requisitos funcoden, Resolución 2504 declara incumplimiento del proyecto torres del este, Resolución Gobernación donde cancela la personaría jurídica de funcoden.
24. Los investigados Corporación para la restitución de derechos a personas vulnerables-CORDEPV, en calidad de interventor y FONCUDENT, en calidad de oferente y ejecutor del proyecto Torres del Este Etapa I y II, no pudieron ser localizados, por lo anterior se les nombró apoderado de oficio.
25. Mediante Correo electrónico del 29 de octubre de 2024 el Doctor Oscar Eduardo Vanegas Agudelo apoderado del investigado Sixto Naranjo desistió de la prueba testimonial.¹¹⁴

¹¹¹ Folios 1470 a 1485

¹¹² Folios 1467 a 1475

¹¹³ Folio 1284

¹¹⁴ Folio 1466

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

26. Mediante Radicado R-20247004528 del 22 de noviembre de 2024¹¹⁵ ISVIMED dio respuesta a la práctica de pruebas solicitada a través del Radicado E-20246004341 del 15 de noviembre de 2024¹¹⁶, allegando Certificados Laborales de Humberto Iglesias Gómez, Sergio Gaviria Vásquez y Manuela García Gil; Copia del expediente administrativos con pagos, proceso sancionatorio adelantado por ISVIMED; comunicado 8758 del 6 de octubre de 2011; comunicados 600-834 del 10 de septiembre de 2012 y 842 del 21 de agosto 2012; Radicado E14784 del 3 diciembre de 2018 de FONVIVIENDA; Resolución 2020060002284 del 31 de enero de 2020 de la Gobernación de Antioquia.
27. Por medio de Radicado R20257001922¹¹⁷ del 30 abril de 2025 ISVIMED dio respuesta a la práctica de pruebas a través del radicado E-20256001728 del 10 de abril de 2025¹¹⁸, allegando listado o número de los proyectos del programa OPVs y del programa retorno realizados durante la vigencia 2012-2015; Manual específico de funciones y competencias laborales versión- No 5 del Asesor de Gestión técnica y del Subdirector técnico, más luego subdirector de dotación de vivienda y hábitat; listado o número de proyectos de los programas de vivienda nueva, mejoramiento y titulación al ISVIMED; listado o número del personal técnico vinculado y contratista para atender cada uno de los proyectos de los programas vivienda nueva, mejoramiento, titulación, plan retorno y OPVs; listado o número de vehículos contratados para apoyar las visitas de control y seguimiento de los proyectos de los programas de vivienda nueva, mejoramiento, titulación, plan retorno y OPVs; copia de las actas de comité de dirección durante agosto 2012 a febrero de 2016; Certificado laboral del señor Manuel Fernando Correa con fecha de junio 6 de 2017; Manual específico de funciones y competencias laborales del subdirector de dotación de vivienda y hábitat. V-5; Procedimiento para pagos resolución firmado por el director General del ISVIMED de junio de 2013 comunicado interno 200-026 numeral 2 y Manual_Acompañamiento_social V-4.

¹¹⁵ Folio 1520 a 1522

¹¹⁶ Folio 1507

¹¹⁷ Folio 1938 a 1942

¹¹⁸ Folio 1929

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

IDENTIFICACION DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN- ISVIMED-, identificado con NIT: 900.014.480-8, es una entidad descentralizada, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, encargada de gerenciar la vivienda de interés social del Distrito de Medellín.

IDENTIFICACION DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES

Se identificaron como presuntas responsables fiscales del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED-, para la época de los hechos:

- Adrián Felipe Becerra Guerra, identificado con cédula de ciudadanía 71.798.324.
- Diego Restrepo Isaza, identificado con cédula de ciudadanía 71.704.377.
- Manuel Fernando Correa, identificado con cédula de ciudadanía 71.782.929.
- Sixto Naranjo Guarín, identificado con cédula de ciudadanía 71.584.432.
- María Eugenia Lopera, identificada con cédula de ciudadanía 43.639.656.
- Iván Darío Sánchez Hoyos, identificado con cédula de ciudadanía 71.737.060.
- FUNCODENT-Fundación Colombiana de Desplazados, Vulnerables y Etnias, identificado con NIT 900.240.846-8, en calidad de oferente y ejecutor del proyecto Torres del Este Etapa I y II.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

IDENTIFICACIÓN DE LOS TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

- **Compañía Solidaria de Colombia S.A.**, se ordenó la vinculación mediante auto 767 del siete (7) de diciembre del año dos mil veintitrés (2023), en virtud del contrato de seguro, que a continuación se refiere:

Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6						
POLIZA No.	FECHA DE EXPEDICIÓN	VIGENCIA		AMPAROS	VALOR ASEGURADO	CUAD.
		DESDE	HASTA			
848-87-994000000013 Anexo 0	18/11/2020	31-10-2020	31-10-2021	Actos incorrectos de servidores públicos	\$3.759.097.756	6

En el texto de las condiciones generales del contrato de seguros de la Póliza de Seguros de Responsabilidad Civil de Servidores Públicos, fueron pactadas, entre otras, las siguientes condiciones relevantes al proceso de responsabilidad fiscal:

«**Vigencia:** Desde las 23:59 horas del 31 de octubre de 2020 hasta las 23:59 horas del 31 de octubre de 2021.

Numeral 1: La póliza de responsabilidad civil servidores públicos: (...) **1.1.** Ampara los perjuicios causados a terceros y/o a la entidad, a consecuencia de acciones u omisiones, imputables a uno o varios funcionarios que desempeñen los cargos u honorarios de abogados y costos judiciales en que incurran los abogados para su defensa, como consecuencia de cualquier investigación o proceso iniciado(s) por cualquier organismo de control; **1.2.** Se incluye, pero están limitados a: procesos disciplinarios, administrativos, civiles, penales, **responsabilidad fiscal**, laborales; **1.3.** También se deja expresamente establecido que se otorga cobertura tanto a los perjuicios por lo que los funcionarios asegurados fueron responsables por haber cometido un acto incorrecto respecto del cual se le siga o debería seguir, bien juicio de responsabilidad fiscal al tenor de los consagrado en la Ley 610 de 2000, o bien, acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición por culpa grave, al tenor de lo consagrado en la ley 678 de 2001; **1.4.** Se extenderá la cobertura, anteriormente descrita, a las acciones u omisiones imputables a uno o varios funcionarios que desempeñen los cargos asegurados y que en desarrollo de sus funciones deben desempeñarse como funcionarios del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED o delegación en otras entidades de carácter estatal.

Numeral 3: Amparos básicos: (...) **3.1.** Cobertura de RC Servidores Públicos, **actos incorrectos, actos que generen juicios de responsabilidad, perdida fiscal;** **3.2.** Valor asegurado combinado por vigencia incluido gasto de defensa (\$3.759.097.756);

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

3.3. En ningún caso los amparos que tengan sub-límites y los gastos de defensa podrán superar el valor del amparo básico (...).

Numeral 6: Amparos: valor asegurado gastos de defensa por persona (\$135.396.923).

Numeral 9: Sistema de cobertura: (...) **9.1. Modalidad de Cobertura Claims Made**¹¹⁹, la presente póliza otorga cobertura para los procesos y/ o investigaciones iniciados contra los funcionarios asegurados dentro de la vigencia de la póliza por hechos ocurridos dentro del periodo de retroactividad que aparece detallado más adelante en el numeral 26 (...).

Numeral 17: El siniestro: (...) **17.1.** Se considera siniestro **cualquier reclamación judicial o extrajudicial a partir de la notificación del auto de apertura, indagación preliminar e investigación interna;** **17.3.** Definición de evento: se entiende **por evento una sola reclamación por una misma causa**, en donde pueden estar comprometidos varios asegurados del asegurado; **17.4.** Definición de reclamo/siniestro: **Se considera como una reclamación (judicial o extrajudicial) cualquier comunicación o requerimiento por escrito, por parte de un tercero, la sociedad, los empleados o los socios de petición de resarcimiento o demanda judicial que se le presente reclamando la indemnización de perjuicios, por causa que sea imputable al asegurado o la iniciación de cualquier investigación preliminar, investigación formal, trámite o medida de inspección adelantado por una entidad de vigilancia, control o de carácter gubernamental y el que se vincule a un asegurado por un acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por un asegurado (...).**

Numeral 19: Culpa Grave: (...) **19.1.** Queda expresamente convenido que se otorga cobertura para la **culpa grave** para cualquier tipo de proceso (...)

Numeral 26: Fecha de retroactividad: (...) **26.1** Por medio de la presente cláusula, el periodo de retroactividad de la póliza se otorga a partir del 31 de octubre de 2010, de acuerdo a lo establecido en la vigencia que expira en la cual se indica que el **periodo de retroactividad de la póliza se otorga por diez (10) años, contados a partir de la fecha de iniciación de vigencia de la póliza (...)**».

¹¹⁹ Cubren todas las reclamaciones presentadas por primera vez durante la vigencia de la póliza, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 389 de 1997¹¹⁹

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Teniendo en cuenta las condiciones generales sustraídas, los presuntos responsables sobre los cuales recae el objeto del proceso, se encuentran amparados por esta, toda vez que, los investigados fueron notificados entre los meses de febrero a septiembre de 2021, enmarcándose dentro de la vigencia de la póliza *“desde las 23:59 horas del 31 de octubre de 2020 hasta las 23:59 horas del 31 de octubre de 2021”*

Con respecto a los hechos ocurridos dentro del periodo de retroactividad, es decir, *“diez (10) años, contados a partir de la fecha de iniciación de vigencia de la póliza”* el objeto del proceso, se llevó a cabo, desde el 3 de octubre de 2012 con la expedición de la primera resolución 1023 que se asignó subsidio de vivienda a 102 grupos familiares hasta el 12 de mayo de 2021 con la Resolución 199, por medio de la cual se resolvió declarar pérdida de fuerza ejecutoria a las resoluciones 1023 del 3 octubre de 2012 y 271 del 11 de abril de 2013, y como consecuencia, con la liberación de los dineros asociados los recursos asociados en el proyecto Torres del Este en el encargo fiduciario Nro. 334, se dio por terminado. Enmarcados en el periodo de retroactividad de la póliza, que se otorga por diez (10) años, contados a partir de la fecha de iniciación de vigencia de la póliza, al haberse pactado la cobertura de Claims Made o descubrimiento de acuerdo al numeral 9 arriba citado en concordancia con el artículo 4 de la Ley 389 de 1997¹²⁰.

Por otro lado, del contenido de la carátula de la póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos del Nro. 848-87-99400000013 anexo 0 se examina la distribución del riesgo con un coaseguro cedido a la compañía Axa Colpatria con NIT: 860.002.184-6 con una participación del 30%, como se identifica en el cuadro consiguiente:

¹²⁰ Ley 389 de 1997: “Artículo 4o. En el seguro de manejo y riesgos financieros y en el de responsabilidad la cobertura podrá circunscribirse al descubrimiento de pérdidas durante la vigencia, en el primero, y a las reclamaciones formuladas por el damnificado al asegurado o a la compañía durante la vigencia, en el segundo, así se trate de hechos ocurridos con anterioridad a su iniciación.

Así mismo, se podrá definir como cubiertos los hechos que acaezcan durante la vigencia del seguro de responsabilidad siempre que la reclamación del damnificado al asegurado o al asegurador se efectúe dentro del término estipulado en el contrato, el cual no será inferior a dos años.”

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

POLIZA No.	VIGENCIA		COMPANY	COASEGURO	
	DESDE	HASTA		COMPANY	%
848-87-994000000013 Anexo 0	31-10-2020	31-10-2021	Solidaria de Colombia S.A	Colpatria Seguros	30

Es así como, a través de Auto 584 del 17 de septiembre de 2024, se vinculó a la Compañía AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6, en modalidad de coaseguros, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013.

Que la compañía Colpatria Seguros, en aceptación del coaseguro, emitió la Póliza de seguros de responsabilidad civil directores y administradores servidores públicos Nro. 6158014042, con las siguientes condiciones:

AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6					
POLIZA No.	FECHA DE EXPEDICIÓN	VIGENCIA		AMPAROS	VALOR ASEGURADO
		DESDE	HASTA		
6158014042	10/12/2020	01-11-2020	01-11-2021	Respon. Por juicio de responsabilidad fiscal	\$1.127.729.327
					8

Además, indicó en la caratula de póliza que AXA Colpatria S.A., mediante la póliza 848-87-994000000013 Anexo 0, de la Compañía líder Aseguradora Solidaria emite la presente.

- **Compañía AXA Colpatria Seguros S.A.**, se ordenó la vinculación mediante Auto 584 del 17 de septiembre de 2024, en virtud del contrato de seguro de la Póliza de seguro de responsabilidad civil directores y administradores servidores públicos, que a continuación se refiere:

AXA Colpatria Seguros S.A. con NIT 860.002.184-6					
POLIZA No.	FECHA DE EXPEDICIÓN	VIGENCIA		AMPAROS	VALOR ASEGURADO
		DESDE	HASTA		
6158014414	3/11/2023	1-11-2023	1-11-2024	Responsabilidad por juicio de responsabilidad fiscal	\$1.800.000.000
					7

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

De igual forma, en la carátula de la póliza referida¹²¹, se identifica la distribución del riesgo, bajo la figura de coaseguros con las compañías Aseguradora Solidaria de Colombia y Mapfre Seguros Generales, de la siguiente manera:

POLIZA No.	VIGENCIA		COMPAÑIA	COASEGURO	
	DESDE	HASTA		COMPAÑIA	%
6158014414	1-11-2023	1-11-2024	AXA Colpatria Seguros S.A.	Aseguradora Solidaria de Colombia Mapfre Seguros Generales	35 25

De la lectura del texto, sobre las condiciones generales de la Póliza de seguro de responsabilidad civil directores y administradores servidores públicos, se distingue:

«(...) sistema de cobertura: modalidad de cobertura *Claims Made*, así: “la presente póliza otorga cobertura para los procesos o investigaciones iniciados en contra de los funcionarios asegurados, siempre que hayan sido notificados a los funcionarios asegurados dentro de la vigencia de la póliza por hechos ocurridos dentro de la retroactividad que aparece detallado más adelante en el numeral 28”. Se aclara para efectos de la cobertura se considera que hay reclamación desde la notificación al empleado asegurado del auto o resolución de apertura de investigación preliminar, investigación o juicio.

La fecha de retroactividad: aplica para el Distrito Especial de Ciencia, tecnología e innovación de Medellín y las entidades descentralizadas. Por medio de la presente cláusula, el periodo de retroactividad de la póliza se otorga a partir del 31 de octubre de 2010 (...).

Cotejando las condiciones pactadas en el seguro de responsabilidad civil directores y administradores servidores públicos Nro. 6158014414, se desprende que, durante la vigencia de la póliza -1 de noviembre de 2023 hasta el 1 de noviembre de 2024-, se notificó el 24 de junio de 2024 del auto que adicionó el auto de apertura.

Ahora, con respecto al periodo de retroactividad, contado a partir del 31 de octubre de 2010, los hechos acaecieron, entre el 3 de octubre de 2012 hasta el 12 de mayo de 2021, los cuales se encuentran durante la vigencia del periodo de retroactividad pactado en la póliza.

121

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Identificadas, las cláusulas notables de los contratos se seguros enunciados en el proceso de responsabilidad fiscal de la referencia, se procedió a remitir la comunicación de que trata el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a través del radicado E202300004415 del 12 diciembre de 2023¹²², E20246003688 del 19 de septiembre de 2024¹²³, E20246003689 del 19 de septiembre de 2024¹²⁴, E20246003690 del 19 de septiembre de 2024¹²⁵.

Los motivos de procedencia, por los cuales los contratos de seguros vinculados a través de la Pólizas aludidas, obedece a la relación directa con el hecho irregular investigado y la conducta cuestionada de los presuntos responsables.

DERECHO DE DEFENSA –DESCARGOS- DE LOS PRESUNTOS Y TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

1. Argumentos de Defensa de Adrián Felipe Becerra Guerra, presentados por la Doctora Edilma Aristizábal López, expresó:

«(...) en el Auto de Imputación, determinó como tal, el 20 de agosto de 2020, advirtiendo que el término de caducidad no se cuenta a partir de la fecha de los pagos, sino a partir de la citada fecha, por tratarse del último acto que fue la sanción impuesta a la OPV FUNCODENT por parte del Isvimed.

Sobre el particular dijo de manera concreta el Despacho en la página 85:

“La ocurrencia del hecho generador del daño, se causó, cuando ISVIMED a través de la Resolución Nro. 000437 del 20 de agosto de 2020, sancionó a la OPV-FUNCODENT con la imposibilidad de la participación durante 10 años en proyectos de vivienda de interés social, acto administrativo que dispuso en la parte resolutiva, lo siguiente:

¹²² Folio 1047.

¹²³ Folio 1362

¹²⁴ Folio 1366

¹²⁵ Folio 1369

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar probados los hechos contenidos en la parte motiva de la resolución número 1492 de fecha 03 de diciembre de 2019, suscrita por la Subdirección Jurídica del Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, en los términos de los artículos 47 de la Ley 1437 de 2011 y 22 de la Ley 1537 de 2012, y en contra de la FUNDACIÓN COLOMBIANA DE DESPLAZADOS, VULNERABLES Y ETNIAS – FUNCODENT – (Hoy en liquidación), identificada con NIT#900.240.846-8, por incumplimiento en la ejecución del proyecto de Vivienda de Interés Social Prioritario Torres del Este y las resoluciones Nos. 1023 del 03 de octubre de 2012 y 271 del 11 de abril de 2013, conforme a los hechos descritos en la parte motiva del presente acto administrativo, así como las pruebas que se encuentran dentro del expediente del proceso administrativo en cuestión.

ARTÍCULO SEGUNDO: Por las conductas, hechos y pruebas sustento este procedimiento administrativo, sancionar a la FUNDACIÓN COLOMBIANA DE DESPLAZADOS, VULNERABLES Y ETNIAS – FUNCODENT – (Hoy en liquidación), identificada con NIT#900.240.846-8, y representada por el señor TEOFILO PALACIOS MENA, identificado con la cedula de ciudadanía No 11.803.240, o a quien haga sus veces al momento de la notificación de la presente Resolución, con la imposibilidad de participación durante diez (10) años en proyectos de Vivienda de Interés Social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda, según se encuentra establecido en el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 1537 de 2012.

La citada fecha (20 de febrero de 2020) de ninguna manera cobija al doctor ADRIAN FELIPE BECERRA GERRA, recuérdese que estuvo en el cargo hasta el 3 de mayo de 2013; o sea, siete años atrás y no puede olvidarse que, los servidores públicos, únicamente responden por las acciones u omisiones que ocurran en el marco de la duración o tiempo en el cargo desempeñado, o de la actividad laboral o contractual encomendada. Esta afirmación tiene respaldo constitucional y legal como paso a señalar:

La Constitución Política, en su artículo 6º dispone: “Los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” (Subrayas fuera de texto).

La misma Carta, en su artículo 90 de preceptúa: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)” (Subrayas fuera de texto).

La Ley 80 de su artículo 51, establece: “DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la ley.” (Subrayas fuera de texto).

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Por su parte, la Ley 610 de 2000, en sus artículos 3º y 4º, prescriben:

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

ARTÍCULO 4º. 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.

Las disposiciones trascritas son claras en señalar que, solo responden patrimonial, disciplinaria, fiscal y penalmente respecto del manejo de recursos públicos, los servidores públicos en el ejercicio de su gestión fiscal y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, calidades estas que no ostentaba el doctor ADRIÁN BECERRA GUERRA, para la fecha del hecho generador del presunto daño, determinado **en fecha 20 de agosto de 2020**.

Así las cosas, es absolutamente claro a la luz de las disposiciones antes trascritas, que para el **20 de agosto de 2020** el doctor ADRIÁN FELIPE BECERRA GUERRA, ya no tenía la calidad ni de autoridad ni de servidor público, ni se encontraba administrando recursos del Estado bajo ninguna otra modalidad en el Isvimed; su gestión administrativa llegó hasta el **3 de mayo de 2013**; vale decir, para aquella fecha NO ERA GESTOR FISCAL; por lo tanto, de ninguna manera puede atribuirse responsabilidad fiscal por la decisión adoptada en el acto administrativo mediante el cual el ISVIMED sancionó e inhabilitó a Funcodent y, en virtud de ello, es clara la operancia del fenómeno jurídico para mi representado, cuyo último acto en el escenario del Proyecto Torres del Este tuvo lugar el **5 de marzo de 2013** como antes de anotó.

Si bien es cierto que el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 es claro en señalar que los términos se contabilizan a partir del último acto del en este caso del Proyecto Torres del Este; también lo es que, es muy posible como ocurre en el presente escenario, que en el último acto no se encuentren presentes los mismos servidores que lo iniciaron. De allí que, habiendo determinado y concretado el Despacho, que la **causa del hecho generador fue la expedición del acto administrativo que sancionó e inhabilitó a la OPV Funcodent y**

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

que la fecha fue el 20 de agosto de 2020, excluye automáticamente de toda responsabilidad a los servidores de años anteriores, en este caso, al doctor ADRIÁN FELIPE BECERRA GUERRA por la sencilla razón de que para la citada fecha no era servidor público del Isvimed y en efecto no ejercía allí gestión fiscal, como se anotó en el acápite del análisis de la caducidad.

Ante lo evidente de la ocurrencia del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal respecto del doctor ADRIÁN FELIPE BECERRA GUERRA, resulta necio rendir descargos; sin embargo me centraré en los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal [daño, culpabilidad y nexo causal], veamos:

Del daño:

A la luz de lo anteriormente expuesto no hay lugar a predicar daño patrimonial atribuible al doctor ADRIÁN FELIPE BECERRA GUERRA, porque para la época [enero a marzo de 2013] en que realizaron los dos primeros desembolsos, los trabajos del Proyecto Torres del Este apenas iniciaban, y dichos desembolsos eran parte de las obligaciones del ISVIMED, Así que, a la fecha en que el entonces servidor se retiró del cargo [3 de mayo de 2013], no había posibilidad de que existiese alguna irregularidad. Obsérvese que estas empezaron a avizorarse a partir del segundo semestre de 2014, cuando la Supervisión dio noticia de que el contratista no estaba cumpliendo con el cronograma inicialmente acordado, momento en el cual el entonces Director Diego Restrepo Isaza, ordenó suspender pagos en lo sucesivo.

En el Auto de Imputación se atribuye al doctor ADRIÁN FELIPE BECERRA GUERRA, conjuntamente con otros servidores imputados, la suma total de \$3.529.729.800 determinada como presunto detrimento patrimonial lo cual NO CONSULTA LA REALIDAD, primero porque lo desembolsado en su corto paso por el Isvimed con la sola firma de la solicitud, fueron dos giros por la suma de \$404.623.800 cada uno, para un total de \$809.247.600; por lo que, de ninguna manera puede eventualmente ser responsabilizado solidariamente por aquella suma; puesto que es claro que no participó ni estuvo presente en la Institución para cuando se realizaron los demás desembolsos; aspecto éste que ratifica que, el hecho generador de un presunto daño se contabiliza es a partir de la última actuación que haya ejecutado el servidor en un determinado escenario; que el presente caso el escenario del Proyecto Torres del Este, cuya última actuación consistente en la suscripción con el entonces Director de solicitudes de desembolso, ocurrió el 5 de marzo de 2013.

Así que, en el presente caso no hay lugar a predicar daño patrimonial atribuible al doctor Becerra Guerra; primero porque dicho elemento no existe en su caso particular, y segundo, porque fue vinculado al proceso siete años después de su retiro del ISVIMED, cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal, tal y como en detalle se explicó en el acápite inicial sobre el tema.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Culpabilidad.

Se le atribuye al doctor ADRIÁN FELIPE BECERRA GUERRA, una culpa grave, por la presunta inadecuada diligencia y cuidado en el ejercicio de su función como Subdirector de Dotación de Vivienda y Hábitat del Isvimed. Con lo explicado en párrafos anteriores quedó claro cuál fue su única intervención en el escenario del Proyecto Torres del Este; por lo tanto, de llegarse a mantener por parte del Despacho la existencia de detrimento patrimonial, no podría atribuirsele culpa a ningún título. Está demostrado que su actuación con la suscripción de la solicitud de desembolso de recursos, hacía parte de la obligación contractual del Isvimed para dar inicio a la ejecución del proyecto y que a su salida del Instituto, dicho proyecto se encontraba en la fase inicial, sin que para entonces se hubiese presentado alguna irregularidad; por lo tanto, en el caso del doctor Becerra Guerra, no existe culpabilidad de ninguna naturaleza.

En cuanto al nexo causal.

Para que pueda predicarse existencia de responsabilidad fiscal, conforme al artículo 5 de la Ley 610 del año 2000 debe existir un nexo causal entre el daño y la culpabilidad (siendo el elemento 'daño', el más importante de esta configuración). En el presente caso, quedó demostrado que no existe daño patrimonial y mucho menos culpabilidad; lo cual quiere decir que, al faltar al menos uno de tales elementos, se rompe el nexo causal y por lo tanto se destruye la atribución de responsabilidad fiscal.

Así las cosas, para el caso concreto del doctor ADRIAN FELIPE BECERRA GUERRA, no concurre en su actuar los elementos que configuran la responsabilidad fiscal, y en consecuencia hay lugar a proferir fallo sin responsabilidad fiscal en su favor. (...».

2. Argumentos de Defensa de Iván Darío Sánchez Hoyos, interpuestos por la Doctora Edilma Aristizábal López, señaló:

«(...) De acuerdo con el anterior relato, observa esta apoderada que, en el expediente hay importante y abundante material probatorio que da cuenta de que todos los recursos desembolsados por el ISVIMED se encuentran invertidos en la Torre I del Proyecto. Así dan cuenta los siguientes documentos:

1. El informe insertado a folios 508 a 513 con título Acta de Cierre Financiero, aportado al Despacho el 25 de febrero de 2020 [Radicado 2020000755], el cual da cuenta de manera detallada del avance del proyecto desde 2013 a la citada fecha de 2020. Allí se lee que, en 2014 y 2015 la obra avanzaba con normalidad y que el proyecto se encontraba totalmente financiado. En el numeral 19 del mismo, se reporta que al **25 de julio de 2015** la Torre I

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

estaba construida hasta el piso 10. En el numeral 21 [26 de abril de 2016], inciso segundo, se lee: "El ISVIMED informa que los recursos entregados para la torre I están realmente invertidos, siendo esta torre la que cuenta con aportes de VIVA. Los recursos que no se encuentran invertidos son los de la torre dos la cual no cuenta con aportes de VIVA.", y, en el numeral 22 [30 de junio de 2017], se indica que: "... La Torre I de 102 apartamentos estaba para entonces en el 68% en estructura en el piso 21 de 26. Torre II de 158 apartamentos, solo cimentaciones. Avance total 34%".

2. Comunicación S 2158 del 19 de febrero de 2016 visible a folio 111 del expediente, enviada a la Contraloría General de Medellín, por el entonces Director del ISVIMED doctor Humberto José Iglesias Gómez, en respuesta a información solicitada por la misma, en el sentido de explicar entre otros. (i) por qué se autorizaron los desembolsos de los subsidios de vivienda, "sin verificar el avance de la obra",...

Pregunta de la Contraloría:

"Informar los motivos que llevaron al ISVIMED aprobar y autorizar un desembolso acumulado del 64% de los recursos otorgados mediante la Resolución 271 de 2013."

Respuesta del nuevo Director del ISVIMED:

"Cuando se realizaron los desembolsos de la Torre II... se fundamentaron en los informes de interventoría y de visita de avance de ejecución de obra, con base en el cual se entregó progresivamente, el primer desembolso por un 12% (\$391.192.200) con el informe del 23 de agosto de 2013; el segundo desembolso por un 24% (\$391.192.200) con el informe del 14 de agosto de 2014; el tercer desembolso por un 48.98% (\$814.411.632) con el informe del 16 de septiembre de 2014, y el cuarto desembolso por un 64% (\$489.562.368) con el informe del 20 de noviembre de 2014." (Subrayas fuera de texto).

A partir de lo anterior, esta apoderada se referirá a continuación a los elementos de la responsabilidad fiscal, resultado de lo cual demostraré que el doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, durante el ejercicio de su cargo, actuó siempre con diligencia y cuidado en el manejo de los bienes y recursos del Instituto, respaldado y acompañado en todo momento por un Equipo Humano Técnico, para la continuación de los diferentes proyectos de vivienda que se encontraban en ejecución, entre ellos el que es objeto del presente proceso, como paso a señalar:

Para los desarrollos inmobiliarios que involucraban subsidios de carácter municipal, el ISVIMED contaba en su estructura orgánica con una Subdirección Técnica denominada "Subdirección de Dotación de Vivienda y Hábitat", conformada para entonces por un considerable número de profesionales entre ingenieros, contadores y abogados, todos a cargo del señor Sixto Naranjo Guarín, en su calidad de Subdirector encargado para la época de la administración de mi representado; cuya dependencia tenía a su cargo entre otras

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

*funciones, realizar la asesoría y acompañamiento a Organizaciones Populares de Vivienda -OPVs-, conforme al **instructivo expedido por la Entidad para tal efecto**, obrante en el expediente.*

Para el caso concreto del desembolso de recursos, el citado instructivo vigente para la época [año 2014], fijó en la mencionada Subdirección la responsabilidad de ejercer asesoría durante la ejecución del proyecto. Allí se lee que:

“La Subdirección de Dotación a través de la persona que se designe para ello, actuará como veedor a través de las siguientes acciones: “Asistir a los comités de obra como veedor del proyecto. // Realizar visitas a la obra.// Tomar registro fotográfico del avance de las mismas.// Revisar los informes rendidos por el correspondiente Interventor con el objetivo de mantener un seguimiento a la administración de los recursos desembolsados por el Municipio. // Realizar observaciones y/o recomendaciones para ser atendidas por los interesados.// Verificar el cumplimiento de los requisitos para el desembolso de los recursos.// Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas.// Velar por el cumplimiento de la reglamentación de orden urbanístico.».

Así que, para el caso del Proyecto Torres del Este, [el cual se encontraba en ejecución al momento en que el doctor Sánchez Hoyos llegó al cargo], en cumplimiento del anterior Instructivo, la Subdirección de Dotación de Vivienda y Hábitat, tenía designado al señor **MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ**, contratista de prestación de servicios, quien coordinaba todo el tema de las organizaciones populares de vivienda -OPVs-, al igual que los proyectos que estas desarrollaban, de manera concreta ejercía actividades de supervisión de las obras, en el rol de Veedor como expresamente lo denomina el citado documento.

La Subdirección de Dotación de Vivienda y Hábitat, era la encargada funcionalmente de la asesoría a la ejecución del proyecto Torres del Este, y, por consiguiente era la encargada de gestionar el trámite de desembolso de los recursos, previa observancia de los requisitos establecidos tanto en el Instructivo denominado “Asesoría y Acompañamiento a Organizaciones Populares de Vivienda” vigente para la época, como en la resolución de asignación de subsidios, 1023 de 2012 y 0271 de 2013.

Para proceder con la autorización del desembolso de los recursos, el personal asignado por la Subdirección de Dotación de Vivienda y Hábitat en cabeza del señor **SIXTO NARANJO GUARÍN**, quien tenía designado como supervisor del Proyecto, al mencionado **MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ**, Asistente en Gestión de Vivienda, quien preparaba y elaboraba el correspondiente oficio de autorización para la firma del Director, quien procedía de conformidad, luego de asegurarse de que en el mismo apareciesen los nombres y firmas de los responsables de verificar el cumplimiento de los requisitos y

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

soportes legales de las citadas disposiciones internas, lo cual le significaba prenda de garantía para suscribir el documento.

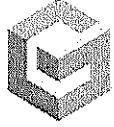
De este modo, puede observar el Despacho, conforme lo explicó el doctor Iván en el escrito de versión libre antes transcrita, que la constatación de los requisitos legales para dicha autorización estaba en cabeza de la citada Subdirección; tales requisitos eran: aprobación mediante actas parciales de obra; visto bueno del interventor de la obra, designado por el oferente del proyecto; aval del Isvimed a cargo del señor Manuel Fernando Correa Vélez; revisión de los documentos legales [pólizas, certificado de existencia y representación, fotocopia de los estatutos, documentos del representante legal, entre otros].

Del mismo modo puede apreciar el Despacho que, las comunicaciones de autorización dirigidas a la Fiduciaria para el desembolso de los recursos, suscritas por el doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, aparecen visadas, avaladas y aprobadas por el equipo de servidores responsables de la constatación técnica, legal, jurídica y financiera de la obra, igualmente explicado en su versión por mi representado, así: "Elaboró: MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ, Asistente en Gestión de Vivienda. Revisó: LEONARDO FABIO MARTÍNEZ, y, Aprobó: SIXTO NARANJO GUARÍN, Subdirector de Dotación de Vivienda y Hábitat (E).

El contenido mismo de cada una de las comunicaciones de autorización de desembolso de los recursos, dan clara cuenta que el doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, firmaba las mismas en tanto en ellas constara la información de los servidores que las elaboraron, avalaron y aprobación, así como la identificación de la dependencia competente; así que, razones no tenía el Director para desconfiar de ellos, y mucho menos de la información técnica del avance de obra y de interventoría que allí se indicaba y avalaba por los mismos; por lo tanto, la actuación del Director estaba amparada bajo los principios de buena fe y confianza legítima; así que, llenado tal requisito, el Director procedía con su firma a dar curso a los citados documentos para el correspondiente desembolso.

No puede perder de vista el Despacho que, no se puede pretender que el Director de una Entidad abarque todos los frentes de trabajo, actividades y funciones que la misma demanda; si así fuese, no se requeriría de personal operativo, asistencial ni administrativo; por ello en cada institución hay una estructura orgánica y servidores con funciones previamente establecidas como en el caso que nos ocupa.

De este modo queda demostrado, que el principal documento que daba lugar a la autorización de desembolso, era el informe técnico de avance de la obra, el cual estaba a cargo del señor MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ, dada su formación como Ingeniero Civil; por lo tanto, al tratarse de una actividad meramente técnica, el mencionado se encontraba contratado expresamente para ello, adscrito a la Subdirección de Dotación

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

y Hábitat, como dependencia encargada y competente para todo lo relacionado con proyectos de Vivienda, como el caso particular del Proyecto Torres del Este.

Es así como, demostrado como se encuentra que las actividades objeto de cuestionamiento estaban radicadas en personal adscrito a la Subdirección de Dotación de vivienda y Hábitat, permiten concluir que en el actuar del doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, no concurren los presupuestos de la responsabilidad fiscal [daño, culpabilidad y nexo causal], veamos:

Del daño:

A la luz de lo anteriormente expuesto no hay lugar a predicar daño patrimonial atribuible al doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, porque a la fecha en que se produjo su retiro de la institución el 30 de diciembre de 2015, no tuvo noticia de irregularidad alguna; por el contrario, lo que conocía conforme a las actas de avance de obra e informes de supervisión entregados por el Ingeniero MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ, era que el Proyecto avanzaba sin novedad y que se encontraba totalmente financiado. Así lo confirman particularmente el informe obrante a folios 508 a 513 del expediente con título Acta de Cierre Financiero, aportado al Despacho el 25 de febrero de 2020 con el Radicado 20202000755, y, comunicación S2158 enviada el 19 de febrero de 2016 a la Contraloría General de Medellín, por el entonces Director del ISVIMED Humberto José Iglesias Gómez, visible a folios 111 del expediente antes referidos.

En el Auto de Imputación se atribuye al doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, conjuntamente con otros servidores, la suma total de \$3.529.729.800 determinado como presunto detrimento patrimonial lo cual NO CONSULTA LA REALIDAD, porque dicho monto corresponde a lo desembolsado en 2013 y en 2014, como se muestra a continuación:

Total pagado en 2013: \$1.834.563.600 por el doctor Diego Restrepo Isaza
Total pagado en 2014: \$1.695.166.200 por el doctor Iván Dario Sánchez Hoyos
Resultado suma: \$3.529.729.800

No tuvo en cuenta el Despacho, primero que en la administración del doctor Sánchez Hoyos, solo fueron desembolsados recursos por la suma de \$1.965.166.200, y tampoco tuvo en cuenta que dicho monto total está invertido en su totalidad en la Torre I, tal y como consta en el Acta de Cierre Financiero aportada el 25 de febrero de 2020 Radicado 20202000755 visible a folios 508 a 513 del expediente. En este consta que: **Al 25 de julio de 2015, la Torre I estaba construida hasta el piso 10.** En el numeral 21 [26 de abril de 2016], inciso segundo, se lee: **“El ISVIMED informa que los recursos entregados para la torre I están realmente invertidos.** En el numeral 22 [30 de junio de 2017], se indica que: **“... La Torre I de 102 apartamentos estaba para entonces en el 68% en estructura en**

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

el piso 21 de 26. Y que, la Torre II de 158 apartamentos, contaba con las cimentaciones correspondiente a un avance del 34%".

Entonces, si el valor total del Proyecto era de \$5.283.054.000 y conforme a las condiciones del proyecto se pagaba proporcional al porcentaje de obra ejecutada, quiere decir que, si la Torre 1, estaba en un 68% de ejecución, en ese mismo porcentaje era la ejecución financiera; ello es, \$3.592.476.720.

Como se desembolsó la suma de \$3.529.729.800 hay proporcionalidad con dicho porcentaje de ejecución de obra; lo que significa que los dineros ciertamente se encuentran invertidos en la Torre 1 y que NO EXISTE detrimento patrimonial. A esta conclusión deberá arribar necesariamente el Despacho una vez realice el análisis del material documental probatorio documental y testimonial obrante en el expediente.

Ahora, en gracia de discusión, en el caso eventual de mantenerse el Despacho en la tesis contraria, el doctor Sánchez Hoyos no puede ser responsabilizado de la totalidad que se indica en el auto de imputación, recuérdese que los desembolsos autorizados durante su administración sumaron un total de \$1.695.166.200.

Culpabilidad.

Se le atribuye al doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, una culpa grave, por la presunta inadecuada diligencia y cuidado en el ejercicio de su función como Director del Isvimed. Con lo explicado en párrafos anteriores sobre su real intervención en el proyecto Torres del Este y que no obstante conocer del desarrollo del mismo, no fue quien ejerció la interventoría del mismo; por lo tanto, de llegarse a mantener por parte del Despacho, la existencia de detrimento patrimonial, este no podría atribuirse de ninguna manera a mi representado. Está probado dentro del proceso y así expresamente lo dijo el Despacho en el Auto de Imputación, en el sentido de señalar que la supervisión estaba radicada expresa y directamente en el señor MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ, y que en ese escenario, produjo una gestión fiscal indirecta, antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna [folios 110 a 119].

Responsabilizar al Director por el sólo hecho de haber sido el ordenador del gasto como se plantea en el Auto de Imputación; implica caer en el terreno de la responsabilidad objetiva, que como es sabido, no es aplicable a ningún proceso investigativo de nuestra legislación, dada la proscripción señalada expresamente en la Constitución Política. Quedó demostrado que la gestión del doctor Sánchez Hoyos en el escenario del proyecto aquí mencionado es totalmente distinto a la gestión de supervisión e interventoría que se realiza directamente en terreno al interior de la ejecución de una obra pública, que involucra visita en campo, medición de obra ejecutada, elaboración de informes técnicos de avance, actividades

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

estas para las que estaba asignado el señor MANUEL FERNANDO CORREA VÉLEZ; por lo tanto, la culpabilidad en calificación de grave queda desvirtuada.

En cuanto al nexo causal.

Para que pueda predicarse existencia de responsabilidad fiscal, conforme al artículo 5 de la Ley 610 del año 2000 debe existir un nexo causal entre el daño y la culpabilidad (siendo el elemento 'daño', el más importante de esta configuración). En el presente caso, quedó demostrado que no existe daño patrimonial, lo cual quiere decir que al faltar uno de tales elementos, se rompe el nexo causal y por lo tanto se destruye la atribución de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, en gracia de discusión, en el caso hipotético de que el Despacho mantenga su postura de existencia de detrimento patrimonial, este como quedó demostrado no puede atribuirse al entonces Director, por la igualmente demostrada, ausencia de culpabilidad. Así las cosas, para el caso concreto del doctor DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, no concurre en su actuar ninguno de tales elementos que configuran la responsabilidad fiscal, y en consecuencia no hay lugar a atribuir en su contra responsabilidad alguna por los hechos objeto del presente proceso.

Por lo expuesto, hay lugar a proferir fallo sin responsabilidad fiscal en favor del doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, como en efecto se solicitará.

DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL

El 17 de agosto de 2021 mediante comunicación escrita solicitó al Despacho declarar la caducidad de la acción fiscal respecto del doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, sin que fuera analizada al momento de proferir auto de imputación. Sobre el particular se insiste en esta oportunidad, habida cuenta de que mi representado estuvo en la Dirección del Isvimed hasta **el 31 de diciembre de 2015** y mediante el Auto 373 del **14 de diciembre de 2020** de apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal 040 de 2019, se dispuso su vinculación que quedó materializada con la notificación surtida **en febrero de 2021**; es decir, superados los cinco años de que trata el artículo 9º de la Ley 610 de 2000.

De acuerdo con el hallazgo fiscal objeto del PRF 040-2019, el doctor Sánchez Hoyos, autorizó en 2014 tres (3) desembolsos antes descritos, concretamente en fechas: **28 de agosto de 2014, 22 de septiembre de 2014 y 28 de noviembre de 2014**; lo cual quiere decir, que para efectos de la contabilización del término de caducidad se toma **la fecha de la última actuación**; ello es, el **veintiocho (28) de noviembre de dos mil catorce (2014)**. A esta apoderada no le cabe la más mínima duda, de que en el presente caso, el hecho generador respecto del doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS ocurrió en este última

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

fecha; lo que permite aseverar que, para el momento de la apertura y vinculación formal con el acto de notificación, los términos de caducidad estaban ampliamente superados.

para el caso del doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, en garantía de la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho de defensa, es absolutamente necesario identificar la fecha del hecho generador del presunto daño al patrimonio público objeto del hallazgo fiscal. Hasta la expedición del Auto de Imputación, el Despacho no había determinado la fecha de ocurrencia del hecho generador. En el Auto de Apertura hizo alguna mención tímida por demás, en los siguientes términos:

«.... los actos de disposición y gestión de los recursos de los subsidios se encuentran ligados al Contrato 334 de 20 de diciembre de 2012 de encargo fiduciario, a lo que se suma que el total de los recursos de los subsidios para el proyecto Torres del Este Etapas I y II no fue desembolsado... // Razón por la que será pertinente para el cómputo de la caducidad partir de la fecha de liquidación del contrato 334 de 20 de diciembre de 2012, o en su defecto desde el cierre de cuentas de los recursos transferidos por concepto de los subsidios adjudicados para el proyecto Torres del Este, esto debido a que se trata de los últimos actos en relación con dichos subsidios, que finiquitan las cuentas de los mismos...»

Sin embargo, en el Auto de Imputación, determinó como tal, el **20 de agosto de 2020**, advirtiendo que el término de caducidad no se cuenta a partir de la fecha de los pagos, sino a partir de la citada fecha, por tratarse del último acto que fue la sanción impuesta a la OPV FUNCODENT por parte del Isvimed. Sobre el particular dijo de manera concreta el Despacho en la página 85:

«La ocurrencia del hecho generador del daño, se causó, cuando ISVIMED a través de la Resolución Nro. 000437 del **20 de agosto de 2020**, sancionó a la OPV-FUNCODENT con la imposibilidad de la participación durante 10 años en proyectos de vivienda de interés social, acto administrativo que dispuso en la parte resolutiva, lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar probados los hechos contenidos en la parte motiva de la resolución número 1492 de fecha 03 de diciembre de 2019, suscrita por la Subdirección Jurídica del Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, en los términos de los artículos 47 de la Ley 1437 de 2011 y 22 de la Ley 1537 de 2012, y en contra de la FUNDACIÓN COLOMBIANA DE DESPLAZADOS, VULNERABLES Y ETNIAS – FUNCODENT – (Hoy en liquidación), identificada con NIT #900.240.846-8, por incumplimiento en la ejecución del proyecto de Vivienda de Interés Social Prioritario Torres del Este y las resoluciones Nos. 1023 del 03 de octubre de 2012 y 271 del 11 de abril de 2013, conforme a los hechos descritos en la parte motiva del presente acto administrativo, así como las pruebas que se encuentran dentro del expediente del proceso administrativo en cuestión.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

ARTÍCULO SEGUNDO: Por las conductas, hechos y pruebas sustento este procedimiento administrativo, sancionar a la FUNDACIÓN COLOMBIANA DE DESPLAZADOS, VULNERABLES Y ETNIAS – FUNCODENT – (Hoy en liquidación), identificada con NIT #900.240.846-8, y representada por el señor TEOFILO PALACIOS MENA, identificado con la cedula de ciudadanía No 11.803.240, o a quien haga sus veces al momento de la notificación de la presente Resolución, con la imposibilidad de participación durante diez (10) años en proyectos de Vivienda de Interés Social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda, según se encuentra establecido en el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 1537 de 2012.

*En ese orden de ideas, la caducidad de la acción fiscal, para el caso en estudio no se ha consumado, debido a que el auto de apertura se profirió el **14 de diciembre de 2020** y el último acto -complejos, de trato sucesivo, de carácter permanente o continuado- asociados al proyecto Torres del Este, corresponde a sanción por parte del ISVIMED del **20 de agosto de 2020**, mediante Resolución Nro. 000437, donde se imposibilita a la OPV-FUNCODENT la terminación de las obras de las etapas I y II del proyecto Torres del Este, pues al no estar habilitado jurídicamente para continuar con el proyecto, la fundación se encuentra impedida para solicitar renovación de licencia de construcción, y presentación propuesta económica reajustando los valores del proyecto de vivienda para su culminación.*

*Descendiendo en el caso de estudio, de acuerdo a lo señalado por el consejo de estado por medio del cual precisa que el término de la caducidad de la acción fiscal se cuenta partir del hecho generador del daño al patrimonio público cuando se materialice o se evidencie, para esta materia, el término de la caducidad no se cuenta a partir de los pagos, sino por el contrario, se contabiliza a partir de la última actuación del proyecto Torres del Este, que corresponde al **20 de agosto de 2020**, cuando ISVIMED sanciona e imposibilita a la OPV-FUNCODENT de la participación durante 10 años en proyectos de vivienda de interés social por lo tanto no es viable la terminación de las obras de las etapas I y II del proyecto Torres del Este, y en este punto se materializó el hecho generador del daño.*

*La citada fecha (20 de febrero de 2020) en modo alguno cobija al doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS. Cuando hizo dejación del cargo como Director del Isvimed **el 31 de diciembre de 2015**, dicho proyecto se encontraba en ejecución, lo que significa que, las actuaciones que se surtieran con el mismo a partir del **1 de enero de 2016** ya escapaba de su responsabilidad.*

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

No puede olvidarse que, los servidores públicos, únicamente responden por las acciones u omisiones que ocurran en el marco de la duración o tiempo en el cargo desempeñado, o de la actividad laboral o contractual encomendada. Esta afirmación tiene respaldo constitucional y legal como paso a señalar:

La Constitución Política, en su artículo 6º dispone: “Los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”. (Subrayas fuera de texto).

La misma Carta, en su artículo 90 de preceptúa: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”. (Subrayas fuera de texto).

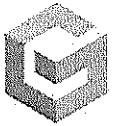
La Ley 80 de su artículo 51, establece: “DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la ley.”. (Subrayas fuera de texto).

Por su parte, la Ley 610 de 2000, en sus artículos 3º y 4º, prescriben:

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

ARTÍCULO 4º. 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.

Las disposiciones trascritas son claras en señalar que, solo responden patrimonial, disciplinaria, fiscal y penalmente respecto del manejo de recursos públicos, los servidores públicos en el ejercicio de su gestión fiscal y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, calidades estas que no ostentaba el doctor IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS, para la fecha del hecho generador del presunto daño determinado en fecha 20 de agosto de 2020.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Así las cosas, es absolutamente claro a la luz de las disposiciones antes trascritas, que para el **20 de agosto de 2020** el doctor **IVÁN DARÍO SÁNCHEZ HOYOS**, ya no tenía la calidad ni de autoridad ni de servidor público, ni se encontraba administrando recursos del Estado bajo ninguna otra modalidad; su gestión administrativa llegó hasta el **31 de diciembre de 2015**; vale decir, para aquella fecha (20 de agosto de 2020) NO ERA GESTOR FISCAL; por lo tanto, de ninguna manera puede atribuirsele responsabilidad fiscal por la decisión adoptada en el acto administrativo mediante el cual el ISVIMED sancionó e inhabilitó a Funcoden y, en virtud de ello, es clara la operancia del fenómeno jurídico para mi representado, cuyo último acto en el escenario del Proyecto Torres del Este tuvo lugar el **28 de noviembre de 2014** como antes de anotó. (...).

3. Argumentos de Defensa de Diego Restrepo Isaza, interpuestos por la Doctora Mónica Vanesa Arboleda, por medio de los cuales sostuvo:

«(...) es absolutamente necesario insistir en la caducidad de la acción fiscal solicitada en comunicación escrita del 18 de agosto de 2021, la cual ampara a mi representado como paso a demostrar, dado que no fue referida y mucho menos analizado en dicho Auto de Imputación respecto del doctor **DIEGO RESTREPO ISAZA**, a pesar de constituir pieza procesal en el expediente. Veamos:

1. *El doctor **DIEGO RESTREPO ISAZA**, identificado con la cédula 71.704.377, se desempeñó como Director del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED- Municipio de Medellín, entre el **2 de enero de 2012 y el 27 de julio de 2014**.*
1. *El **14 de diciembre de 2020**, por medio del Auto N° 373 se dispuso la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal 040 de 2019, ordenando allí, la vinculación entre otros, del doctor **RESTREPO ISAZA**, la cual tuvo lugar el **4 de agosto de 2021** con la notificación de dicho acto a esta apoderada.*

Significa lo anterior que, tanto para la fecha de apertura del proceso (14 de diciembre de 2020) como para la fecha en que quedó materializada la vinculación del doctor RESTREPO ISAZA (4 de agosto de 2021), ya habían transcurrido más de cinco (5) años contados a partir de la dejación del cargo por parte del mencionado, concretamente siete (7) años; lo cual, respetando la tesis contraria del organismo de control, nos pone sin duda alguna en presencia de la caducidad de la acción fiscal».

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

4. Argumentos de Defensa de María Eugenia Lopera, interpuestos por la Doctora Mónica Vanesa Arboleda, señaló:

«(...)

1. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL:

*La fecha que tenía la Contraloría para adelantar el debido proceso de responsabilidad fiscal era de 5 años en el marco de la ley 610 de 2000, y en consecuencia, el vencimiento para esta actuación era hasta el **2 de diciembre de 2019, contados desde el 2 de diciembre de 2014** (fecha del último desembolso en cuestión), pues para efectos de analizar la caducidad de la acción fiscal, cada desembolso cuenta independiente del otro.*

*Con lo anterior, es claro que, la Contraloría General de Medellín, a la fecha de apertura del proceso 040 de 2019 (**14 de diciembre de 2020**) ya había perdido **competencia por el factor tiempo o competencia temporal** para ejercer la acción fiscal en contra de la Dra MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE. Así mismo se recuerda, que el Ente de Control habiendo detectado el hallazgo en el año 2016, conforme se aprecia en el informe definitivo de auditoría regular del mes de septiembre del citado año, y sabiendo que solo contaba con un término hasta el **2 de diciembre de 2019**, para iniciar y notificar el proceso de responsabilidad fiscal, vino a aperturarlo el **14 de diciembre de 2020** con notificación a mi defendida, del **3 de junio de 2021**; fechas para las cuales el término de caducidad en el marco de la ley 610 de 2000 (5 años) se encontraba ampliamente superado.*

El Ente de control, no puede hoy de manera forzada continuar el proceso en contra de mi defendida, pues si bien en principio tuvo una errada interpretación del artículo 127 del Decreto Ley 403 de 2020 que modificó el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, buscando ampliar plazos que ya habían caducado, pero que la misma tesis se cayó con la declaratoria de inexequibilidad del artículo 127, a hoy se pretende modificar y acomodar la tesis de un acto administrativo complejo para endilgar responsabilidades presuntamente fiscales a mi defendida.

*Insisto respetuosamente al Despacho que, como ya es de conocimiento público, el artículo 9 de la ley 610 de 2000 se encuentra vigente debido a la reviviscencia del mismo por la declaratoria de Inexequibilidad del artículo 127 del decreto ley 403 de 2020; lo que hace que incluso como lo venía sosteniendo esta apoderada, y de manera respetuosa solicito nuevamente al Despacho, se aplique la figura de caducidad para el caso de la Dra. MARIA EUGENIA MONSALVE, ya que está amparada por **derecho adquirido**, lo cual implica que la Contraloría ya no puede ejercer en su contra la acción fiscal.*

Así que, cualquier esfuerzo que haga el organismo de control fiscal por convencer en el escenario del presente proceso, la no existencia de caducidad de la acción fiscal resulta infructuosa; por cuanto, cualquier contabilización de términos que se haga, el resultado

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

siempre será superior a 5 años; por lo que, se insiste, que, mantener a la doctora MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE, vinculada al proceso a sabiendas de que frente a ella ya operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal, es a todas luces violatorio de derechos y principios constitucionales cuales son: el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, favorabilidad y sobre todo la **seguridad jurídica**; puesto que, no puede mantenerse a una persona vinculada indefinidamente a un proceso como lo ha sostenido la Corte Constitucional; por lo tanto, se insiste en esta oportunidad, en dicha declaratoria.

2. ACTOS ADMINISTRATIVOS COMPLEJOS E INSTANTANEOS.

Teniendo claro el Despacho que, el hecho generador del presunto daño ocurrió el **20 de agosto de 2020** con ocasión de la expedición de la Resolución 000437 mediante la cual el ISVIMED sancionó e imposibilitó por diez años a la OPV FUNCODENT ¿podrá retrotraerse la responsabilidad por esta decisión, a quien fuera la Subdirectora de Dotación de Vivienda y Hábitat del Instituto Social de Vivienda de Medellín -ISVIMED hasta el 31 de marzo de 2015? La respuesta es clara, POR SU PUESTO QUE NO. Es absolutamente claro que para el 20 de agosto de 2020, la Dra. Maria Eugenia Lopera no tenía vínculo con el ISVIMED; lo que quiere decir que, para tal fecha NO ERA GESTORA FISCAL y que esta calidad **sólo la tuvo hasta el 31 de marzo de 2015**; calidad que la perseguía a la luz del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, hasta el **31 de marzo de 2020**, siempre que dentro de dicho tiempo se hubiese ejercido en su contra la acción fiscal; lo cual quiere decir que, de ninguna manera el hecho ocurrido en 2020, le puede ser atribuido a la Dra. MARIA EUGENIA, precisamente porque para entonces no era gestora fiscal.

3. CARGO IMPUTADO

Como lo manifestó la Dra. MARIA EUGENIA LOPERA en su versión libre, se demuestra que cuando ingresó al ISVIMED, **los subsidios de vivienda ya estaban adjudicados y el proyecto llevaba un mes de ejecución** (fecha de inicio: 3 de abril de 2013). Igualmente se evidencia del expediente que, para el desembolso de recursos por concepto de subsidios se exigía el informe técnico del interventor asignado, que hasta diciembre de 2014 era el señor **Manuel Fernando Correa Vélez**, contratado por prestación de servicios, quien certificaba para tal efecto, el avance de las obras y en igual proporción debía desembolsarse los recursos; y que sea esta la oportunidad procesal para solicitar al Despacho las respectivas investigaciones que se adelantan en la Fiscalía al entonces contratista **Manuel Fernando Correa Vélez** por estos hechos, y que, posiblemente conllevaron a un abuso de confianza y de la buena fe de mi representada, pues el interventor cuyas responsabilidades contractuales y legales era visitar entre otras actividades en terreno la ejecución de las obras y presentar el correspondiente informe de avance de las mismas a mi representada.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Este informe pasaba en primer lugar a revisión del asesor técnico que para entonces era el señor Sixto Naranjo Guarín, y del contador (Javier Gárnica inicialmente y posteriormente Leonardo Martínez); luego por mi representada y finalmente por el Director del Isvimed, como últimos eslabones de la cadena para la correspondiente autorización. A partir de enero de 2015, continuó en dicha labor el señor John Henry Franco Henao (Tel 3146325356); quien, a su llegada al cargo, por lo que manifiesta mi defendida en su versión libre, realizó un análisis del estado del Proyecto Torres del Este, y, podría por consiguiente entregar mejor información del resultado de dicho seguimiento.

El monto de los recursos desembolsados en 2013 y 2014 por el valor total de **\$3.529.729.800**, sí fueron realmente invertidos en el Proyecto y puede ser verificado por el organismo de control a través de un equipo técnico especializado que en su medición y análisis de la obra, tenga en cuenta todas las actividades constructivas del Proyecto Torres del Este. Esto en razón a que, el informe realizado originalmente por el Equipo Auditor que generó el hallazgo, seguido de otros que someramente ha realizado el ISVIMED, no han tenido en cuenta en los análisis técnicos y financieros, que para la edificación fue necesaria la demolición de unos tanques de concreto, tampoco la excavaciones ni la construcción de pilas de concreto, entre otras fundamentales para iniciar la construcción de los apartamentos; cuyas actividades no se ven, pero que necesariamente cuentan o tienen que incluirse como avance de obra; a las cuales deben sumarse adicionalmente los cálculos correspondientes a estudios, diseños, preparación del lote y fundaciones; pero contrario a ello, los cálculos han versado solamente en la operación aritmética resultante del número de apartamentos y el monto de los recursos desembolsados, cuando debe ser sobre el 100% del proyecto y adicionalmente el porcentaje de ejecución de obra posterior a su retiro del ISVIMED. En este orden de ideas, el monto de los recursos desembolsados por el Isvimed en 2013 y 2014 (**\$3.529.729.800**), contrario a lo dicho en el Auto de Apertura, sí guardan coincidencia con el porcentaje de obra ejecutada; pues la sola cimentación de las dos torres del proyecto, tiene una inversión que supera los dos mil millones de pesos, y, el resto de dinero aquí cuestionado, está invertido en la construcción de los demás pisos. En este punto, resulta de importancia alta referirme al informe visible a folios 508 a 513 del expediente, elaborado el **26 de febrero de 2020** por la Empresa de Vivienda de Antioquia “VIVA”, denominado “ACTA DE CIERRE FINANCIERO”, dirigido a la Abogada del conocimiento del presente proceso, doctora Paula Andrea Ortega Escobar, el cual da cuenta que a esa fecha (26 de febrero de 2020), la Torre I, ya estaba construida hasta el piso 10, y, que en estructura iba en el piso 21 de los 26 pisos proyectados; inclusive, en el numeral 21, párrafo 2, se lee sin reparo alguno, que todos los recursos del ISVIMED, según información del Comité del mismo, se encuentran allí invertidos, al igual que los entregados hasta entonces por VIVA.

(...)»

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

5. Argumentos de Defensa de Sixto Naranjo Guarín, interpuestos por el Doctor Oscar Vanegas Agudelo, señaló:

« (...) 1. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL E INDEBIDA APLICACIÓN NORMATIVA.

Sustentó que el artículo 94 de la Ley 610 de 2000 previó que la acción fiscal caduca si transcurridos 5 años, contados desde la ocurrencia del hecho que generó el daño al patrimonio público, no se había proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, véase que la ocurrencia de los hechos se presentó, tal como lo indica en el auto número 373 de apertura de responsabilidad fiscal de 2020, en el acápite del hecho investigado se relacionan las resoluciones número 1023 de 2012 y 0271 de 2013 en donde se asignaron 102 subsidios de vivienda , para la etapa I y 158 subsidios para la fase II, para el OPV FUNCIDENT, pues el hecho que dio origen al proceso de responsabilidad fiscal se configuro el 03 de octubre del año 2012 y 11 abril de 2013 y el auto apertura del proceso de responsabilidad fiscal fue decretado el 14 de diciembre de 2020 y notificado el 23 de agosto del 2021, pues para esta época ya se había presentado el fenómeno de la caducidad.

Ya para el mes de octubre del año 2017 y abril de 2018, ya había operado el fenómeno de la caducidad contemplado en el artículo 9 de la ley 610 de 2000. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Véase a folio 531 de expediente las tablas que indican los desembolsos a desde el 11 de febrero de 2013 e incluso desde el ultimo desembolso desde el 02 de diciembre de 2014 esta prescrita acción fiscal.

Sería erróneo que esta contraloría, se tipificara el hecho generador del daño al patrimonio público a partir del 20 de agosto de 2020, pues para ese momento el señor SIXTO NARAJNGO GUARIN, ya no trabajaba en la institución a partir del año 2015, tal como lo establece la contralora el auto de imputación.

Pues la última actuación del proyecto torres del este corresponde para el día 20 de agosto de 2020, actuaciones donde el señor Sixto naranjo, no tuvo nada que ver, por no existir un nexo de causalidad con dicho detrimento.

Ahora bien, no se le debe aplicar la jurisprudencia aportada por esta contraloría, al caso en concreto, para determinar el término de la caducidad de la acción, pues esta relaciona una liquidación del contrato estatal, y la responsabilidad es personal e individual, ya que mal aria esta dependencia al imputable un daño antijurídico al

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

señor SIXTO NARANJO, de conductas que no le son atribuibles en el año 2020, más aun con un estado de emergencia sanitaria.

Se le debe aplicar para el momento de la ocurrencia de los hechos la ley 610 de 2000, sin la modificación del decreto 403 de 2020, pues se estaría dando una interpretación con un efecto retroactivo de manera desfavorable al investigado, vulnerando así el debido proceso. Ahora bien, véase como lo indica el ente investigador: los desembolsos fueron autorizados por los ordenadores del gasto los señores DIEGO RESTREPO ISAZA DIRECTOR, MANUEL FERNANDO CORREA (ASISTENTE DE GESTIÓN DE VIVIENDA), MARIA EUGENIA LOPERA (SUBDIRECTORA DE DOTACIÓN DE VIVIENDA) Y LAURA ALCARAZ GARCIA (SUBDIRECTORA POBLACIONAL, pues son estas personas las encargas de aprobar los subsidios y no el señor SIXTO NARANJO.

2. INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA

Para determinar la responsabilidad fiscal, el funcionario debe de ejercer una conducta determinante en relación con el daño patrimonial, esto es, de manera tal que el daño sea el resultado de dicha conducta activa u omisiva.

Para el caso del señor **SIXTO NARANJO**, no es clara la imputación la responsabilidad fiscal, en consideración a que la conducta desplegada por el servidor debe de trascender a las esferas del dolo o la culpa grave, pues no se ha demostrado por parte de esta contraloría que el señor **NARANJO** haya actuado de manera negligente o descuidad frente a sus deberes o funciones establecidas en el manual versión 5 de los años 2012 y 2013, y menos que por omisión se haya causado un detrimento patrimonial del proyecto torres del este, pues son los directivos y líderes del programa que tienen la facultad de avalar y acreditar las autorizaciones de pago, además de que son ellos los que tienen la facultad de ordenar el gasto, facultad que no le corresponde a mi representado.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Por tal razón, no podría predicarse responsabilidad fiscal respecto de un gestor fiscal que causa daño patrimonial al Estado, con dolo o culpa grave, sobre recursos o bienes estatales correspondientes a la esfera de acción de otro **gestor fiscal**, pues es claro que, para deducir responsabilidad fiscal, es preciso que los bienes o recursos sobre los cuales se predican gestión fiscal se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante. En el presente caso, no se logra determinar que entre el actuar de falta de diligencia en el cumplimiento de las obligaciones del señor SIXTO NARANJO GUARIN resultara un daño significativo, que ocasiono una lesión al patrimonio público, habida cuenta que el señor **SIXTO NARANJO GUARIN NO ES EL ORDENADOR DEL GASTO DEL ISVIMED**, en relación con el proyecto torres del este.

3. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL SEÑOR SIXTO NARANJO GUARIN

Lo primero que tenemos que verificar las funciones que le corresponden a un asesor de gestión técnica, y si verificamos el Manual de funciones, vemos que al señor SIXTO NARANJO, no le correspondía realizar dicha custodia de dineros y menos la realización de acciones tendientes a la guarda y protección de los subsidios de vivienda dentro del OPV FUNCODENT.

Ahora bien, esta contraloría, realiza una adecuación tipifica por omisión con base en un manual de funciones diferente al manual de funciones que se le aplicaba al señor SIXTO NARANJO, cuando ingreso a trabajar al ISVIMED ENTRE LOS AÑOS 2012 Y 2013 que se presentaron la ocurrencia de los hechos.

Una cosa es el manual de funciones versión 5 y la otra es el manual de funciones versión 6 del año 2020, para esta época mi representado ya no se encontraba trabajo en el ISVIMED.

Si bien eran disímiles, es inequívoco que, dentro del manual específicos de funciones y competencias laborales NO ESTABA LA RESPONSABILIDAD del seguimiento y control en todo lo concerniente con la ejecución del programa de vivienda de OPV, dentro de él, el proyecto OPVS FUNCODENT-TORRES DEL ESTE, y los correspondientes desembolsos parciales de las resoluciones, así, se reitera, tal como se ha dicho, quien tenía la responsabilidad en todo lo relacionado con las OPVs, era el profesional, Manuel Fernando Correa en donde según certificación expedida por el subdirector administrativo y financiero del ISVIMED con fecha de junio de 2017 expresa dentro de sus obligaciones contractuales Contrato No 304 firmado el 9 de julio de 2013, contrato No 76 firmado el 8 de enero de 2013, contrato No 162 firmado el 3 de julio de 2012, en el numeral 5 “**Controlar el manejo adecuado de los subsidios municipales de vivienda aplicados a las Organizaciones Populares de Vivienda-OPV, mediante la implementación de mecanismos de control presupuestal y de programación, control de titulación y financiero**” (subrayado y negrillas propios). De igual manera la subdirección poblacional del ISVIMED, en cabeza de

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

la Dra. Laura Alcaraz García, tenía la responsabilidad sobre el manejo de los subsidios, así como lo estipula el manual de funciones expedido por el ISVIMED con fecha del 26 de abril de 2018 en su numeral 10 dice “Orientar, revisar y aprobar los actos administrativos de asignación y/o transferencia de los subsidios para los proyectos habitacionales que inicien desde la vigencia de 2012 en adelante”.

Es importante precisar que los programas que se adelantaban en el ISVIMED eran: Vivienda Nueva, Mejoramiento, Titulación, Retorno, y OPVs; los tres primeros tenían que ver con la subdirección técnica inicialmente, más luego subdirección de dotación de vivienda y hábitat. Se anota además, Que el volumen de proyectos y la meta de cien mil cuatrocientas (100.400) viviendas, que tenía que ejecutar la subdirección de dotación de vivienda y hábitat, requirieron en el ISVIMED, la presencia de personal para las visitas, seguimiento, control y verificación de los avances e inconvenientes que se podían presentar en los programas de OPVs, plan retorno, mejoramiento, titulación y vivienda nueva. personal que durante la administración no fue suficiente, a modo de ejemplo solo un profesional estaba a cargo de 10 proyectos de vivienda de OPV, incluido OPVS FUNCODENT-TORRES DEL ESTE, para el programa retorno los cuales se encontraban localizados en veredas y corregimientos de varios municipios del Departamento de Antioquia, había un solo profesional que tenía a cargo 6 proyectos de vivienda, ambos programas así como los otros, tenían limitaciones de transporte para los desplazamientos en las visitas de control y seguimiento.

De igual manera la subdirección de dotación de vivienda y hábitat tenía a cargo los programas de vivienda nueva, mejoramiento y titulación los cuales eran también atendidos con un número de profesionales limitado lo que no permitía tener un verdadero control de los múltiples inconvenientes que se podían presentar durante la ejecución.

Debo mencionar que durante el periodo como asesor de gestión técnica desde el 28 de agosto de 2012 a julio del año 2014, La revisión de las resoluciones y documentos relacionados que se hacía por parte mía de los desembolsos, como asesor de gestión técnica, era coordinar y recopilar la información que elaboraba los profesionales con sus respectivos soportes, como responsables de los proyectos de OPV, en ningún momento contaba el asesor de gestión técnica con el poder de decisión para aprobar los diferentes desembolsos, ni estaba dentro de mis competencias, se realizaba era una tarea operativa de recopilar documentos presentados por los profesionales: cifras, datos de las personas y redacción. Todos estos desembolsos siempre estaban soportados en los informes de intervención y los que eran presentados por los profesionales, por lo tanto, mi tarea era confirmar que dentro de los documentos exigidos para los desembolsos estuviera el informe de ejecución, los informes presentados por intervención, con su respectivo registro fotográfico y las solicitudes, los documentos que eran presentados por los profesionales tenía una confirmación de igual manera por un profesional financiero.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

*La subdirección de dotación tenía la responsabilidad directa de ejecutar los programas de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y titulación, como puede verificarse en el **MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES DEL SUBDIRECTOR TECNICO V-5**, no existe dentro de los propósitos principales o dentro de las funciones esenciales ninguna relacionada con el programa de las organizaciones populares de vivienda, OPV, así mismo en el manual específico de funciones y de competencias laborales del asesor de gestión técnica V-5, no existe ninguna relacionada con el programa de las organizaciones populares de vivienda, OPV.*

Por lo tanto, el asesor de gestión técnica durante el periodo en mención no tenía ningún poder decisorio de aprobación, ni mucho menos de impartir directrices, ello le correspondía al subdirector técnico o de dotación de vivienda y hábitat de turno, como titular de la subdirección y como miembro activo del comité de dirección, de igual forma a la subdirección jurídica, y otras subdirecciones, conjuntamente con la dirección general del ISVIMED. Eran ellos los encargados de impartir las directrices y acciones para la custodia hasta la entrega efectiva de las soluciones de vivienda a los beneficiarios en el proyecto OPVS FUNCODENT-TORRES DEL ESTE.

Es importante indicar que cuando mi respetado ingreso al Isvimed en el segundo semestre del 2012, la subdirección poblacional no existía, pero ya se estaba buscando la manera de justificar su creación bajo una reforma administrativa, dentro de las muchas consideraciones que se plantearon y una de las de mayor peso, era la necesidad de una unidad que se encargara de coordinar y manejar las OPVs de forma integral, por ello se dio instructivos desde la DIRECCIÓN GENERAL a un equipo de trabajo liderado por la profesional Laura Alcaraz para consolidar la justificación.

Desde la creación de la subdirección poblacional quedo establecido dentro del manual de funciones la responsabilidad del manejo de las OPVs en todos sus aspectos, manual de funciones de esa época que se puede solicitar al Isvimed como evidencia, caso contrario ocurre con las responsabilidades dentro del manual de funciones del asesor técnico y el subdirector técnico, cargo que el Señor SIXTO NARANJO ocupó en el Isvimed, en donde en ningún momento aparece la responsabilidad del manejo de las OPVs, se anexa manual de funciones.

De igual manera se estableció una directriz por la Dirección general para el pago o desembolsos de las resoluciones en donde se involucra al representante legal de las OPVs y la unidad responsable y encargada de las OPVs (Subdirección Poblacional).

Para este caso mi representado en ningún momento dependió de la subdirección poblacional, su relación fue con la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA como asesor y como subdirector en el último semestre del 2015.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

4. INAPLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA PARA JUZGAR FISCALMENTE AL SEÑOR SIXTO NARANJO GUARIN.

Expresó que la Contraloría para adoptar la decisión frente al instituto demandante, acudió a la teoría de la responsabilidad objetiva, pues lo enjuició cuando el proceso se debió dirigir en contra de quien adoptó las decisiones que presuntamente lesionaron el patrimonio público, esto es, de la persona que para la fecha obraba como representante legal del ISVIMEN Y DIRECTIVOS DE LAS OPVS. Expresó QUE si verificamos las resoluciones en donde se presenta los desembolsos, las mismas son autorizadas y firmadas por el señor DIEGO RESTREPO ISAZA DIRECTOR GENERAL, pues mi representado no tiene nada que ver con el ordenador del gasto, tal como se evidencia en las resoluciones anexas al expediente por parte de la personera delegada.

Ahora, bien no es clara la adecuación de la conducta a la norma disciplinaria, pues como se evidencia POR OMISION, en este, no se manifiesta por parte de la delegada, la presunta RESPONSABILIDAD FISCAL, duda que se tiene que resolver a favor de mi representado pues no basta con que se mencione la norma, seria violatorio del debido proceso.

Tal como se indicó Anteriormente, desde la creación de la subdirección poblacional quedo establecido dentro del manual de funciones la responsabilidad del manejo de las OPVs en todos sus aspectos, manual de funciones de esa época que se puede solicitar al Isvimed como evidencia, caso contrario ocurre con las responsabilidades dentro del manual de funciones del asesor técnico y el subdirector técnico, cargos que el señor SIXTO NARANJO ocupó en el Isvimed, en donde en ningún momento aparece la responsabilidad del manejo de las OPVs, se anexa manual de funciones.

De igual manera se estableció una directriz por la Dirección general para el pago o desembolsos de las resoluciones en donde se involucra al representante legal de las OPVs y la unidad responsable y encargada de las OPVs (Subdirección Poblacional).

Para este caso mi representado en ningún momento se dependió de la subdirección poblacional, su relación fue con la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA como asesor y como subdirector en el último semestre del 2015.

Ahora bien, debe de existir el principio de la identidad dentro del proceso DE RESPONSABILIDAD FISCAL que sienta los cimientos para adelantar las actuaciones INVESTIGATIVAS a las que haya lugar, definiendo el objeto de la investigación para que el disciplinado pueda ejercer su derecho de defensa.

En el caso concreto la CONTRALORIA no estableció la antijurídica de la conducta del actor, es decir, no determinó los bienes jurídicos vulnerados por este. (...)»

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

6. Argumentos de Defensa de la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. y AXA COLPATRIA DE SEGUROS S.A., interpuesto por el Doctor Ricardo Vélez Ochoa, que sostuvo:

Así las cosas, **sin perjuicio de los argumentos que se van a exponer en la defensa denominada “CLÁUSULA DE UNIDAD DE SINIESTRO”**, lo cierto es que, respecto de la Póliza No. 6158014414, ante la desvinculación de la señora CANO RAMÍREZ, no existe situación fáctica alguna que amerite su vinculación en el proceso. Esto, teniendo en cuenta que dicha Póliza únicamente fue vinculada al proceso pretendiendo amparar la notificación realizada a la señora LILIAM GABRIELA CANO y, al archivar el proceso respecto de ella, no existe discusión alguna sobre un posible siniestro a la luz de la Póliza No. 6158014414.

Así, como consecuencia de la desvinculación de la señora LILIAM GABRIELA CANO RAMÍREZ en junio de 2024, por el principio básico de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, es necesario también ordenar la desvinculación de la Póliza No. 6158014414.

Las condiciones de los contratos de seguro transcritos al inicio de la presente excepción, referentes a las cláusulas de unidad de siniestro ambas pólizas consagran que todas las reclamaciones que se realicen y que se deriven de un mismo evento, **deben entenderse como un único siniestro**. Así las cosas, no es posible que el ente de control considere que, por unos mismos hechos, en virtud de la reclamación hecha a algunos asegurados se puede afectar la Póliza 84887994000000013 y, en virtud de la reclamación hecha a otra asegurada, se puede afectar la Póliza 6158014414.

De conformidad con lo anterior, la reclamación realizada con posterioridad a la señora CANO RAMÍREZ, que fue desvinculada y que por lo tanto se debería desvincularse Póliza 6158014414, en gracia de discusión, igualmente no podría ser interpretada como un nuevo siniestro de cara a una póliza diferente. Lo cierto es que, al ser una reclamación derivada del mismo evento por el cual se reclamó ante los señores Diego Restrepo Isaza, Manuel Fernando Correa Vélez, María Eugenia Lopera Monsalve, Iván Darío Sánchez Hoyos, Humberto Iglesias Gómez, Sergio Gaviria Vásquez, Manuela García Gil, Laura Alcaraz García y Sixto Naranjo Guarín, vinculados en auto de apertura de diciembre de 2020, ésta debería entenderse como parte del mismo siniestro en virtud del cual se pretende afectar la Póliza No. 84887994000000013, con vigencia desde el 1 de noviembre de 2020 hasta el 1 de noviembre de 2021.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

En virtud de las cláusulas de unidad de evento contenidas en las Pólizas No. 84887994000000013 y 6158014414, todas las reclamaciones presentadas en el marco de este proceso deben ser entendidas como un mismo siniestro, es claro que no se pueden acumular las vigencias y las sumas aseguradas de las pólizas en cuestión.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el presente proceso el siniestro debe ser entendido como las reclamaciones ocurridas en diciembre de 2020, es evidente que no hay lugar a acumular las vigencias y las sumas aseguradas de las Pólizas No. 84887994000000013 y 6158014414 sino que, por el contrario, debe afectarse únicamente la que se encontraba vigente para el momento del siniestro. Esto, toda vez que las reclamaciones realizadas a los funcionarios de ISVIMED, vinculados como presuntos responsables fiscales en auto de apertura del 14 diciembre de 2020 y la reclamación realizada ante la señora CANO RAMÍREZ, vinculada mediante auto del 14 de junio de 2024, hacen parte del siniestro ocurrido en diciembre de 2020, en virtud de las cláusulas pactadas en las condiciones de los contratos de seguro vinculados.

Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013.

AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6, en modalidad de coaseguros, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013.

AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6 en virtud de la Póliza Nro. 6158014414.

Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6 en modalidad de coaseguros con una participación del 35%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414.

Mapfre Seguros Generales con NIT: 891.700.037-9, modalidad de coaseguros con una participación del 25%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414.

7. Los argumentos de defensa de Manuel Fernando Correa, y FUNCODENT-Fundación Colombiana de Desplazados, Vulnerables y Etnias, no fueron presentados.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

FUNDAMENTOS DE DERECHO

El artículo 1º de la Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal en los siguientes términos:

«El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por la Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado».

Éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, tiene un carácter eminentemente **resarcitorio**:

«Artículo 4º. 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 gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

PARÁGRAFO. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad». -Subraya fuera de texto-

Lo cual es ratificado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001, cuando manifestó:

«El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado...».

Así como en la Sentencia C-619 de 2002, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la finalidad y naturaleza de la responsabilidad fiscal:

«Igual a lo que acontece con la acción de repetición, la responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos -incluyendo directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado».

«La responsabilidad fiscal es la que se deriva de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, es de naturaleza administrativa y patrimonial en cuanto busca la reparación del daño causado por la gestión fiscal irregular y es de carácter independiente y autónomo».

De donde se colige que lo que se pretende con el proceso de responsabilidad fiscal, es que la Entidad afectada quede indemne del daño que se le ocasionó.

La responsabilidad fiscal se erige sobre tres elementos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, a saber:

- Un daño patrimonial al Estado.
- Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

En el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 dispone que procede fallo con responsabilidad fiscal, siempre que:

«*Existan las pruebas que conduzcan a la certeza sobre el “daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa grave del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario*». NFT.

A su vez el artículo 54, establece que habrá lugar a fallo sin responsabilidad fiscal cuando:

«*en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca certeza de uno o varios elementos que estructuran la responsabilidad*». NFT.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Conforme a la disposición de la ley 610 de 2000, por medio del cual se estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, y garantizándose el debido proceso en toda la actuación administrativa en concordancia con el artículo 29 y 209 de la Constitución Política, esta instancia se pronunciará de fondo, abordará los elementos constitutivos de la Responsabilidad Fiscal, y acto seguido, se procederá a pronunciarse sobre el caso en concreto.

1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

1.1. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.

Siendo el primero de ellos el **daño**, que fue definido en el artículo 6 de la misma norma, en los siguientes términos:

«Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público». **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.**

La Jurisprudencia y la Doctrina también han considerado que el daño es la columna vertebral de la responsabilidad fiscal:

El daño patrimonial es requisito *sine qua non* para proceder a analizar la concurrencia de los otros dos, pues en palabras del Doctrinante Uriel Amaya Olaya:

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

«[El daño] es el primer elemento de la responsabilidad y el primer elemento a estudiar en un proceso de responsabilidad. Sólo después de estructurado y probado el daño se pueden establecer los demás elementos, empezando por la conducta.»¹²⁶

Y según Juan Carlos Henao:

«El daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se puede evaluar, hasta allí habrá de llegarse;...

Por todo ello cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se de responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquél, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria!.. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil. Estudiarlo en primer término es dar prevalencia a lo esencial en la figura de la responsabilidad¹²⁷». -SNFT-

Expresamente dijo el Consejo de Estado, en Sentencia del 16 de febrero de 2012¹²⁸:

«...es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista certeza sobre el daño (...) en armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal sólo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud...». –Subraya fuera de texto–

¹²⁶ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Aspectos sustanciales y procesales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002. Pág. 185.

¹²⁷ Juan Carlos Henao. El Daño. U. Externado de Colombia, 1998, pág. 35 ss.

¹²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MOREO. 16 febrero de 2012. Radicación 25000-23-24-000-2001-00064-01. Bogotá D.C

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

En ese sentido, el daño debe reunir como características la de ser: Ciento, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud¹²⁹, como ya lo había sostenido la Corte Constitucional en la Sentencia SU-620 de 1996:

«Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por 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...».

Lo anterior, guarda relación con la finalidad meramente resarcitoria del proceso de responsabilidad fiscal, en la medida en que solo si una gestión fiscal determinada genera un daño patrimonial cierto al Estado, hay lugar a que se inicie y tramite el proceso de responsabilidad fiscal con el objeto de buscar la reparación del mismo; de lo contrario habría ausencia de objeto del proceso.

Siendo la Responsabilidad Fiscal de índole esencialmente patrimonial, que pretende la recuperación del menoscabo ocasionado al erario, resulta indispensable que el daño en que se fundamenta, se encuentre plenamente establecido, y ello significa necesariamente tener la certeza de su ocurrencia y la posibilidad de establecer su cuantía.

En ese sentido, para este Despacho no es posible que se configure responsabilidad fiscal sobre daños que aún no se han producido o materializado en el mundo fáctico, toda vez que es clara la Ley 610 de 2000, cuando dispone en el artículo 40, que para poder iniciar la acción fiscal, se requiere que se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado. Igualmente, el artículo 48 cuando consagra como presupuesto para proferir auto de imputación, que el daño esté demostrado objetivamente, y finalmente el artículo 53 preceptúa que para proferir el fallo con responsabilidad fiscal, es necesario que obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público.

De esta forma, es indispensable que se tenga una certeza absoluta respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto, es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, **que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable**¹³⁰.

¹²⁹ Sentencia SU-620 de 1996.

¹³⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 16 de marzo de 2017, Radicado 68001-23-31-000-2010-00706-01.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

1.2. CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA ATRIBUIBLE A UNA PERSONA QUE REALIZA GESTIÓN FISCAL- ELEMENTO SUBJETIVO.

La responsabilidad fiscal es subjetiva, pues para deducirla, es necesario determinar que el imputado obró con dolo o con culpa grave.¹³¹ Lo anterior, es conocido como prohibición de responsabilidad objetiva (o responsabilidad sin culpa). La cual tiene fundamento constitucional, y fue establecida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-619 del 2002, donde preceptuó que una vez el Estado, a través de la Contraloría correspondiente, pruebe la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa y su relación directa con un daño previamente probado, puede hacer válidamente una imputación de cargos jurídicamente soportada.

En ese orden, para que se configure el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, esto es la realización de una **conducta con dolo o culpa grave**, ésta debe estar asociada al ejercicio de **gestión fiscal**, como presupuesto estatuido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, cuando pregonó que no basta con que la conducta sea dolosa o gravemente culposa, sino también «atribuible a una persona que realiza gestión fiscal».

En otros términos, esta clase de responsabilidad, sólo puede comprometer a quienes realizan gestión fiscal, esto es servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de la lesión al erario; cuando esa gestión fiscal es antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, y no cumple con los cometidos y fines esenciales del Estado. Así, el daño patrimonial al Estado ocurre cuando los gestores fiscales actúan de forma contraria a los principios que rigen la función administrativa en general, y la gestión fiscal en particular.

En ese sentido, en la determinación de la existencia o no de la responsabilidad fiscal, luego de verificar la ocurrencia de un daño al patrimonio público, procede analizar el elemento subjetivo, partiendo del presupuesto de la gestión fiscal, que se erige como el elemento determinante y vinculante de la responsabilidad fiscal; para luego continuar con el examen de la conducta desplegada, esto es la culpa grave o dolo.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

1.2.1. Gestión fiscal como elemento vinculante y determinante de la responsabilidad fiscal

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal de la siguiente manera:

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

A nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de gestión fiscal como **elemento vinculante y determinante** de la responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

En la Sentencia C-840 de 2001¹³², cuando preceptuó:

«el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado...».

Además que:

«(...) Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata (...)».

¹³² Sentencia C-840 de 2001. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería. Expediente D-3389. 9 agosto de 2001.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Siendo contundente en afirmar:

«*La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisario sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados».*

—SNFT—

Agregando que, en cada caso se debe examinar si la conducta desplegada guarda relación con la noción de gestión fiscal de que trata el artículo 3 de la Ley 610 de 2000. Es decir, se debe estar frente al ejercicio de gestión fiscal, o encontrarse en una relación de conexidad próxima y necesaria para el desarrollo de ésta:

«*Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado. La locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del marco de la tipicidad administrativa.* —SNFT—

Por su parte, el Consejo de Estado, en Sentencia del 23 de septiembre de 2007¹³³ cuando fijó como alcance al concepto de la gestión fiscal, estableció:

«*El contenido de la gestión fiscal está delimitada en su definición legal, jurisprudencial y doctrinaria, en la que se destaca que lo sustancial es que dicha gestión esté referida a recursos o fondos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, como se lee en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000....* —SNFT—

¹³³ Consejo de Estado, Sentencia del 23 de septiembre de 2007 M.P. Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta Radicación 25000-23-24-000-2001-01039-01.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Mientras en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expresado dentro del Radicado núm. 1522 (4 de agosto de 2003, Consejero ponente doctor Flavio Rodríguez Arce), se precisó lo siguiente:

«En consecuencia, se deduce responsabilidad fiscal por la afectación del patrimonio público en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella, cumplida por los servidores públicos o los particulares que administren o manejen bienes o recursos públicos. Al respecto la Corte Constitucional, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 1º de la ley 610, señaló: «... En concordancia con estos lineamientos estipula el artículo 7 de la ley 610: "(...) únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables». Y a manera de presupuesto el artículo 5 de esta ley contempla como uno de los elementos estructurantes de la responsabilidad fiscal, «la conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal»...».

Finalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2022¹³⁴, recalcó el carácter de la gestión fiscal, como elemento vinculante y fundante de la responsabilidad fiscal, pues la responsabilidad fiscal solo puede derivarse de la realización de actos de gestión fiscal, cuando dijo:

«La Corte señaló que la gestión fiscal es la razón, causa o motivo por virtud de la cual la Constitución y la ley han previsto establecer responsabilidad fiscal, o lo que es lo mismo, que sin gestión fiscal no se puede establecer, predicar o deducir responsabilidad fiscal. Para la Sala Plena, el elemento esencial que permite activar la vigilancia fiscal y consecuencialmente establecer responsabilidad fiscal con miras a la preservación del patrimonio público recae fundamentalmente en el ejercicio de la gestión fiscal, es decir, en las actividades relacionadas con la entrega, recibo, percepción, administración, manejo, disposición o destinación de recursos y bienes de naturaleza pública, realizadas con fundamento en una atribución legal o administrativa o en una estipulación contenida en un contrato estatal».

Además, en el mismo pronunciamiento contempló que en aquellos casos en los cuales no se esté en presencia de actos de gestión fiscal, y se haya producido un daño al patrimonio público, debe acudirse a otro tipo de procesos para obtener el resarcimiento del erario, que no es el de responsabilidad fiscal:

«En materia contenciosa administrativa, debe tenerse presente que en aquellos eventos que escapan al control fiscal y en los cuales deba ser indemnizado o

¹³⁴ Sentencia C-438 de 2002. Magistrado Ponente Jorge Enrique Ibañez Najar. Expediente D-14.763. 30 de noviembre de 2022.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

resarcido el patrimonio de una entidad de derecho público por sufrir un detrimento, menoscabo o inutilización de sus bienes, existen otros mecanismos judiciales, como por ejemplo, el deber de las entidades públicas de promover el medio de reparación directa, en los precisos términos del inciso tercero del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, el cual determina que: "[...]as entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública».

De acuerdo a lo anterior, en cada caso concreto, frente a un daño patrimonial ocasionado a una entidad, para establecer la existencia o no de responsabilidad fiscal, necesariamente se debe verificar si el mismo **deriva de un acto que comporte el ejercicio de gestión fiscal**, y si fue realizado por un sujeto que ostenta la calidad de gestor fiscal., para poder analizar la conducta desplegada por éste, y finalmente establecer si ese daño fue producto de esa conducta.

1.2.2. Conducta culposa desplegada-culpa grave o dolo

En el juicio de responsabilidad fiscal del gestor fiscal, en el marco de la actuación administrativa por responsabilidad fiscal, exige la demostración probatoria del dolo o culpa grave en la que incurrió aquel en su actuación, que como tal fue determinante para la causación del detrimento patrimonial.

Se trata, sin duda, de afirmar la responsabilidad subjetiva del gestor o gestores fiscales, quién o quiénes están llamados a resarcir el desmedro al erario, en caso de serle imputable a título de dolo o culpa grave.

Para configurar ese elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, es necesario detenernos en el hecho, que el derecho administrativo no trae ninguna definición de dolo o culpa aplicable a las actuaciones administrativas del procedimiento de responsabilidad fiscal, por lo que el Operador Fiscal deberá acudir a la definición que de dolo y culpa, trae el Código Civil Colombiano en su artículo 63, según el cual:

«ARTICULO 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata; es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. (...) El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro».

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Se debe agregar, que la definición de culpa grave que hace nuestra legislación civil hay que interpretarla dentro del lineamiento jurisprudencial que ha hecho el Consejo de Estado¹³⁵ en este punto, cuando ha considerado que:

«(...) para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el código civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la constitución política acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos».

Y en otra providencia se pronunció sobre el alcance la culpa grave señalando:

«Para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y **culpa grave** , la jurisprudencia ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil, de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o su patrimonio, mientras que el segundo **corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos que no admiten comparación, o en otras palabras, si se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema, equivalente a la señalada intención**». –NFT-

Asimismo, el aludido Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que la conducta es culposa cuando¹³⁶:

«...el resultado dañino es el producto de la infracción al deber objetivo de cuidado que el agente debió haber previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo. También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible. Tradicionalmente se ha calificado como culpa la actuación no intencional de un sujeto en forma negligente, imprudente, o que de manera descuidada y sin la cautela requerida deja de cumplir u omite el deber funcional o conducta que le es exigible;...»

«(...) en aras de establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y si respecto de ellas se presentó un incumplimiento grave.» –SFT-

¹³⁵ Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 28 de enero de 2015, radicación 25000232600020020137401

¹³⁶ Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, expediente 25694

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Centrándonos en el proceso de responsabilidad fiscal, se tiene que el estándar para determinar la culpabilidad es la culpa grave o el dolo¹³⁷, cuestión que fue regulada expresamente, en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 al preceptuar:

«ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave».

La Doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal, ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal¹³⁸, o de los principios de la función pública¹³⁹, al exponer lo siguiente:

«En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma»¹⁴⁰.

Igualmente, se ha indicado al respecto, que no basta con la simple violación de los Principios Constitucionales, de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo, al señalar que:

«La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal»¹⁴¹.

¹³⁷ La Corte Constitucional, de tiempo atrás, ya había indicado que el estándar del elemento subjetivo para determinar la responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política no podía ser distinto a la culpa grave o el dolo. Véase Sentencia C-619-02 de 8 de agosto de 2002, Magistrados Ponentes: Drs. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

¹³⁸ El Inciso 4º del artículo 267, subrogado por artículo 1º del acto legislativo 04 de 2019, de la Constitución Política, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

¹³⁹ Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

¹⁴⁰ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.

¹⁴¹ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel; CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal - El Concepto de Culpia en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sindéresis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Por lo anterior, resulta claro para este Despacho, que la culpa en materia de responsabilidad fiscal plantea dos asuntos, por un lado la determinación del incumplimiento de un deber objetivo (establecido en la ley) por parte del agente fiscal, según lo dispuesto en los artículos 6, 90, 91, 122, 123 y 124 de la Constitución Política, los cuales prescriben la responsabilidad de los funcionarios públicos, estudio que además debe realizarse bajo el criterio principalista dispuesto en la Norma Superior en los artículos 209 y 267, respecto de los principios fiscales y de la función pública. Y por otro lado, supone el examen del contenido volitivo decantado en el gestor fiscal, el cual está condicionado tanto por la estructura y conocimientos que este posee, como por la exteriorización de su comportamiento.

1.3. NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO PATRIMONIAL Y LA CONDUCTA CON CULPA GRAVE O DOLO.

El nexo causal entre la conducta dolosa o gravemente culposa del sujeto que realiza gestión fiscal y el daño patrimonial, se orienta a establecer que para efectos del proceso de responsabilidad fiscal, se hace necesario que el servidopúblico o el particular (gestores fiscales) produzca daño fiscal con dolo o culpa grave, y lo haga sobre bienes, rentas o recursos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante.

Así, entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa - efecto, de manera que el daño ocasionado al erario, sea el resultado de un comportamiento activo u omisivo del gestor fiscal.

En estos términos lo ha definido la Doctrina, cuando ha sostenido que el nexo causal no comprende la simple causalidad física "*de la conducta antijurídica frente al daño imputado, sino una causalidad jurídica, emanada del papel de exigibilidad personal funcional o contractual, derivada de las normas indicadoras, generales, principios y específicas*¹⁴²".

Y el tratadista Javier Tamayo Jaramillo¹⁴³, señala sobre el asunto:

«(...) hay causalidad adecuada cuando una condición es por naturaleza, en el curso habitual de las cosas y según la experiencia de la vida, capaz de producir el efecto que se ha realizado.

¹⁴² GÓMEZ LEE, Iván Darío. El control fiscal y la gestión de las entidades fiduciarias. Universidad Externado de Colombia, 2014; pág. 295.

¹⁴³ LE TORNEAU, Philippe. La responsabilidad civil. Trad., Legis Editores, Bogotá, 2004, págs. 75 – 92.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Todos los casos de responsabilidad patrimonial suponen que el demandante haya sufrido un perjuicio que resulte de un hecho imputable al responsable por una relación de causa a efecto. Ahora, este no es el caso si el perjuicio es la consecuencia de una causa extraña (fuerza mayor, hecho de un tercero o de un propio hecho) o se explica por un hecho justificativo (concretamente el ejercicio de un derecho; la orden de la ley o de la autoridad legítima; la legítima defensa)».

En la actualidad, las Contralorías, tanto General de la República como territoriales, y la Auditoría General de la República, no poseen elaboraciones doctrinarias o administrativas sobre este tema, siendo así, se debe acudir a la jurisprudencia para entender la teoría de la causalidad aplicable al presente caso.

En ese sentido, el Consejo de Estado cuando ha expuesto¹⁴⁴:

«Sobre la causalidad adecuada o determinante, esta Corporación se ha pronunciado así:¹⁴⁵

El elemento de responsabilidad “nexo causal” se entiende como la relación necesaria y eficiente entre la conducta imputada y probada o presumida, según el caso, con el daño demostrado o presumido. La jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona como producto de su acción o de su omisión, es indispensable definir si aquel aparece ligado a ésta por una relación de causa a efecto, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino del jurídico. Sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: la equivalencia de las condiciones que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo, la primera teoría refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tienen la misma incidencia en su producción y, en consecuencia, todas son jurídicamente relevantes, pues “partiendo de un concepto de causalidad natural, todas las condiciones del resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal”. Y sobre la teoría de la causalidad adecuada la acción o la omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la de causalidad adecuada, porque surge como un correctivo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito».

¹⁴⁴ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 8 de junio de 2017. Radicación número: 68001-23-31-000-2004-0315401(41926). C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo.

¹⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, c.p.: María Elena Giraldo Gómez, sentencia del 11 de diciembre de 2002, Radicación número: 05001-23-24-000-1993-00288-01 (13818).

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

En otra oportunidad, se indicó¹⁴⁶:

(...) Al respecto, es menester traer a colación lo que la doctrina ha manifestado al respecto:

*«Para explicar el vínculo de causalidad que debe existir entre el hecho y el daño, se han ideado varias teorías; las más importantes son: la “teoría de la equivalencia de las condiciones” y “la teoría de la causalidad adecuada”. Para suavizar este criterio, se ha ideado la llamada teoría de la causalidad adecuada, según la cual no todos los fenómenos que contribuyeron a la producción del daño tienen relevancia para determinar la causa jurídica del perjuicio; se considera que solamente causó el daño aquel o aquellos fenómenos que normalmente debieron haberlo producido; esta teoría permite romper el vínculo de causalidad en tal forma, que solo la causa relevante es la que ha podido producir el daño...».*¹⁴⁷

En la misma línea, esta Corporación ha argumento¹⁴⁸:

«(...) 216. Para analizar la existencia del nexo causal, el Consejo de Estado ha acogido la teoría de la causalidad adecuada para resolver los asuntos relativos a la responsabilidad extracontractual civil y del Estado, respectivamente¹⁴⁹:

[...] Sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: la equivalencia de las condiciones que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo la primera teoría refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tienen la misma incidencia en su producción y, en consecuencia, todas son jurídicamente relevantes, pues “partiendo de un concepto de causalidad natural, todas las condiciones del resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal”. Y sobre la teoría de la causalidad adecuada la acción o la omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la de causalidad adecuada,

¹⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, c.p.: Gladys Agudelo Ordóñez, sentencia del 27 de abril de 2011, Radicación número: 85001-23-31-000-1999-00021-01(19155).

¹⁴⁷ Nota original de la providencia citada: TAMAYO JARAMILLO, Javier. De la Responsabilidad Civil. Las presunciones de responsabilidad y sus medios de defensa. Edit. Temis, 2^a edición. Tomo I, vol 2., Santafé de Bogotá, 1996. pp. 245, 246.

¹⁴⁸ Consejo de Estado, de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de enero 2023, radicado: 25000234100020170016401, José David Martínez Parada, demandado: Contraloría General de la Repùblica, MP: Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁴⁹ [...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia del 11 de diciembre de 2002, C.P. María Elena Giraldo Gómez, número único de radicación 0500123240019930028801 [...] .

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

porque surge como un correctivo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito [...].».

217. *La Corporación en otra sentencia señaló¹⁵⁰:*

«[...] En orden a establecer el nexo de causalidad entre la falla del servicio y el daño, la jurisprudencia de esta Corporación acoge la teoría de la causa adecuada, según la cual la conducta u omisión de la administración debe ser relevante y eficaz para producir el resultado dañino, siendo este último una consecuencia normal y previsible. Por tanto, no es suficiente que un evento haya sumado en la producción del daño, sino que debe tratarse de un hecho determinante y adecuado para causarlo [...].».

218. *Según lo expuesto, la teoría de la causalidad adecuada señala que será el hecho eficiente y determinante para la producción del daño el que habrá de tenerse en cuenta para imputar la responsabilidad, es decir, el que resulte idóneo para su configuración.*

219. *En ese orden, la Sala advierte que solo es posible atribuir un resultado dañoso a quien ha ejecutado una acción u omisión que se erige como la causa idónea y eficiente para la producción del daño. (...).».*

De igual manera, en jurisprudencia más reciente de la Corporación ha sostenido¹⁵¹:

«(...) 247. Tratándose de procesos de responsabilidad fiscal y en relación con este elemento, esta Sección en sentencia de 30 de julio de 2020¹⁵² señaló:

«[...] Para analizar la existencia del nexo causal, la doctrina y la jurisprudencia han propuesto diferentes teorías, entre las cuales se encuentran la equivalencia de condiciones y la de causalidad adecuada, ésta última que ha sido la acogida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para resolver los asuntos relativos a la responsabilidad extracontractual civil y del Estado, respectivamente. [...]».

En conclusión, comoquiera que la causalidad implica una función de corrección solo es posible atribuir un resultado dañoso a quien ha

¹⁵⁰ [...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia del 10 de agosto de 2011, C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo, número único de radicación 17001233100019970602401[...].

¹⁵¹ Consejo de Estado, de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de julio de 2024, radicado: 76001-2331-000-2012-00662-02, Compañía de Profesionales de Bolsa S.A., demandado: Municipio de Palmira-Contraloría Municipal, MP: Germán Eduardo Osorio Cifuentes.

¹⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 30 de julio de 2020, radicado: 25000-23-41-000-2013-02729-0, Ana María Ramírez Franco, demandado: Contraloría General De La República – CGR, MP: Owsaldo Giraldo López.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

desplegado una conducta inequívoca, esto es, a quien ha ejecutado una acción u omisión que se erige como la causa idónea y eficiente para la producción del daño.

En materia de responsabilidad fiscal la Sala estima necesario acudir a los fundamentos que se han ocupado del estudio de la causalidad, por tratarse de una responsabilidad de carácter subjetivo, siendo uno de los elementos constitutivos, como líneas atrás se dijo, el nexo causal, que se entiende como la relación entre el daño al patrimonio público y la conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, de un agente que realiza gestión fiscal.

En este evento, para que pudiera establecerse una responsabilidad en cabeza de la demandante debía demostrarse que en ejercicio de la gestión fiscal a su cargo o con ocasión de ésta se hubiese causado por su acción u omisión en forma dolosa o gravemente culposa el daño al patrimonio o contribuido en el mismo, de forma que se constituyera en la causa eficiente e idónea del detrimento". (Negrilla fuera de texto) (...)".

Como nexo causal se entiende el vínculo que permite concluir que el daño que se causa al patrimonio del Estado, es el efecto necesario de un hecho del servidor público o del particular que administra bienes públicos; es decir, es la conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento sufrido es resultado del hecho que generó el servidor público o el particular con dolo o culpa grave, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella.

El nexo causal entre los dos elementos anteriores, como su nombre lo indica, se refiere a la relación de causalidad (causa-efecto), que debe existir de manera determinante entre la conducta desplegada por quienes ejercieron la gestión fiscal y el daño ocasionado a los intereses patrimoniales del Estado; habrá entonces, relación de causalidad, cuando el hecho de los gestores fiscales o de quienes haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, es la causa directa del daño o haya contribuido a él y sin el cual, éste no se habría producido.

En el proceso de responsabilidad fiscal, así exista afectación al patrimonio público y una conducta dolosa o gravemente culposa del o los servidores públicos o del particular, si no hay el vínculo consecuente entre el primero y el segundo, no puede establecerse que la conducta desplegada por los servidores públicos o particulares en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, fue la que determinó el daño, por tanto no puede comprometerse su responsabilidad fiscal.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Por consiguiente, no todo daño o toda conducta dolosa o gravemente culposa generan responsabilidad fiscal. Ella se configura cuando se establezca, por el nexo causal, que el primero es consecuencia de la segunda.

2. CASO EN CONCRETO.

En el caso en concreto, el problema jurídico planteado, consistió en las obras inacabadas del proyecto Torres del Este etapa I y II de vivienda de interés prioritario, así como los desembolsos autorizados por el Instituto Social de vivienda y hábitat de Medellín- ISVIMED- para la etapa I que ascendió a la suma de \$1.443.371.400 equivalente al 71.34% de los \$2.023.119.000 correspondiente a los recursos asignados en la Resolución **1023 de 2012**, con un avance físico de obra en tan solo el 52%, y para la etapa II se desembolsaron \$2.086.358.400 equivalentes al 64% del total de \$3.259.935.000 de los recursos asignados en la Resolución **0271 de 2013**, cuyo avance constructivo fue del 16,73%, al oferente FUNDACIÓN COLOMBIANA DE DESPLAZADOS VULNERABLES Y ETNIAS-FUNCODENT- a través del esquema de “Organizaciones Populares de Vivienda OPV¹⁵³”, por medio de un sistema financiero de economía solidaria¹⁵⁴ y sistema de autogestión o participación comunitaria¹⁵⁵ bajo el nivel de Construcción delegada o autoconstrucción¹⁵⁶.

Establecido el alcance de la investigación fiscal, la cuantía del Daño Patrimonial Público, corresponde a la suma de Tres mil quinientos veintinueve millones setecientos veintinueve mil ochocientos (\$3.529.729.800). Al tenor del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, no se indexará, el valor del daño patrimonial, habida cuenta

¹⁵³ Se entiende por organizaciones populares de vivienda aquellas que han sido constituidas y reconocidas como entidades sin ánimo de lucro cuyo sistema financiero sea de economía solidaria y tengan por objeto el desarrollo de programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas Organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la Ley 9 de 1989 (artículo 1 del Decreto 2391 de 1989)

¹⁵⁴ Entiéndase por sistema financiero de economía solidaria aquel en el cual todos los afiliados participan directamente mediante aportes en dinero y en trabajo comunitario, o en cualquiera de las dos formas (artículo 2 del Decreto 2391 de 1989).

¹⁵⁵ Se entiende que un plan dirigido a construir, adecuar o mejorar la vivienda en desarrollado por autogestión o participación comunitaria, cuando en él participan todos los afiliados administrativa, técnica y financieramente (artículo 3 del Decreto 2391 de 1989)

¹⁵⁶ Según los niveles de participación de los afiliados en la construcción de las obras, se establecen las siguientes modalidades de los sistemas de autogestión o participación comunitaria: **Por Construcción Delegada:** Es aquella modalidad en la cual la gestión, administración y planificación de la obra, así como el nombramiento del personal técnico administrativo está a cargo de los afiliados a la Organización Popular, sin que medie su participación en forma de trabajo comunitario en la ejecución de las obras. **Autoconstrucción:** Es aquella modalidad de la autogestión en la que los afiliados contribuyen directamente con su trabajo en la ejecución de las obras (artículo 4 del Decreto 2391 de 1989)

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

que en el caso en concreto, la decisión adoptada será sin alcance fiscal, debido a la inobservancia del elemento daño patrimonial de los imputados, veamos:

2.1. Análisis Daño Patrimonial:

El oferente y ejecutor OPV-FUNCODENT, en el año 2012 presentó propuesta de urbanismo Torres del Este etapa I y II de vivienda de interés prioritario, siendo aprobado por parte de las entidades públicas ISVIMED, VIVA y FONVIVIENDA. El proyecto se presentó para un uso residencial con dos etapas y una tercera de Zona comercial, y salón social.

El cierre financiero¹⁵⁷ se estipuló por parte de OPV-FUNCODENT en diez mil quinientos sesenta y seis millones doscientos ochenta y tres mil dos pesos (\$10.566.283.002), distribuidos de la siguiente manera:

CIERRE FINANCIERO-TORRES DEL ESTE			
		%	%
TORRE I (RESOLUCION 1023/2012) 102 SUBSIDIOS			
APORTES ISVIMED-TORRE I	2.023.119.000	50%	38%
CONVENIO VIVA CF-061 TORRE I	153.000.000	4%	
FONVIVIENDA TORRE I	1.516.706.750	37%	
APORTES BENEFICIARIOS TORRE I	352.512.250	9%	
TOTAL TORRE I	4.045.338.000	100%	
TORRE II (RESOLUCION 0271/2013) 158 SUBSIDIOS			
APORTES ISVIMED-TORRE II	3.259.935.000	50%	62%
FONVIVIENDA TORRE II	2.386.793.179	37%	
APORTES BENEFICIARIOS TORRE II	874.216.823	13%	
TOTAL TORRE II	6.520.945.002	100%	
TOTAL DEL PROYECTO	10.566.283.002		100%

Datos del informe vigencia 2018 folio 124 CD.

¹⁵⁷ Folio 124 CD, carpeta 8 pagos y anexo 4 del folio 535.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Respecto al seguimiento financiero en la ejecución del proyecto de vivienda de interés prioritario Torres del Este, se determinó que fueron desembolsados¹⁵⁸ para la torre I el 71% del valor total de los subsidios municipales asignados por parte del ISVIMED, por valor de (\$1.443.371.400) en el año 2013, y para la torre II se gastaron 64% del valor total de los subsidios equivalente a (\$2.086.358.400) en el año 2014, como se muestra en el cuadro adjunto:

CIERRE FINANCIERO-TORRES DEL ESTE		DESEMBOLSOS	%
TORRE I (RESOLUCION 1023/2012) 102 SUBSIDIOS			
APORTES ISVIMED-TORRE I	2.023.119.000	1.443.371.400	71%
CONVENIO VIVA CF-061 TORRE I	153.000.000	-	0%
FONVIENDA TORRE I	1.516.706.750	497.501.626	33%
APORTES BENEFICIARIOS TORRE I	352.512.250	104.271.300	30%
TOTAL TORRE I	4.045.338.000	2.045.144.326	51%
TORRE II (RESOLUCION 0271/2013) 158 SUBSIDIOS		DESEMBOLSOS	%
APORTES ISVIMED-TORRE II	3.259.935.000	2.086.358.400	64%
FONVIENDA TORRE II	2.386.793.179	-	0%
APORTES BENEFICIARIOS TORRE II	874.216.823	126.975.000	15%
TOTAL TORRE II	6.520.945.002	2.213.333.400	34%
TOTAL DEL PROYECTO	10.566.283.002	4.258.477.726	40%

Estableciendo la cuantía del daño patrimonial público, en tres mil quinientos veintinueve millones setecientos veintinueve mil ochocientos (\$3.529.729.800).

Ahora bien, confrontando los desembolsos aludidos con el seguimiento técnico referente al avance constructivo de las etapas I y II de torres del este en la vigencia de los pagos, se constató que en el año 2013 comenzó la construcción de las torres, pero aun así se presentaron eventos de suspensiones y reinicios de actividades de obra¹⁵⁹ como consta informe de ejecución de avance mayo 2018¹⁶⁰ y las actas de comité operativo¹⁶¹ suscritas entre funcionarios de VIVA y funcionarios de ISVIMED.

Para la Torre I, el avance de obra a corte mayo de 2018¹⁶², se construyó hasta el nivel 20 de 26 niveles que fue concebido el proyecto, con escaleras, puntos fijos,

¹⁵⁸ folio 124 CD, carpeta 8 nombrada pagos y anexo 4 del folio 535.

¹⁵⁹ Informe de ejecución de avance mayo 2018, Folio 124 CD.

¹⁶⁰ Folio 124 CD

¹⁶¹ Folio 517 documento PDF CF-061-2012 isvimed continuación Tomo I.

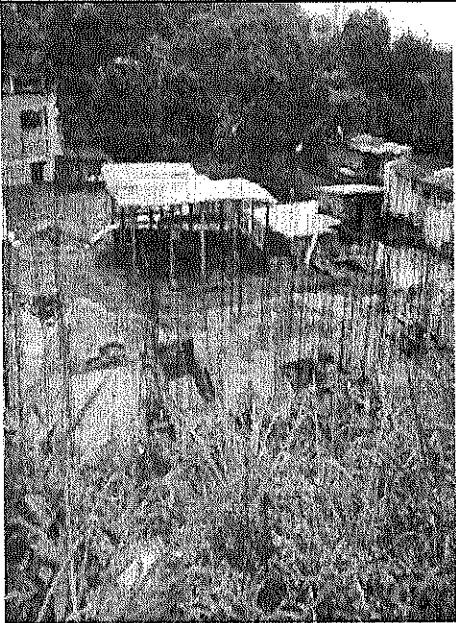
¹⁶² Informe de ejecución de avance mayo 2018, Folio 124 CD.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

muros pantalla de 10 cm en concreto, redes hidrosanitarias, redes y cajas eléctricas, mampostería parcial, lo cual presentó un avance constructivo del 52%.

Ahora bien, para la torre II, el avance de lo construido consistía en las fundaciones de la estructura en concreto, con un proceso de obra en un 16.73%.

Como evidencia del proceso constructivo en ambas etapas, se respalda el siguiente registro fotográfico:

	
Torre 1. Vista avance de obra, hasta el nivel 20	Torre 2. Vista avance de obra, fundaciones

Asimismo, en el documento acta de cierre financiero del convenio 2012-VIVA-CF-061¹⁶³ del 28 de febrero 2019, se colige en consideraciones, que a través de actas del comité operativo¹⁶⁴ entre la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED-, plasmó el seguimiento de la

¹⁶³ Folio 491

¹⁶⁴ Folio 517 documento PDF CF-061-2012 isvimed continuación Tomo I.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

ejecución de obra entre los años 2013, 2014, como se demuestra en los numerales, que se relacionan a continuación:

Numeral 11:

11. El 15 de octubre de 2014 se realizó comité operativo en obra entre VIVA y el ISVIMED con el fin de dar a conocer los avances del proyecto Torres del Este Etapa I.

"En el recorrido realizado por el Proyecto, se logró observar el vaciado de los muros y losa del primer piso de la torre I. De la torre II se encuentra haciendo el vaciado y el armado de pilas y cimientos.

Hasta el momento, la torre I se encuentra totalmente financiada, con pólizas y planos al día según ISVIMED.

En el comité Operativo, se habló del tipo de muro de contención que se va a construir y de la necesidad de realizar una socialización con la comunidad, debido que en la corona del talud hay un parqueadero de camiones que podría desestabilizar el muro luego de ser construido. En general, el proyecto avanza con normalidad".

Numeral 13:

13. El 30 de octubre de 2014 se realizó comité operativo en obra entre VIVA y el ISVIMED con el fin de dar a conocer los avances del proyecto Torres del Este Etapa I.

"El proyecto reinició ejecución en el mes de mayo, a la fecha se puede ver un avance importante en la estructura de las torres I y II. A la fecha, en la torre I se están vaciando los muros estructurales del tercer piso, la cimentación de esta torre está al 100% y se espera para la próxima semana, vaciar la losa del cuarto piso.

Hasta el momento el Proyecto se está ejecutando con toda normalidad y con buen rendimiento. En la torre II se trabaja en anillado de pilas, fundido de campanas y vaciado de cimentación".

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Numeral 14:

14. El 10 de diciembre de 2014 se realizó comité operativo en obra entre VIVA y el ISVIMED con el fin de dar a conocer los avances del proyecto Torres del Este Etapa I.

"De acuerdo a la visita realizada, se pudo observar que el Proyecto avanza de manera norma en su ejecución. A la fecha, se encuentra vaciada la losa del quinto piso y todos los muros estructurales del mismo. Todo esto en la torre I. El proyecto ya cuenta con apartamento modelo. En esta torre, la próxima semana se espera vaciar la losa del sexto piso.

Hay un avance importante en la torre 2. A la fecha, se están armando las vigas de fundación. La idea es finalizar con la actividad, con el fin de cobrar los aportes del Ministerio, según porcentaje de ejecución. ISVIMED ha desembolsado el 35% de los recursos para el Proyecto.

El Proyecto a la fecha, se encuentra totalmente financiado tanto torre I como torre II y cuenta con flujo de caja".

De la lectura de los extractos de las actas de los comités operativos, se deduce que todo el año 2013 hasta octubre de 2014, la torre I estaba totalmente financiada y tenía vaciado de muros y losa. De la torre II el avance consistió en vaciado y armado de pilas y en general el proyecto avanzaba con normalidad. En ese mismo sentido de total normalidad y buen rendimiento calificaron el avance de la obra a corte octubre y diciembre de 2014.

Al cotejar el acervo probatorio del seguimiento financiero (desembolsos) con el seguimiento técnico (avance de obra), no se evidenció que el daño patrimonial investigado cumpliera con los requisitos establecidos en la norma sobre responsabilidad fiscal. El análisis de los medios de prueba permite concluir que no existe certeza del daño al erario ni sobre su cuantificación real¹⁶⁵. Esto se debe a que los recursos desembolsados fueron efectivamente invertidos en el avance de ambas torres, como consta en las actas del comité operativo, el informe de ejecución de mayo de 2018, y el documento de cierre financiero del convenio 2012-VIVA-CF-061, fechado el 28 de febrero de 2019. En consecuencia, para la época en que los imputados ejercieron actos de disposición de los recursos, no se tenía certeza de un menoscabo al patrimonio del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED-, por lo tanto son acogidos los argumentos de defensa de los apoderados de los imputados en la presente investigación.

¹⁶⁵ Sentencia C 340-2007, ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual entre otros factores que han de valorarse, están la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

Así las cosas, encuentra esta instancia que las pruebas que yacen en el proceso no conducen a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, pues los desembolsos se invirtieron en la construcción de las torres I y II como se refirió en los informes, en las actas de los comités operativos y el registro fotográfico.

Es así como, al referirse al objeto sobre la estimación del daño investigado, en el caso en concreto, no se acreditó la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado, por lo tanto no reúne los requisitos de la regla general aplicable en materia de responsabilidad fiscal, alusiva está a la valoración de la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud.

La Corte Constitucional, referente a esta regla se ha pronunciado en la Sentencia SU-620 de 1996 el siguiente sentido:

« (...) 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. (...)» NFT

Asimismo, en la Sentencia C-840 de 2001 el Tribunal superior Constitucional, sostuvo que:

« (...) De otra parte destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal. El perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Así, "el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado mas no puede superar ese límite." Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa, desde todo punto de vista reprochable. 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 (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante). A lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

responsabilidad fiscal se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610. (...)

En este mismo sentido, en Sentencia C-340 de 2000, considera este cuerpo constitucional, frente a las reglas generales de la responsabilidad fiscal, lo siguiente:

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

Teniendo en cuenta las líneas jurisprudenciales expuestas, este despacho considera que el daño patrimonial investigado por valor de tres mil quinientos veintinueve millones setecientos veintinueve mil ochocientos (\$3.529.729.800), no reúne los requisitos de la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud.

Por otra parte, la defensa de los imputados formuló como otro de sus argumentos la configuración de la caducidad de la acción fiscal. Sobre este particular, el despacho ha reiterado en sus pronunciamientos respecto a la inaplicabilidad de dicha figura en el caso en concreto.

2.2. Responsabilidad del Garante.

Al proferirse este Fallo sin responsabilidad fiscal, continuar con su vinculación se hace innecesaria, al no tener como responsables fiscales a quienes amparaban, razón suficiente para que, por economía procesal no sea necesario pronunciarnos sobre sus argumentos.

Así las cosas y de acuerdo a las anteriores razones fácticas y jurídicas, se ordenará la desvinculación de las compañías de seguros.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

En mérito de lo anteriormente expuesto el Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Fallar sin responsabilidad fiscal conforme lo previene el artículo 54 de la Ley 610 de 2000 y de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia a favor de Adrián Felipe Becerra Guerra, identificado con cédula de ciudadanía 71.798.324; Diego Restrepo Isaza, identificado con cédula de ciudadanía 71.704.377; Manuel Fernando Correa, identificado con cédula de ciudadanía 71.782.929; Sixto Naranjo Guarín, identificado con cédula de ciudadanía 71.584.432; María Eugenia Lopera, identificada con cédula de ciudadanía 43.639.656; Iván Darío Sánchez Hoyos, identificado con cédula de ciudadanía 71.737.060 y FUNCODENT-Fundación Colombiana de Desplazados, Vulnerables y Etnias-, en calidad de oferente y ejecutor del proyecto Torres del Este Etapa I y II.

ARTÍCULO SEGUNDO: Desvincular a la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013; AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6, en modalidad de coaseguros, en virtud de la Póliza Nro. 848-87-994000000013; AXA Colpatria Seguros S.A., con NIT: 860.002.184-6 en virtud de la Póliza Nro. 6158014414; Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., con NIT: 860.524.654-6 en modalidad de coaseguros con una participación del 35%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414 y Mapfre Seguros Generales con NIT: 891.700.037-9, modalidad de coaseguros con una participación del 25%, en virtud de la Póliza Nro. 6158014414.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar el levantamiento de medidas cautelares que pudieron haber sido decretadas.

ARTÍCULO CUARTO: GRADO DE CONSULTA. Surtido el trámite de notificación, remítase el proceso dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al Contralor Distrital de Medellín para que se surta el grado de consulta conforme a lo señalado en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

Código: F-CF-RF-030	AUTO 593 FALLO RESPONSABILIDAD FISCAL Radicado 040-2019	 Contraloría Distrital de Medellín
Versión: 12		

ARTÍCULO QUINTO: notificar la presente decisión conforme a lo dispuesto en el Artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, a los sujetos procesales.

NOTIFÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE


JUAN DAVID ÁLVAREZ JARAMILLO
Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Elizabeth Montoya Díaz 

