



Radicación: 85 001 23 33 000 2017 00152 01
Demandante: Luis Santiago Barreto Torres

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 85 001 23 33 000 2017 00152 01
Demandante: LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tesis: No es nulo el acto administrativo que declaró fiscalmente responsable al representante legal de una unión temporal por contribuir en la causación del detrimento patrimonial en calidad de contratista de una obra que quedó inconclusa.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 17 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Casanare, que denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El señor Luis Santiago Barreto Torres, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto por el artículo 138 del CPACA,



interpuso demanda en contra de la Contraloría General de la República y, para ello, formuló las siguientes pretensiones¹:

"[...] **PRIMERO.** Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a. Auto #2032 de diciembre 2 de 2016 expedido por el Contralor Delegado Intersectorial Número Veinte (20) del Grupo para el Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción mediante el cual se impuso responsabilidad fiscal por la suma de dos mil setecientos ochenta y ocho millones ochocientos cuarenta y cinco mil seiscientos ochenta y nueve pesos con noventa y nueve centavos (**\$2.788.845.689,99**).

b. Auto #2117 de diciembre 21 de 2016 expedido por la misma dependencia y que niega la reposición y concede apelación.

c. Auto# ORD-80112-0009 del 19 de enero de 2017 expedido por el Contralor General de la República, por medio del cual se resuelve el recurso de apelación.

SEGUNDO. Que se ordene el restablecimiento del derecho de mi cliente retirando a mi cliente del boletín de responsables fiscales.

TERCERO. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se indemnice a mi cliente por los daños morales y materiales causados con los embargos registrados, la inclusión en el boletín de responsables fiscales y la publicación de la sanción administrativa.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales).

Normas invocadas como infringidas y concepto de violación

La parte demandante afirmó que con la expedición de los actos acusados se infringieron los siguientes preceptos constitucionales y legales:

Constitución Política: artículos 29 y 209.

Ley 610 de 2000: artículos 2, 9, 13, 22, 23, 24, 25, 26, 48, 53 y 54.

Ley 1437 de 2011: artículos 3, 40 y 42.

La parte demandante expuso como cargos lo siguientes:

¹Visto en el índice 35 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 85 001 23 33 000 2017 00152 01. Archivo PDF "DEMANDA".



Primer cargo. Falsa motivación

Argumentó que los actos acusados están falsamente motivados en los hechos y normas que fundamentaron la decisión, porque el fallo no corresponde a la realidad fáctica y jurídica probada en el proceso de responsabilidad fiscal.

Citó los artículos 40, 48 y 53 de la Ley 610 de 2000, para indicar que dichos artículos establecen en cada estadio de la investigación la necesidad de que tanto en la apertura, como en la imputación y el fallo deba estar demostrado y se tenga plena prueba de la certeza del daño.

En cuanto al diseño de las obras

Sostuvo que en las obras públicas inconclusas no es fácil establecer el daño al patrimonio público. Que en este caso el fallo dice que se causó menoscabo al erario por valor de \$2.788.845.689.99, es decir, asume que se perdió la totalidad de la inversión pública, basándose en los hallazgos del grupo de auditoría que dieron lugar a la investigación en cuanto a que la obra no estaba incluida en el POT, y consideró que “es tal la improvisación y falta de estudio de la Contraloría que en 10 hojas referidas al daño, en las que se exploya en teoría y jurisprudencia no agrega un solo renglón, ni un solo argumento adicional a lo dicho en el informe del hallazgo fiscal que dio lugar a la investigación, limitándose a copiar y pegar los texto de dicho informe, sin dar una razón adicional que le permita concluir que se encuentra probado el daño al patrimonio público”.

Alegó que mucho más grave es que la Contraloría negó las pruebas tendientes a demostrar que la obra funcionaba y prestaría el servicio para el cual fue diseñada y construida cuando no ha sido controvertido que se pagaron los recursos estrictamente invertidos, que la obra se hizo conforme a los rediseños aprobados, sin que la interventoría hubiera



hecho el menor reparo, conforme a los precios establecidos en los estudios.

Aseguró que no hay plena prueba del daño o pérdida total de patrimonio estatal como lo dedujo la Contraloría, y tampoco de un daño parcial, y que el ente fiscal se limitó a conjeturar sobre la pérdida de la totalidad de los recursos públicos bajo el supuesto de que la obra no estaba prestando el servicio público para el cual había sido construida.

Señaló que la Contraloría hizo mucho énfasis en la supuesta infracción de la norma RAS 2000, pero no determinó si la construcción de la obra con violación de la supuesta prohibición legal fue la causa que conllevó al detrimento al patrimonio público, independientemente de cualquier otro factor concurrente, o sí, por el contrario, era apenas uno de los elementos que conllevaron a la pérdida de recursos públicos.

Consideró que el documento que se tuvo en cuenta no tiene la relevancia probatoria que se le asignó, no pudo ser controvertido ni es soporte suficiente para tener por probado dicho hecho y para endilgar con base en el mismo la infracción imputada.

También dijo que no era cierto y constituía falsa motivación del acto que la obra hubiera sido innecesaria, antitécnica o inconveniente como parecía afirmarlo la Contraloría, hipótesis que decaía por completo con los estudios y documentos técnicos que obraban en la investigación y que no tomó en cuenta, con lo cual desconoció la realidad probatoria del proceso.

En cuanto a la responsabilidad individual

Expuso que existía falta de motivación en lo atinente a la culpa de cada uno de los investigados respecto de los cuales la Contraloría transcribió literalmente los mismos términos genéricos para todos, sin determinar puntualmente cuál era el daño, el hecho o la omisión en que incurrieron



cada uno y que había facilitado la ocurrencia del hecho dañino y la relación de causalidad entre uno y otro.

Alegó “es de tal magnitud la falta de rigor y cuidado que la falsa motivación en lo atinente a este aspecto, que habla de la falta de “experiencia en construcción de plantas de tratamiento” y que se firmó un contrato a sabiendas que la obra no sería funcional, hecho que jamás se dijeron en el auto de imputación ni en la elaboración conceptual a lo largo de las 127 hojas de fallo y tampoco en el texto de imputación de responsabilidad fiscal, con lo cual se presentaría una incongruencia entre los cargos imputados y los finalmente deducidos en el fallo, causante de nulidad de la investigación que en este caso llevaría a falsa motivación el acto administrativo y por lo tanto de la nulidad del mismo”.

Segundo cargo. Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa

Consideró que el acto administrativo que impuso la responsabilidad fiscal no se ajusta a las normas legales en que ha debido fundarse.

Reprochó que “(...) [l]a contraloría no decretó pruebas esenciales; no cotejó ni comparó los estudios técnicos aportados; no hizo valoración a la luz de la sana cr[í]tica de la prueba de los testimonios y las demás pruebas aportadas; no elaboró ningún concepto de interpretación normativa ni atendió los razonamientos de los defensores, de tal manera que la etapa probatoria de investigación y las argumentaciones de los defensores se constituyeron en un saludo a la bandera, porque el ente fiscal hizo caso omiso de todos los aportes probatorios, críticas y razonamientos esbozados y prefirió quedarse anclada en los prejuicios y opiniones plasmados en el hallazgo de responsabilidad fiscal con el cual se abrió este proceso (...)”.

Resaltó que existió una irregularidad al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto por el hoy demandante, ya que el ente de control se limitó solo a citar el nombre del señor Barreto Torres en algunas



páginas de la decisión sin pronunciarse de fondo sobre los motivos de inconformidad esbozados frente a la decisión de primera instancia, lo que consideró constituye una violación al derecho de defensa y contradicción.

Alegó que frente a otros implicados el ente de control se pronunció de fondo sobre los motivos de inconformidad; sin embargo, respecto del señor Barreto Torres no es predicable dicho supuesto, por lo que se le violó el derecho a la segunda instancia, defensa y al debido proceso administrativo.

Destacó que la Contraloría negó el decreto de una prueba consistente en un dictamen pericial solicitado en oportunidad argumentando que el mismo se suplía con el informe técnico elaborado a partir de la visita técnica realizada por la Contraloría, lo que trasgredía el derecho al debido proceso y la defensa del hoy demandante.

Consideró que ello conllevaba la nulidad de los actos acusados, así mismo, acotó que, durante el trámite del proceso no se arrimaron al plenario los soportes de idoneidad del funcionario designado por el ente de control que hizo el informe técnico.

Tercer cargo. Infracción de las normas en que ha debido fundarse y/o en forma irregular

Estimó que la Contraloría incumplió lo previsto en los artículos 9, 13 y 47 de la Ley 610 de 2000, toda vez que profirió un fallo de responsabilidad fiscal, sin observar que ya había operado la prescripción, teniendo en cuenta que, en el caso, el auto de apertura se profirió el 25 de octubre de 2011 y el fallo fue expedido el 19 de enero de 2017, quedando en firme en la misma fecha.

Agregó que el proceso fue suspendido en cuatro ocasiones por un término que sumó 95 días; no obstante, la Contraloría no se apoyó rigurosamente



en las previsiones legales para la aplicación de las suspensiones de términos, según lo previsto por el artículo 13 de la Ley 610 de 2000.

Sostuvo que "(...) si se tiene en cuenta que algunas de las suspensiones no fueron decretadas como ordena la ley, otras no se apoyaron en las previsiones legales de la fuerza mayor y caso fortuito y otra asume como caso fortuito un hecho que no tiene tal connotación, como es el problema del sistema eléctrico que por ninguna parte se constituye en un asunto irresistible que impida a los funcionarios seguir laborando, la responsabilidad fiscal se encontraba prescrita para el momento en que se produjo el fallo de segunda instancia (...)".

Por otra parte, advirtió que existió una irregularidad en el trámite del proceso fiscal, debido a que el fallo declaró al señor Barreto Torres fiscalmente responsable en calidad de representante de la unión temporal El Banco, pero mediante auto nro. 000763 del 22 de mayo de 2013, el mismo ente de control lo había desvinculado como presunto responsable en representación de la mencionada unión.

Explicó que, el auto nro. 000763 del 22 de mayo de 2013, de manera acertada vinculó en su reemplazo a la sociedad que ejecutó el contrato, esto es, a la S.T.E. Servicios Técnicos Especializados Ltda., (representada legalmente en su momento por el señor Barreto Torres; no obstante, el ente de control al expedir el auto de imputación, imputó responsabilidad al señor Barreto Torres como persona natural, sin tener en cuenta que no estaba vinculado a la investigación, en lugar de imputar responsabilidad fiscal a la sociedad mencionada.

Argumentó que, no es lo mismo imputar responsabilidad fiscal a una sociedad limitada compuesta por varios socios capitalistas que deben responder solidariamente hasta el monto de sus aportes, que imputarla al representante legal, caso en el cual se estaría cargando en el gerente de la sociedad toda la responsabilidad contractual por el manejo de recursos públicos.



Indicó que aparentemente es un error de forma, no obstante, las implicaciones patrimoniales son diferentes entre distintos escenarios: i) si la persona declarada responsable fiscalmente es la empresa como persona jurídica, ésta es la que debe responder por el menoscabo al patrimonio público; ii) si quien debe responder es el representante legal de la sociedad se relevaría a la empresa del menoscabo al patrimonio público y iii) si la unión temporal es declarada fiscalmente responsable no habría a quien cobrarle el daño patrimonial, ya que las uniones temporales no son personas jurídicas, pues carecen de patrimonio.

Finalmente, mencionó el concepto jurídico nro. 50527 del 25 de septiembre de 2006 expedido por la Contraloría General de la República, para ilustrar que las personas jurídicas de carácter privado son responsables fiscalmente cuando sean gestoras fiscales por una atribución legal o contractual y que en ejecución de su gestión produzcan un menoscabo al patrimonio público.

1.2. **Contestación de la demanda**

La Contraloría General de la República, actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda en oportunidad y se opuso a las pretensiones por considerar que carecían de fundamento fáctico y jurídico, y que los actos acusados fueron expedidos con arreglo a las normas y procedimientos relativos al proceso de responsabilidad fiscal².

Luego de pronunciarse frente a los hechos expuestos en la demanda, solicitó que fueran desestimadas las pretensiones. En relación con los cargos allí invocados indicó lo siguiente:

Primer cargo. Falsa motivación

²Ibidem, Archivo PDF "CONTESTACIONDEMAND (...)"



Sostuvo que, de las pruebas obrantes en el proceso de responsabilidad fiscal, así como de las razones expuestas en el acto administrativo acusado, resultaba concluyente y suficiente la motivación para inferir la culpa grave al demandante en la gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz que causó el daño fiscal al erario en el caso del alcantarillado pluvial del corregimiento de Bocas del Pauto, municipio de Trinidad, Casanare.

Aseguró que el señor Barreto Torres realizó gestión fiscal de los recursos ejecutados como se desprende de la firma que hizo del Contrato de obra 009 del 10 de septiembre de 2007, celebrado entre la empresa de servicios públicos del municipio de Trinidad y la unión temporal el Banco, de la cual el actor fungía como representante legal.

Manifestó "(...) [c]omo ya se ha expuesto y se demostró en el proceso de responsabilidad fiscal no se trata de una situación que no le era exigible, pues como se ha visto es la misma Ley 80 de 1993 (artículo 3, 5, 23 y 26) la que le endilga a los contratistas del Estado la debida y necesaria realización de la etapa precontractual (planeación) para el proceso de ejecución de la obra contratada, de suerte que contrario a lo manifestado por el actor, si le era endilgable la responsabilidad derivada de la ineficiente gestión fiscal que, como representante legal del contratista, realizó respecto de los recursos empleados en el aludido contrato de obra N° 009 de 2007".

Agregó que al señor Barreto Torres en calidad de contratista le era exigible el manejo responsable y austero de los recursos públicos puestos a su disposición para la ejecución de la obra, lo que no ocurrió, pues pese a conocer las falencias en materia de planeación contractual, continuó su ejecución, obra que no resultó útil a la comunidad, ni a la empresa contratante, de suerte que los recursos públicos allí empleados resultaron en un detrimento patrimonial al Estado.



Precisó que contrario a lo afirmado por el actor, los actos acusados no están viciados de falsa motivación y que si bien existe una postura idéntica entre el fallo de responsabilidad fiscal y el hallazgo que dio inicio al trámite del proceso, éste no es un hecho que vicie la actuación administrativa, sino que demuestra el acierto del equipo auditor y del ente de control; así mismo, el acto acusado está soportado en las pruebas allegadas al proceso y fue sometido a debate durante el trámite del proceso administrativo, por lo que, contrario a lo dicho por el demandante, no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados.

Destacó que los informes técnicos presentados por los ingenieros Julio César Cuevas Jiménez y Jhon Fredy Abril Ardila, con fundamento en los cuales el ente de control profirió la decisión enjuiciada, fueron puestos en consideración del demandante como se dispuso en el auto 001045 del 9 de abril de 2014, por lo que, el señor Barreto Torres pudo controvertir los respectivos informes y desvirtuar lo allí reportado, lo que no hizo.

Frente al reproche del actor respecto del monto del daño por el valor total de la obra, sostuvo que dicha afirmación estaba fundamentada en la nula utilidad de la obra ejecutada por el contratista y pagada por el contratante, convirtiéndose en un despilfarro de los recursos públicos ejecutados, impidiendo que contribuyeran de manera real al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, así como a la finalidad prevista en la Ley 80 de 1993 y al objeto contractual, que buscaba la solución a los problemas de manejo de aguas lluvias del corregimiento Bocas de Pauto, conforme se probó en el proceso de responsabilidad fiscal.

Argumentó que "(...) tal como se constató, la obra culminó con un emisario final que no permitía el vertimiento de las aguas lluvias recibidas en el Río Pauto durante la época invernal, pues la obra culminó a 1.4 metros por debajo del nivel medio: del Río Pauto durante la época invernal, haciéndola inviable o inservible para los fines contratados por la empresa municipal de servicios públicos de Trinidad Casanare, de suerte



que la cuantificación del daño resulta adecuada y justificada en el mismo informe rendido por el profesional JHON FREDY ABRIL ARDILA (...)".

Indicó que, desde el auto de apertura, incluso en el mismo acto acusado, quedó demostrada la indebida priorización de las obras de saneamiento básico en materia de alcantarillado sanitario al momento de realizar la planeación y ejecución de la obra contratada mediante el Contrato 009 de 2007 por la empresa de servicios públicos del municipio de Trinidad, Casanare, y ejecutada por la unión temporal el Banco, de la cual fungió como representante legal el señor Barreto Torres.

En cuanto a la falsa motivación en la responsabilidad individual

Puso de presente que el demandante afirmó que en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal no se demostró la culpa con la que actuó, y trajo a colación algunos apartes del auto 2032 del 2 de diciembre de 2016, que a su juicio no fundamentaba la decisión enjuiciada. Indicó que "(...) si bien es cierto se incurre por parte del despacho de primera instancia en un yerro irrelevante e involuntario en la construcción gramatical del aludido párrafo del folio 89 del fallo de primera instancia, también es cierto que a lo largo de los folios 84 a 92 del mismo acto administrativo de primera instancia se describen de manera clara, concreta y debidamente probada las causas de la declaratoria de responsabilidad del actor, como gestor fiscal directo, derivado de la calidad de representante legal de la UT El Banco -contratista del Contrato de obra 009 de 2007, por el cual la empresa de servicios municipales (sic) del municipio de Trinidad -Casanare contrató la construcción del alcantarillado pluvial del centro poblado-corregimiento 'Bocas del Pauto' (...)".

Insistió en que la obra resultó inoperante según lo demostrado en el informe técnico elaborado a partir de la visita del 29 de enero de 2014 realizada por el señor Jhon Fredy Abril Ardila, y reiteró que el precitado informe fue puesto en conocimiento de los presuntos responsables por autos 000416 del 5 de febrero de 2014 y 001045 del 9 de abril de 2014,



atendiendo a lo previsto por el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, por lo que, la existencia del daño y la participación del señor Barreto Torres en la consumación del mismo estaba acreditada.

En cuanto al segundo cargo de desconocimiento del derecho de audiencia

Afirmó que el actor afirmó que se le desconoció este derecho al no habersele resuelto el recurso de apelación que interpuso contra el fallo de primera instancia.

Sobre el particular consideró que no se había omitido el análisis de los argumentos de apelación durante la segunda instancia, por cuanto se analizó y resolvió de forma conjunta el cargo de prescripción de la responsabilidad fiscal que fue formulado por el demandante en los dos escritos, el primero contentivo del recurso de reposición y en subsidio de apelación y, el otro, allegado con una solicitud de prescripción, escritos que fueron mencionados y desarrollados en debida forma mediante el auto 009 del 19 de enero de 2017.

Precisó que estaba probado que el demandante tenía la calidad de gestor fiscal directo como representante legal de la unión temporal Bocas del Pauto – contratista, que su conducta fue omisiva y gravemente culposa, pues con su actuar se vulneraron los principios de la contratación estatal, lo que se tradujo en gestión fiscal ineficaz, ineficiente y antieconómica como fue declarada en los actos acusados.

Finalmente, concluyó que “(...) mal podría considerarse la violación del debido proceso y del derecho de defensa del actor, cuando en sede administrativa el implicado hizo uso de todos los mecanismos de defensa a su alcance, los cuales fueron desvirtuados a plenitud en la actuación adelantada por el órgano de control fiscal, como se expone en los actos demandados. Por tales razones, se considera infundado ese argumento de este cargo (...)”.



Frente al tercer cargo. Infracción de las normas en las que debía fundarse

Afirmó que el actor en el escrito de demanda sostuvo que la Contraloría actuó por fuera del término de cinco años previsto en la Ley 610 para proferir el fallo de responsabilidad fiscal, toda vez que el auto de apertura fue proferido el 25 de octubre de 2011 y el fallo quedó en firme el 19 de enero de 2017.

Consideró que este cargo no estaba llamado a prosperar en atención a que la actuación inició mediante auto de apertura 471 del 25 de octubre de 2011, por lo que el término de cinco años finalizaba el 25 de octubre de 2016; no obstante, a juicio del demandante, las diferentes suspensiones presentadas en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal eran ilegales.

Manifestó que el proceso se suspendió por el término de 90 días calendario, los cuales prorrogaron la competencia temporal de la entidad para conocer y decidir el proceso de responsabilidad fiscal, por lo que para la contabilización del término de prescripción se debía tener en cuenta que: i) el 25 de octubre de 2011 se dio apertura al proceso; ii) la prescripción inicialmente ocurría el 25 de octubre de 2016; iii) el proceso se suspendió por noventa días; iv) se corrieron los términos de prescripción hasta el 23 de enero de 2017 y v) el fallo quedó debidamente ejecutoriado 19 de enero de 2017, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 610 de 2000.

Solicitó fueran denegadas las pretensiones por considerar que los actos acusados fueron expedidos con apego a la ley.



II. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Casanare en sentencia del 17 de mayo de 2018 negó las pretensiones con fundamento en lo siguiente³:

Como cuestión previa indicó que el agente del Ministerio Público reabrió en la etapa de alegatos el debate acerca de la oportunidad para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento, por considerar que cuando se presentó la solicitud de conciliación prejudicial y la demanda había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Anotó que, el despacho sustanciador en la audiencia inicial celebrada el 13 de marzo de 2017 resolvió negativamente el punto de la caducidad, sin que dicha decisión fuese recurrida. Anotó que los actos acusados quedaron ejecutoriados el 19 de enero de 2017, que la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 25 de mayo de 2017 y la demanda se presentó el 8 de agosto de 2017, es decir, el día hábil siguiente a la fecha en que se expidió la respectiva certificación del trámite prejudicial.

Puso de presente que "(...) acorde con lo previsto en el literal "c" del numeral 2 del art. 164 del CPACA, para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ha de tenerse en cuenta la fecha de comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto censurado, según sea el caso, a partir del día siguiente han de contarse los cuatro meses para acudir a demandar oportunamente (...) [d]ebe diferenciarse lo que corresponde a la firmeza de los actos, la cual no está en duda, pues en materia de responsabilidad fiscal se aplica el art. 56 de la Ley 610 de 2000 (...), norma que difiere de la prevista en el numeral 2 del art. 87 del CPACA; sin embargo, en la Ley 1437 de 2011 no se tiene en cuenta, para el cómputo de la oportunidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dicho concepto, esto es, firmeza del acto administrativo, sino que se acude al de oponibilidad y, por ello, el punto

³ Ibidem, Archivo PDF "FALLO".



de partida es la fecha de comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto censurado (...)".

Por lo anterior, concluyó que en el caso concreto no había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

El cargo de prescripción de la responsabilidad fiscal

Frente a la prescripción de la responsabilidad fiscal, luego de referirse a lo expuesto por la Contraloría en la contestación de la demanda, citó lo previsto por los artículos 9 y 13 de la Ley 610 de 2000 y enunció las veces que el proceso estuvo suspendido, concluyendo que lo estuvo por el término de 97 días calendario por causales sustentadas en una solicitud de recusación y por circunstancias constitutivas de caso fortuito y/o fuerza mayor consistente en el traslado de la sede de la Contraloría General de la República y fallas técnicas presentadas en dicha entidad.

Argumentó que "(...) el término de prescripción de la acción de responsabilidad fiscal, que en principio iba hasta el 25/10/2016, se extendió hasta el 30/01/2017; luego, para cuando se profirió el fallo fiscal de segunda instancia, el 19/01/2017, no habla operado el fenómeno de la prescripción de la responsabilidad fiscal, resultando así infundado el cargo que en ese sentido hizo el demandante. Por lo demás, los actos acusados ofrecen seria argumentación sustentada en prolija citación jurisprudencial con la que se defendió la juridicidad de tales suspensiones (...)".

Tercero. Los cargos relativos al debido proceso

Sostuvo que se agruparían varias aristas invocadas por el demandante dirigidas a manifestar que la actuación administrativa fiscal quebrantó derechos constitucionales inherentes al debido proceso, específicamente por: i) no haberse considerado las pruebas ni los argumentos de la



defensa; ii) no haberse decretado la prescripción por tener en cuenta suspensiones de términos que desconocen lo previsto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000; e iii) imprecisiones respecto de la calidad en que se imputaron los cargos al investigado pues se aludió a él como representante legal de la unión temporal contratista y de las sociedades que integraron la unión temporal.

(i) Frente al argumento referente a la prescripción, lo descartó en atención a lo dispuesto en el acápite de caducidad.

(ii) El no haberse considerado las pruebas ni los argumentos de la defensa técnica. Sostuvo que, los actos acusados están debidamente motivados porque: -) se ocupó pormenorizadamente del recaudo de pruebas; -) fijó las premisas fácticas de los hallazgos fiscales y de la imputación y -) señaló en que consistió el daño patrimonial al Estado y dio respuesta clara y suficiente a las exculpaciones del investigado, situación distinta es que el ente de control no acogió los argumentos de la defensa del hoy demandante.

Recalcó que la mayor discrepancia conceptual entre lo propuesto por la parte actora y la parte demandada radicaba en la fijación del presupuesto fáctico del conflicto, debido a que el ente de control no imputó responsabilidad fiscal en atención a que se hayan dejado de realizar las obras, o no fueran invertidos los recursos públicos, o desembolsado más de lo que se recibió como productos contractuales, ya que esto no estuvo en discusión.

Agregó que “(...) [l]a imputación, enteramente distinta, lo fue gestión antieconómica, en el espectro del mandato de optimización de la función pública que la Carta (art. 209) denomina eficacia, en el horizonte del gasto público: la CGR señaló que las obras inconclusas no sirven ni servirán aunque se terminen, por dos aspectos concretos protuberantes, entre otros, a saber: se idearon, diseñaron, contrataron e hicieron ejecutar trabajos públicos de alcantarillado pluvial sin que existieran ni



estuvieran previstos pavimentos de las v[í]as, en suelos arenosos de alta permeabilidad y fácil escorrentía hacia el río Pauto, valga decir, obras innecesarias; y para empeorar, dijo la CGR, se llevaron los vertimientos a una cota del río metros abajo del nivel de las aguas, con lo que es apenas lógico entender que si se abre el canal conector, el r[í]o se vendrá hacia el centro poblado, en vez de recibir las escorrentías de las aguas lluvias (...).”.

En ese sentido, señaló que la defensa debió ocuparse de probar que esos supuestos de hecho no correspondían a la realidad o desde la perspectiva subjetiva, que así resultaran ciertos no le eran imputables al demandante.

(iii) Frente al argumento relativo a la imprecisión técnica de la calidad en que se imputó responsabilidad al demandante, indicó que en principio estaba fundada, ya que en algunos apartes del auto de imputación y del fallo fiscal se indicó que la misma se hacía como contratista a título de representante legal de la unión temporal que ejecutó las obras y en otros apartes quedó consignado que la imputación se realizaba como representante legal de la sociedad S.T.E. Servicios Técnicos Especializados.

Alegó que “(...) [e]l auto 00763 del 22/05/2013, reseñado en los antecedentes administrativos, aclaró la vinculación de los integrantes de la UT EL BANCO, esto es, de las dos personas jurídicas que la conformaron y, literalmente, excluyó al señor Barreto Torres como ciudadano y como representante de la UT, por ser representante de S.T.E. pero no asociado para proponer o contratar y porque respecto de la unión misma, acorde con el péndulo jurisprudencial de la época, señaló que era una ficción que carecía de personalidad jurídica, capacidad para comparecer y responder y, por ende, de representación legal (...).”.

Indicó que la Sala no desconocía esa realidad, pero no acogía la violación del debido proceso que el demandante le atribuía, por las siguientes razones:



Primero, porque la vinculación del señor Barrero Torres se hizo sucesivamente como representante legal de la unión temporal el Banco, esto es, de la que suscribió el Contrato de obra 009 de 2007 y luego como representante legal de la sociedad S.T.E. Servicios Técnicos Especializados, ésta última integrante de la aludida unión contratista, según las modificaciones que introdujo el auto 00763 de 2013.

Segundo, que de la revisión del auto de imputación 219 de 2015 se observaba que en la motivación se reseñó un hecho cierto, y es que el señor Barreto Torres suscribió el contrato como representante legal de la unión temporal y en esa condición se le tuvo como la persona natural que realizó todas las actuaciones contractuales propias de la unión, de donde se derivó que los deberes de debida diligencia en los recursos públicos que le confiaron para ejecutar contrato recaían en éste; por otro lado, en la parte resolutive de la providencia, se concretó otro hecho cierto, y es la imputación al señor Barreto Torres como representante legal de la sociedad S.T.E., con la impropiedad de no hacer referencia igualmente a la representación de la unión contratista.

Destacó que “(...) [n]o obstante, ni en las versiones libres que rindió, como se verá luego, ni en el memorial de descargos, el ahora actor expresó mínima confusión acerca de la calidad en que se vinculó al PRF; toda su intervención [s]e orientó a defender el proyecto, su necesidad, pertinencia, ejecución y supuesta utilidad para el interés público; as[í] que siempre supo a qué se le convocó y por qué (...)”.

Tercero, manifestó que en la motivación del fallo fiscal de primera instancia desde la descripción de los imputados, pasando por el análisis específico de los cargos al señor Barreto Torres y la parte resolutive, se indicó que se le declaró responsable como representante legal de unión temporal contratista, por lo que, la Contraloría adoptó la nueva postura jurisprudencial que diferencia entre personalidad jurídica de las uniones temporales y consorcios y su capacidad para ser sujetos procesos y



responder por las obligaciones contractuales; así mismo, en esa condición fue oído en el recurso de reposición.

Expuso que "(...) la alusión a S.T.E. Ltda. obedeció a que esa sociedad fue una de las que integraron la UT y a que el señor Torres, conforme al documento de constitución, tuvo la doble representación: de la unión contratista y de S.T.E. (...) [I]uego el demandante siempre conoció cuáles fueron los cargos, por qué se le atribuyeron y desplegó la defensa técnica contra ellos, sin que pueda ahora en su libelo llamarse a engaño ni abrigar perplejidades serias que no hizo valer durante la actuación ante la CGR (...)".

(iv) "Fijación de las premisas fácticas de las imputaciones, recaudo y conclusiones probatorias"

Señaló que, la defensa del demandante intentó demostrar que las obras se hicieron, que lo no ejecutado no obedeció a causas extrañas a la unión temporal, que se acordaron rediseños y otras modificaciones indicadas por la interventoría y que los productos pagados fueron efectivamente entregados, pero que nada de ello estuvo en discusión en el proceso de responsabilidad fiscal.

Anotó que, la imputación fue por hacer lo que no se necesitaba a sabiendas y ejecutar trabajos inútiles, por las características de las vías del centro poblado Bocas del Pauto (Trinidad), la permeabilidad de los suelos arenosos de la sabana, la escorrentía e infiltración naturales de las aguas lluvias y "el monstruoso error de llevar el emisario final a una cota por debajo del nivel de las aguas del río Pauto, lo que hace y mantendrá, como se concibieron, absolutamente ineficaces, al parecer sin remedios de ingeniería técnica y financieramente viables".

Enunció las principales actuaciones procesales del proceso fiscal y concluyó lo siguiente:



i) En el trámite del proceso fiscal no se aportó ni se pidió pericia para desvirtuar el informe técnico y los hallazgos que registraron los funcionarios del ente fiscal en las visitas administrativas; las cuales se realizaron en dos ocasiones, la primera previa a la apertura del proceso fiscal y la segunda durante el proceso, los informes rendidos por los funcionarios de la Contraloría fueron puestos a disposición de las partes para su contradicción, sin que se haya probado error grave que desvirtué las conclusiones fácticas.

ii) Frente a al informe técnico rendido por el ingeniero adscrito a la Contraloría indicó "(...) [s]e glosó en la discusión previa y en la demanda que no dispone de un estudio integral de ingeniería que demuestre la inutilidad de las obras; se acudió a los conceptos de CORPORINOQUIA para indicar que bastaba terminar los trabajos para que se logaran los objetivos; se encontró en ellos justificación suficiente para realizar el alcantarillado pluvial de Bocas del Pauto, por presuntas necesidades inherentes a salud pública (...)".

Que los hechos ocurrieron entre el 2007 y el 2011, cuando sobrevino la liquidación del Contrato 009/2007; el proceso de responsabilidad fiscal se abrió en octubre de 2011 cuando ya estaba vigente la Ley 610 de 2000.

Indicó que podría ser discutible la capacidad de infiltración de los suelos, aspecto que la defensa del demandante dedujo de reporte de Corporinoquia, pero que sin embargo, "(...) hay realidades físicas protuberantes que aún el observador medianamente diligente puede determinar, sin profunda versación en la ingeniería: el juez comprende a partir de la evidencia, cosas elementales: i) la norma RAS-2000, prolijamente citada en los actos acusados, explica por qué el diseño de alcantarillados pluviales difiere entre vías con pavimento (hecho o previsto) y otras; ii) un canal de exiguas medidas en ancho y profundidad se llena de sedimentos, más cuando opera a cielo abierto; iii) la tubería y las cajas de inspección colmatadas no sirven para los fines de un alcantarillado; y iv) lo peor de todo, la gravedad no permite que el agua



suba en el emisario final y rompa con mínimo caudal la fuerza del río. Así que es lógico que, en vez de evacuar, devuelva (...)”.

Señaló que esas realidades no se desvirtuaron, lo cual permitió concluir que los dineros invertidos en la obra se perdieron y en ese hecho radicó el daño patrimonial al Estado.

Así mismo, se preguntó si el contratista debía responder por el daño fiscal derivado de la ejecución de obras públicas que no cumplían para finalidades para las cuales se diseñaron, contrataron y ejecutaron, y respondió que sí, en el contexto de los principios de los artículos 209 de la Carta Política y 6 de la Ley 610, igualmente hizo alusión a la sentencia C- 619 de 2002.

Por último, en este punto afirmó que, las uniones temporales no son personas jurídicas, sino formas de cooperación empresarial y que sin perjuicio de perseguir la responsabilidad propia de las personas naturales o jurídicas que las hayan conformado, quien las representa no adquiere *per se* la condición de integrante de la unión, pero eso no lo exonera de los deberes de la debida diligencia, que incumben a quien administra y dispone con facultades para ello, de los recursos públicos. Es un verdadero gestor fiscal directo.

Agregó que, el representante de la unión temporal materializa la voluntad de los empresarios asociados, ejecuta sus decisiones, dispone acorde con los términos del contrato estatal y del pacto de conformación de la unión, de los recursos públicos que se le hayan entregado, de ahí que se comprometa por acción o por omisión su propia responsabilidad patrimonial, sin menoscabo de la que puedan tener las personas naturales o jurídicas que conformaron la unión.

iii) Frente al caso concreto precisó lo siguiente:



1. El hecho lesivo constitutivo de daño fiscal fue la gestión antieconómica por ejecutarse obras de alcantarillado pluvial en el corregimiento de Bocas del Pauto (Trinidad, Casanare), que no prestaban utilidad pública alguna por deficiencias técnicas en la planeación, diseño, rediseño y realización de los trabajos.

De las pruebas recaudadas en el trámite del proceso se pudo determinar que:

1.1. Los canales de evacuación a cielo abierto, las tuberías y cajas de paso o inspección se colmatan y no cumplen su función, lo anterior, por arrastrarse cargas de sedimentos en vías sin pavimentos. Así mismo, se contrató un sistema, no tramos interrumpidos, que carezcan de continuidad hasta llegar al emisario final.

1.2. No se construyó el emisario final, reubicado tardíamente sin tener licencia ambiental ni las servidumbres negociadas o impuestas.

1.3. Así se removieran esos obstáculos y se terminaran los trabajos, la cota de descarga estaría más de un metro por debajo del nivel de las aguas del río Pauto, lo que se traduce en que el río entrara por el alcantarillado, en vez de evacuar las escorrentías, con lo que se empeora el panorama de salud pública.

1.4. Si con bombas y otros mecanismos de ingeniería se sortean todos los problemas anteriores, el alcantarillado será operativamente inviable por los altos costos del mantenimiento y funcionamiento.

2. El señor Barreto Torres tuvo la doble investidura de representante de la sociedad STE, cointegrante de la unión temporal contratista, así como de dicha unión; por consiguiente, tuvo pleno poder de disposición de los recursos públicos que se le confiaron para ejecutar el contrato.



3. Si el contrato entregó productos inútiles, de nada sirve al Estado y al interés común que debía satisfacer si el sistema contratado no funcionaba, ni podría funcionar como fue diseñado y ejecutado.

4. El contratista no puede excusarse en que fueron las autoridades las que concibieron, planearon, diseñaron y decidieron cómo realizar el proyecto, cuya ejecución controlaron, entre otros medios, por conducto de la interventoría.

Reprochó que "(...) es inadmisibile que un proponente serio, versado en ingeniería, pueda limitarse a leer estipulaciones económicas o técnicas de pliego de condiciones; las sanas prácticas de contratación tienen para ello prevista la visita técnica previa al sitio de futuras obras, la cual, sea o no obligatoria, es la una de las más Importantes aproximaciones del proponente para evaluar a qué pueda comprometerse y en qué condiciones. Si no lo hace y se limita a procesar información documental para llenar los APU y elaborar la propuesta, con la esperanza de ejecutar un contrato y obtener utilidades a como dé lugar, se configura culpa propia concurrente con la de la Administración. Nadie puede exonerarse de responsabilidades personales fundado en su propia torpeza; enseñanza latina, desde los brocados del Derecho Romano (...)”

5. El contratista no demostró haber desplegado la debida diligencia, ni probó en manera alguna que haya sido constreñido o forzado a ejecutar contra su criterio técnico y que haya dejado las pertinentes y oportunas salvedades, por lo que tenía que responder por la absoluta ineficacia del resultado final.

6. Como el producto contractual no sirvió al interés público, toda la inversión se perdió.

Conforme con lo anterior, concluyó que en el caso no estaban configuradas las causales de nulidad invocadas, por lo que denegó las pretensiones y se abstuvo de condenar en costas a la parte demandante.



III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con lo decidido por el *a quo*, la parte demandante interpuso recurso de apelación que sustentó así⁴:

(i) “*Prescripción de la acción fiscal*”

Alegó que en el escrito de la demanda se hizo una exposición pormenorizada de cada una de las suspensiones que sufrió el proceso de responsabilidad fiscal, no obstante, el *a quo* se limitó a resolver el cargo referente a la prescripción acudiendo a argumentos genéricos, sin hacer un análisis de fondo, indicando que los motivos de la suspensión fueron razonables, pero que ello no era suficiente, pues era necesario que constituyeran fuerza mayor o caso fortuito, por lo que debieron analizarse cada uno de los elementos constitutivos de esa figura jurídica.

Mencionó que el proceso fue suspendido en cuatro ocasiones durante su trámite e indicó que ninguna de las suspensiones es válida, para lo cual expuso lo siguiente:

1) La primera suspensión fue por el término de 20 días a través de la Resolución Reglamentaria nro. 010 del 31 de diciembre de 2014, expedida por el Contralor General de la República.

Explicó que dicha suspensión no es válida por las siguientes razones: i) no se dictó por auto de trámite como lo exige la Ley 610 de 2000; ii) si en gracia y discusión se aceptaran que la referida resolución tuviera los mismos efectos del auto de trámite, esta no fue notificada en debida forma, por lo cual, no produjo efectos legales; y iii) la precitada resolución no menciona la causal de justificación de suspensión de términos, por lo anterior consideró que tal resolución se expidió vulnerando el debido proceso y el derecho de defensa.

⁴ Ibidem, Archivo PDF “*RECURSOAPELACION* (...)”



2) La segunda suspensión fue por el término de 5 días, la cual se produjo a través del auto nro. 1438 del 17 de agosto de 2016, lo anterior acorde con lo dispuesto por Resolución Ejecutiva nro. REF-EJE-000 del 12 de agosto de 2016, en atención al traslado de la sede principal del ente de control.

Sostuvo que, pese a que se cumplieron los presupuestos normativos frente al procedimiento de expedición del auto de suspensión, el ente de control no especificó las causales legales en la que se amparó la suspensión *"sin que se hubiera mencionado los hechos y su ajuste a las previsiones legales para tenerlos como fuerza mayor o caso fortuito"*.

3) La tercera suspensión fue por el término de 6 días, la cual se produjo a través del auto nro. 1871 del 1 de noviembre de 2016, en atención a lo dispuesto por la Resolución REG-EJE-00021-2016 del 1 de noviembre de 2016, debido a unas fallas técnicas presentadas en la nueva sede de la Contraloría.

Afirmó que dicha suspensión no es válida por las siguientes irregularidades: i) el auto no fue publicado en el estado, por lo que no se dio a conocer a los investigados del proceso fiscal y por lo mismo no fue eficaz, sin que se llegara a producir la suspensión y ii) la causal de justificación mencionada en el auto no encuadra dentro de los escenarios del caso fortuito o fuerza mayor.

4) La última suspensión fue por el término de 66 días, la cual se produjo con ocasión del trámite de recusación presentada por la sociedad Liberty Seguros S.A. al contralor delegado intersectorial 20.

Advirtió que "(...) en este caso tampoco se cumplieron las previsiones del artículo 13 de la ley 610 del año 2000 en cuanto que la suspensión se ordenará mediante auto que se notificará por estado al día siguiente. Al revisar el expediente, es claro que no existió el auto que ordenara la



suspensión de términos. El Doctor BRUNO debió en el mismo auto número 0496 de fecha 05 de mayo del año 2015 suspender los términos del proceso de responsabilidad fiscal y no lo hizo, de manera que técnicamente no hubo suspensión de términos. Yendo más allá, el Contralor General de la República, en el auto número ORD-80112-0089 2015 de fecha 10 de junio del año 2015 tampoco hizo mención alguna a la suspensión de términos (...)."

Finalmente, consideró que el tribunal no tuvo en cuenta ni hizo el menor análisis de los argumentos legales contra el acto administrativo acusado en lo que tiene que ver con la prescripción de la responsabilidad fiscal, por lo que era evidente que para el momento en que se produjo el fallo con responsabilidad fiscal ésta se encontraba prescrita, y, por ende, el acto acusado es nulo.

(ii) *"No haberse considerado los cargos relacionados con el debido proceso"*

Indicó que en la sentencia recurrida agrupó los puntos relacionados con este capítulo nuevamente en el tema de la prescripción, previamente resuelto, para resolver todo en un par de párrafos superficiales; sin considerar los argumentos técnicos dilucidados y recabando afirmaciones del ente fiscal que son contrarias, ya que no es cierto que no funcionen los alcantarillados pluviales donde no haya vías pavimentadas, y tampoco que no se pueden realizar vertimientos por debajo de la cota de los ríos, lagunas o mares, lo que consideró "una perfecta barbaridad técnica".

Sostuvo que las causas para imputar responsabilidad fiscal son la concurrencia de todas las irregularidades señaladas desde la auditoria que dio inicio a este juicio fiscal estas son i) que la obra quedó inconclusa y no prestaba ningún servicio; ii) que la obra no se concluyó porque en cierto momento advirtieron que no se debía continuar con el alcantarillado pluvial por llegada por debajo de la cota máxima del río Pauto en época de invierno y que ello conllevaba la inundación del corregimiento; iii) que



la obra no estuvo precedida de los estudios técnicos sobre la naturaleza de los suelos; iv) que la obra se hizo en contrario a lo dispuesto en la norma RAS 2000 que prohíbe la construcción de alcantarillados pluviales no asociados a vías pavimentadas; v) que hubo errores en la construcción de los cárcamos que hacían difícil y costoso el mantenimiento de la obra y vi) que la obra no estaba incluida en el POT ni en el plan de desarrollo y que contravenía al orden de prioridades en materia de saneamiento básico.

Afirmó que los mencionados supuestos fácticos y jurídicos se controvirtieron y desvirtuaron en el escrito de demanda, no obstante, el *a quo* no se pronunció sobre los mismos.

Por otra parte, afirmó que la Contraloría en el informe técnico aseveró que *“estas obras son técnicamente inoperativas porque no está complementada a la fecha”*, no obstante, dicha afirmación no tiene sustento probatorio y fáctico, por lo cual, el acto acusado no está debidamente motivado y es nulo.

(iii) *“La impresión técnica de la calidad en que se imputó al demandante”*

Reprochó que “(...) [l]a sentencia recurrida acepta la incongruencia existente entre el auto de apertura, el auto de imputación y el de responsabilidad fiscal, pero reduce el tema a un asunto de puro tecnicismo advirtiéndole que las uniones temporales no son personas jurídicas y que en uno y otro caso mi cliente era el representante legal tanto de la una como de la otra y que a lo largo de la investigación fiscal no se hizo reparo alguno sobre el asunto (...)”.

Sostuvo que el ente de control erró al imputar responsabilidad fiscal al señor Barreto Torres como persona natural y no a la sociedad Servicios Técnicos Especializados Ltda.; aseveró que no es lo mismo imputar responsabilidad fiscal a una sociedad limitada compuesta por varios socios capitalistas, que deben responder solidariamente hasta el monto de sus



aportes, que imputarla a su gerente en virtud de la calidad de representante legal de la sociedad mencionada, caso en el cual ser estaría cargando en el gerente toda la responsabilidad contractual por el manejo de recursos públicos.

Advirtió que “(...) [e]l error es protuberante: DECLARARON RESPONSABLE FISCAL A UNA PERSONA NATURAL QUE NO ESTABA IMPUTADA o lo que es lo mismo IMPUSIERON RESPONSABILIDAD FISCAL SIN IMPUTACI[Ó]N PREVIA y adicionalmente, para hacerlo, la tuvieron como representante legal de una persona jurídica inexistente: la unión temporal. Hecho constitutivo de grave irregularidad al debido proceso y el derecho de defensa, que debe conducir, a la nulidad del acto administrativo, por ser además una incongruencia total entre la imputación y el fallo (...)”.

Finalmente, sostuvo que, aparentemente es una mera equivocación formal, pero no es así, ya que las consecuencias patrimoniales entre una y otra son diferentes: i) si la persona declarada responsable fiscalmente es la empresa como persona jurídica, es a ella la que debe responder por el menoscabo del patrimonio público; ii) Si quien debe responder es el representante legal de la sociedad se relevaría a la empresa del menoscabo al patrimonio público y cargando en aquel toda la responsabilidad; iii) si la unión temporal es declarada fiscalmente responsable no habría a quien cobrarle el daño patrimonial, ya que las uniones temporales no son personas jurídicas y carecen de patrimonio.

Mencionó el concepto jurídico nro. 50527 del 25 de septiembre de 2006 expedido por la Contraloría General de la República, para ilustrar que las personas jurídicas de carácter privado son responsables fiscalmente cuando sean gestoras fiscales por una atribución legal o contractual y que en ejecución de su gestión produzcan un menoscabo al patrimonio público.

(iv) “*Falta de prueba de la existencia del detrimento patrimonial*”



Argumentó que el eje de esta demanda de nulidad de los actos acusados se centró en los vicios de falsa motivación respecto de la existencia del daño patrimonial. Que hizo un amplio análisis de la más amplia gama de hipótesis posibles para explicar que se está frente a una obra inconclusa y que lo que ocurra o pudo haber ocurrido desde la liquidación del contrato inicial es un asunto que no incumbe al demandante.

Indicó que, la inconformidad con la sentencia recurrida estriba en que no se desvirtuaron los reproches de los actos administrativos en cuanto a su falsa o falta de motivación o de motivación incompleta y que el juzgador se limitó a recabar en opiniones infundadas del ente fiscal.

Adujo que el ente de control al proferir el fallo con responsabilidad fiscal tenía la obligación de soportar fáctica y jurídicamente el detrimento del patrimonio público; esto es, demostrar que la construcción de los alcantarillados pluviales en vías que carecen de pavimento es una inversión inútil e innecesaria como lo señaló a lo largo del proceso fiscal.

Insistió en que “(...) la Contraloría General de la República [tenía] la obligación de demostrar que la construcción de alcantarillados pluvias en vías sin pavimentos estaba prohibida legalmente o aportar las pruebas científicas y/o técnicas para demostrar su inutilidad y no lo hizo. Del lado de los servidores públicos enjuiciados, por el contrario, se cuenta con antecedentes imposibles de desvirtuar para ellos: Los diseños y estudios fueron elaborados por una empresa que contaba con un grupo de ingenieros del más alto perfil, fueron revisados por la secretaría de obras Municipal y posteriormente por el banco de proyectos de la secretaría de planeación departamental. A los alcaldes y constructores no les es exigible someter a un nuevo examen estudios que desbordan por completo sus capacidades intelectuales y técnicas; Su[s] potestades legales y; su capacidad económica (...)”.

En este punto expuso lo siguiente:



"[...] Luego dice el Tribunal que el contratista es responsable por la ejecución de trabajos inútiles o ineficaces para las necesidades para las cuales se diseñaron, contrataron y ejecutaron

'El hecho lesivo constitutivo de daño fiscal imputado fue gestión antieconómica, por ejecutarse obras de alcantarillado pluvial en Bocas del Pauto (Trinidad - Casanare) que no prestan utilidad pública alguna, por deficiencias técnicas en planeación, diseño, rediseño y realización de los trabajos; entre otros aspectos que se concretaron en la reseña del recaudo y las conclusiones probatorias:

1. Porque los canales de evacuación a cielo abierto, las tuberías y cajas de paso o Inspección, se colmatan y no cumplen su función, por arrastrarse cargas de sedimento en vías sin pavimentos. Se contrató un sistema, no tramos interrumpidos (presuntamente pagados unos y otros no) que carezcan de continuidad hasta llegar al emisario final;

Esta afirmación es absolutamente constitutiva de falsa motivación. No es cierto y no tiene soporte alguno la afirmación de que los canales de evacuación a cielo abierto se colmatan y no cumplan su función. Basta ver los lineamientos de la[s] normas RAS 2000 para desvirtuar tal afirmación. Naturalmente que los alcantarillados pluviales construidos donde no hay vías pavimentadas solamente cumplen su cometido cuando el piso llega a su nivel de saturación, luego no funcionan al 100% y con la eficiencia de los que operan en vías pavimentadas. Pero no quiere decir que no se deban o puedan construirse y que no tengan utilidad para efectos de evitar inundaciones.

No es cierto, como se dice, que la obra no fuera necesaria porque los suelos fueran altamente permeables, no inundables y suficientes para la evacuación de las aguas lluvias. La realidad del corregimiento lo que mostraba, para la época de los hechos, era inundaciones recurrentes en época de invierno que hacían ver el municipio como un espejo de agua con graves afectaciones a la movilidad, la salud y el bienestar de sus pobladores.

Adicionalmente le empresa consultora hizo los apiques y realizó los estudios de suelos, los cuales son coincidentes con los de Corporinoquia los cuales dicen todo lo contrario de lo afirmado por la Contraloría. En el concepto técnico no 500.09.12 9 noviembre de 2007 fecha de visita 5 y 6 de septiembre inciso 2.3.2 Metodología donde titula CARACTERIZACION DE LOS SUELOS dicen lo siguiente:

'con base en dos apiques determinó que se trata de arcillas limosas, duras con arena de grano fino, color amarillo claro a blanco grisáceo, humedad natural de 12.7%, límite líquido de 24.03%, límite plástico del 15.02%, índice de plasticidad de 9.02%'

Este concepto técnico, que resalta en repetidas veces la citación de la norma RAS 2000, no es ni más ni menos que la contraposición total de lo dicho por la contraloría respecto de la permeabilidad de los suelos y su capacidad de filtración.

Y tomando en cuenta las circunstancias propias de la caracterización de los suelos aconseja al Municipio:



"contemplar los costos de mantenimiento que este diseño genera y presentar a CORPORINOQUIA para su respectivo análisis y aprobación un plan de mantenimiento que garantice la eficiencia del sistema, es decir que evite sedimentación, rebosamiento y malos olores; para la cual se concede un término de dos meses, contados a partir de la notificación del acto administrativo que acoja este concepto".

2. Porque no se construyó el emisario final, reubicado tardíamente, sin tener licencia ambiental ni las servidumbres negociadas o impuestas;

La sentencia apelada desconoce las razones que llevaron a rediseñar el proyecto, dentro de las cuales tiene importancia meridiana el hecho de que el emisario final inicialmente escogido era un lugar de estancamiento de aguas lluvias rezagos del invierno, denominada en el lenguaje llanero "madre vieja". Ante la advertencia que el depósito de aguas en ese lugar podría llevar a que las aguas subieran su nivel y se volcaran sobre al centro poblado haciendo más graves las inundaciones se determinó rediseñar el proyecto y éste a su vez escogió verter las aguas al río Pauto a una distancia considerable y racional del centro poblado, de tal manera Señores Magistrados que **no era necesario construir un emisario final**. La obligación de constituir las servidumbres o pedir los permisos para llevar el alcantarillado pluvial a éste nuevo lugar era una obligación del Municipio y su empresa de servicios públicos. Es un asunto totalmente por fuera del alcance y posibilidades de la empresa constructora, de tal manera que no puede endilgarse responsabilidad alguna a mi cliente.

Ahora bien. Una vez que la construcción llega a la última caja de inspección, distante aproximadamente 300 metros del lugar de vertimiento sobre el río Pauto, mi cliente es obstruido por el propietario del predio final, ante lo cual advierte a los organismos públicos pertinentes y si respuesta alguna, ante lo cual, y con la venia de la interventoría, pide la liquidación de contrato en el estado en que se encontraba, como en efecto ocurrió. No hay en éste actuación ni en los hechos subsiguientes nada que comprometa su responsabilidad.

3. Porque así se removieran esos obstáculos y se terminaran los trabajos, la cota de descarga estaría más de un metro por debajo del nivel de las aguas del río Pauto, lo que presupone técnicamente que el río entrará por el alcantarillado, en vez evacuar las escorrentías, con lo que se empeora el panorama de salud pública que presuntamente se pretendió mejorar, y

Esta afirmación es una completa monstruosidad técnica. Hay miles de ejemplos de vertimientos a ríos y mares por debajo de la cota máxima de los mismos. Es más: Los rediseños previeron la cota final del vertimiento y el sistema para evitar el retorno de las aguas, que técnicamente se denomina PICO DE PATO. En cualquier caso, esta afirmación del ente fiscal, que infortunadamente replica el juez, no es más que eso: Una opinión sin soporte legal alguno.

4. Si con bombas u otros mecanismos de ingeniería se soluciona todo lo anterior, el alcantarillado será operativamente inviable, por alto costo de mantenimiento y funcionamiento.

Es tan increíblemente fragilidad el argumento de la inviabilidad técnica de la obra que en este punto asumen como una hipótesis eventualmente posible que el alcantarillado pluvial si sirva para evacuar las aguas lluvias, an[t]e lo cual acuden a los altos costos de mantenimiento para



desvirtuarlo, hecho que pone de presente, una vez más, la falsa motivación del acto administrativo.

5. El actor tuvo la doble investidura de representante legal de la sociedad STE, cointegrante de la unión temporal contratista, así como de dicha unión; en esa condición tuvo pleno poder de disposición de los recursos públicos que se le confiaron para ejecutar el contrato.

Nadie ha discutido que mi cliente, en su condición de representante legal de la persona jurídica contratista tuvo control de los dineros públicos. Lo que se cuestionó la incongruencia entre la imputación y el fallo en tanto su se le vinculó como representante legal de una empresa y se le falló como persona natural.

6. Si el contrato entregó productos inútiles, de nada sirve al Estado y al interés común que debía satisfacerse invertir los recursos y ejecutar los trabajos; enterrar los bienes colectivos en un frustrado proyecto de alcantarillado constituye una modalidad de erosión total del interés patrimonial estatal, así estén ahí, a la vista, las excavaciones, tuberías, colectores, cajas u otras estructuras físicas: el sistema no funciona ni podrá funcionar, como fue diseñado y ejecutado.

En este punto la sentencia se diluye por dos asuntos diferentes a los inicialmente planteados en cuanto a la INVIABILIDAD TÉCNICA. Ahora nos traslada a: ERRORES DE DISEÑO Y DE EJECUCIÓN los cuales serían irrelevantes si en cualquier caso la construcción de la obra era inviable técnicamente. Pero en este caso se trata de otra afirmación sin sustento legal ni fáctico que conlleva una vez más a la falsa motivación que la sentencia no advirtió.

Finalmente, la sentencia recurrida aborda el asunto de la responsabilidad de mi cliente en los siguientes términos:

El contratista, que fue representado por el actor, no puede excusarse en que fueron las autoridades las que concibieron, planearon, diseñaron y decidieron cómo realizar el proyecto, cuya ejecución controlaron, entre otros medios, por conducto de la interventoría".

No hay tal: la debida diligencia del contratista presupone que debe evaluar todo el proyecto, desde antes de proponer, verificar condiciones reales de campo, prescindir de proponer o de contratar según su percepción razonable de riesgo; y si ha contratado, señalar todas las inconsistencias que encuentre, en vez de ejecutar a toda costa y seguir irrestrictamente órdenes de la Administración o de la interventoría, en silencio, en pos de los beneficios del AIU, o de otros menos legítimos.

Es inadmisibile que un proponente serio, versado en ingeniería, pueda limitarse a leer estipulaciones económicas o técnicas de pliego de condiciones; las sanas prácticas de contratación tienen para ello prevista la visita técnica previa al sitio de futuras obras, la cual, sea a no obligatoria, es la una de las más importantes aproximaciones del proponente para evaluar a quo pueda comprometerse y en qué condiciones, Si no lo hace y se limita a procesar información documental para llenar los APU y elaborar la propuesta, con la esperanza de ejecutar un contrato y obtener



utilidades a como da lugar, se configura culpa propia concurrente con la de la Administración. Nadie puede exonerarse de responsabilidades personales fundado en su propia torpeza; enseñanza latina, desde los brocardos del Derecho Romano.

Aquí el contratista no demostró haber desplegado esa debida diligencia; la prueba en manera alguna indica que haya sido constreñido a forzado a ejecutar contra su criterio técnico y que haya dejado las pertinentes y oportunas salvedades. Luego tiene que responder por la absoluta ineficacia del resultado final.

Y como el producto contractual para nada sirve al interés público, toda la inversión se perdió. Ha de soportar, en la perspectiva de solidaridad que se le impuso, todo el impacto de la reparación daño, en concurrencia con los demás responsables que correspondan,

En cuanto a la responsabilidad de mi cliente, jamás se pretendió excluirlo con fundamento su ajenidad a la construcción de los diseños y estudios de la obra. Lo que siempre se dijo es que dentro del marco de sus capacidades hizo las observaciones, aplicó con rigor sus conocimientos e invirtió con total cuidado los recursos públicos, pero que no estaba obligado a cuestionar la viabilidad de una obra que había sido revisada previamente por un grupo de ingenieros especializados en las materias específicas en cada caso, pertenecientes a diversas dependencias. Ni más faltaba que después que ingenieros, hidráulicos, sanitarios, ambientales etc. dan viabilidad técnica a un proyecto, tenga que, el ejecutor de la obra, contratar otro pul de expertos para asegurarse que los estudios de una licitación pública son confiables y técnicamente posibles. Con gran pena debo decirles Señores Magistrados, que eso desborda las obligaciones legales y éticas de los funcionarios administrativos que intervinieron en las diversas etapas de la contratación pública de esta obra.

[...]". (mayúsculas, subrayas y negrillas originales)

(v) *"Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa"*

Argumentó que en el escrito de demanda se hizo una exposición amplia de situaciones que, a su juicio, constituyen una flagrante violación al derecho de audiencia y defensa, sin que el *a quo* se hubiera pronunciado sobre los mismos.

Afirmó que los actos acusados no se ajustan a las normas legales en que debió fundarse, para lo cual citó lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 610 de 2000.

Sostuvo que el ente de control no decretó pruebas esenciales, no cotejó ni compartió los estudios técnicos aportados en el trámite del proceso



fiscal, no elaboró ningún concepto de interpretación normativa ni atendió los razonamientos de los defensores, haciendo caso omiso de los aportes probatorios, críticas y razonamientos esbozamos en el proceso, por lo que, a su juicio de la lectura del fallo de responsabilidad fiscal se evidencia que el juicio fiscal no se basó en pruebas legalmente decretadas y allegadas al proceso.

Anotó que de la lectura del auto por medio del cual el contralor general de la República desató el grado de consulta y resolvió los recursos de apelación se evidencia que el mismo no está debidamente motivado, lo anterior, en atención a que el señor Barreto Torres solo es mencionado en la página cinco de la providencia y en la parte resolutive, omitiendo el Contralor pronunciarse sobre las razones de hecho y de derecho sustentadas en el recurso de apelación.

Agregó que “(...) es claro que la Contraloría debió pronunciarse sobre los motivos de inconformidad presentados en el recurso de apelación, pues lo contrario desconoce el objeto mismo del recurso, e implica una falta de motivación del acto administrativo, además de la consecuente violación de los derechos a la defensa y a la contradicción de mi cliente (...)”.

Finalmente, aseveró que el ente de control violó las garantías del debido proceso al negar el decreto de unas pruebas fundamentales para dirimir asuntos relativos a la existencia del detrimento patrimonial, la existencia de los hechos que se asumen como ciertos en la investigación y de la relación de causalidad entre éstos y el supuesto hecho dañino; así mismo, el ente de control también ordenó el decreto de unas pruebas que no pudo recaudar y dejó de valorar la totalidad de las aportadas al plenario.

Por lo anotado, solicitó se revocara lo decidido por el tribunal de instancia y se accediera a las pretensiones.



El recurso de apelación fue concedido por auto del 14 de junio de 2018 proferido por el magistrado ponente de la decisión de primera instancia⁵.

IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1. El recurso de apelación fue asignado mediante acta individual de reparto del 10 de agosto de 2018 y admitido en proveído del 4 de marzo de 2019⁶.

4.2. Por auto del 3 de julio de 2019⁷, el despacho sustanciador negó el decreto de pruebas de segunda instancia, inconforme con lo resuelto la parte actora interpuso recurso de súplica el cual fue resuelto mediante proveído del 29 de agosto de 2019⁸, en el sentido de confirmar el auto recurrido.

4.3. Por auto del 22 de octubre de 2019, por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, el despacho corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto⁹.

El apoderado de la parte actora al descorrer el traslado solicitó que fuera revocada la sentencia de primera instancia. Para ello reafirmó los argumentos expuestos al interponer el recurso de apelación¹⁰. Mientras que, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público guardaron silencio.

4.4. El expediente ingresó para fallo el 9 de diciembre de 2019¹¹.

⁵ Visto en el índice 35 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del asunto con radicado nro. 85001 23 33 000 2017 00152 01. Archivo PDF "AUTOCONCEDE".

⁶ Ibidem, Archivo PDF "AUTOADMITEYOADMITE (...)".

⁷ Ibidem, Archivo PDF "AUTORESUELVE-RECHAZA PRUEBAS (...)".

⁸ Ibidem, Archivo PDF "AUTORESUELVE-RECHAZA PRUEBAS POR IMPROCEDENTE (...)".

⁹ Ibidem, Archivo PDF "AUTOCORRETRASLADO-CORRE TRASLADO(...)".

¹⁰ Ibidem, Archivo PDF "ALEGATOS DE CONCLUSIÓN (...)".

¹¹ Ibidem, Archivo PDF "INFORME (...)".



V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación, atendiendo lo previsto por los artículos 150 del CPACA y 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019¹², éste último, modificado por el artículo 1 del Acuerdo nro. 434 del 10 de diciembre 2024 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las secciones.

5.2. Los actos acusados

Corresponden a los siguientes:

5.2.1. El auto 2032 del 2 de diciembre de 2016 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 del Grupo para el Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, que dispuso¹³:

"[...] **PRIMERO. FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, por la existencia de un detrimento patrimonial a los recursos de regalías del Municipio de Trinidad, Departamento de Casanare por la cuantía de **MIL NOVECIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$1.926.175.486.00)**. A partir de lo expuesto en la parte motiva de esta providencia para lo cual deberán responder **SOLIDARIAMENTE** como responsables fiscales los siguientes ciudadanos de la siguiente forma:

(...)

6. LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), en su condición de Representante Legal de la Unión Temporal EL BANCO. Por daño patrimonial en cuantía de **MIL NOVECIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$1.926.175.486.00)**. A título de culpa grave.
[...]". (mayúsculas y negrillas originales)

¹² Que compiló y actualizó el Reglamento del Consejo de Estado.

¹³ Ibidem, Archivo PDF "02ANEXOSDEMANDA-CD4FOLIO279", pág. 105.



5.2.2. El auto 2117 del 21 de diciembre de 2016 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 del Grupo para el Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, que dispuso¹⁴:

"[...] **DECIMO PRIMERO:** Negar el recurso de Reposición y en consecuencia no Reponer el fallo No. 2032 del 02 de diciembre de 2016, interpuesto por el Doctor **ALVARO HERNAN PUENTES** en calidad de Apoderado de confianza de **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, de acuerdo a las consideraciones expuestas en el presente proveído.

DECIMO SEGUNDO: Conceder el recurso de apelación presentado en subsidio del de reposición por el doctor **ALVARO HERNAN PUENTES** quien obra como apoderado Especial de **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, en contra del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 2032 del 02 de diciembre de 2016. En consecuencia, remitir el expediente al despacho del Señor Contralor General de la Republica para que surta el recurso.

(...)

VIGESIMO PRIMERO: Por Secretaría Común de la Unidad de investigaciones Especiales contra la Corrupción, notifíquese por Estado la presente providencia de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

[...]" (mayúsculas y negrillas originales)

5.2.3. El auto ORD-80112-0009 del 19 de enero de 2017 proferido por el contralor general de la República *"por el cual se revisa en grado de consulta y se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el fallo proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-585"*, que decidió¹⁵:

"[...] **ARTÍCULO SEGUNDO. - CONFIRMAR** el fallo con responsabilidad fiscal contra los siguientes Vinculados, por la suma de **DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$ 2.788.845.689,99);**

(...)

¹⁴ Ibidem, Archivo PDF "02ANEXOSDEMANDA-CD4FOLIO279", pág. 357.

¹⁵ Ibidem, Archivo PDF "02ANEXOSDEMANDA-CD4FOLIO279", pág. 226.



LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), en calidad de representante legal de la Unión Temporal EL BANCO – Contratista.

(...)

ARTICULO CUARTO. CONFIRMAR las demás decisiones adoptadas mediante el auto 2032 del 2 de diciembre de 2016, por la Contraloría Delegada Intersectorial 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, con base en los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO QUINTO. NOTIFICAR el contenido de esta providencia por estado a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)

5.3. Lo probado en el proceso

5.3.1. Los hechos que originaron el proceso de responsabilidad fiscal

(i) Está acreditado en los antecedentes administrativos que el 27 de junio de 2007 se celebró el Convenio Interadministrativo 00321 entre el departamento del Casanare y el municipio de Trinidad (Casanare), con el objeto de construir el alcantarillado pluvial para el centro poblado de Bocas del Pauto de dicho municipio, allí se dispuso¹⁶:

“[...] **CLÁUSULA PRIMERA OBJETO:** El objeto del presente convenio es La **CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DE CASANARE**’, para lo cual se transferirán recursos al Municipio con el fin de llevar a cabo las actividades administrativas y operativas necesarias para la ejecución de la obra. **CLÁUSULA SEGUNDA VALOR:** El valor del presente convenio es de **MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES, NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL, DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$1.674.997.238,00)**, de conformidad con lo establecido en el Anexo No. 1 ‘Especificaciones Técnicas’, el cual hace parte integral del presente convenio. **CLÁUSULA TERCERA FORMA DE ENTREGA DE LOS RECURSOS:** Los recursos por parte de la Gobernación serán entregados de la siguiente manera: Un desembolso del cincuenta por ciento (50%) del valor total del convenio, a la suscripción del acta de iniciación del mismo entre las partes. La Gobernación de Casanare hará desembolsos

¹⁶ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20081128_Hallazgo Fiscal y Anexos_PRF-585 (Fl. 1-100)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 1”, pág. 17.



posteriores del treinta por ciento (30%), a la presentación del acta de iniciación de obra. Y el veinte por ciento (20%) restante, a la presentación de un acta parcial según avance de obra la cual certifique un adelanto de más del cincuenta por ciento (50%) de ésta, previa certificación de la interventoría de obra y la supervisión del convenio Para este efecto EL MUNICIPIO remitirá al Departamento por medio del supervisor del convenio el respectivo acto de adjudicación. PAR[Á]GRAFO: Los recursos entregados por el presente convenio, deberán ser manejados en cuenta separada a nombre del convenio entre EL MUNICIPIO y el Departamento. **CLÁUSULA CUARTA - PLAZO:** El plazo del presente convenio es de SEIS (6) MESES de los cuales la obra a contratar deberá ser ejecutada y entregada dentro de los CINCO. (5) meses siguientes a la suscripción del acta de iniciación del presente convenio.

[...]” (Mayúsculas, subrayas y negrillas originales)

(ii) En el formato de estudios previos con código FCO-001 elaborado por el director técnico del banco de programas y proyectos de la gobernación de Casanare se determinaron las condiciones para la obra, en los siguientes términos¹⁷:

“[...]

1. INFORMACIÓN GENERAL	
(...)	
1.8 Productos del objeto a contratar	CONSTRUCCI[Ó]N ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD, DEPARTAMENTO DE CASANARE. ESTE CONSTA DE: CONSTRUCCI[Ó]N DE CUNETAS REVESTIDAS EN CONCRETO, CONSTRUCCI[Ó]N DE REJILLAS RECOLECTORAS, CONSTRUCCI[Ó]N DE POZOS DE INSPECCI[Ó]N, CONSTRUCCION DE COLECTORES EN TUBER[I]A DE PVC DE 12,24,32,36,39 Y 42 PULGADAS DE DI[Á]METRO, CONSTRUCCI[Ó]N DE CABEZALES DE DISIPACI[Ó]N Y ENTREGA FINAL.
(...)	
2. CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD	
2.1 IDENTIFICACION DE LA NECESIDAD:	
El plan de desarrollo 2004-2007 "Trabajo en equipo en la DIMEN. IV INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO Y LA CONECTIVIDAD,	

¹⁷ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20081128_Hallazgo Fiscal y Anexos_PRF-585 (Fl. 1-100)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 1”, pág. 29.



ESTR. 4.1. MUNICIPIOS Y REGI[Ó]N. CON SERVICIOS EFICIENTES CONECTADOS CON COLOMBIA Y EL MUNDO, Programa. 4.1.3. EFICIENCIA Y COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS, SUBPROGRAMA 4.1.3.2. Diseño, construcción, mejoramiento y mantenimiento del sistema de alcantarillados sanitarios y pluviales y sistemas de tratamiento de aguas servidas (programa o proyecto madre), consta de un conjunto de proyectos (Subproyectos de ahora en adelante) que ejecutados en forma complementaria y coordinada cumplen con el objetivo. Los proyectos por demanda registrados ante el banco de proyectos luego de ser inscritos requieren validar toda la información contenida en la formulación de proyecto, a nivel de identificación, preparación, evaluación ex ante y programación según la metodología general ajustada.

Por solicitud de la Administración Municipal de Trinidad la cual presenta el proyecto para la Construcción del Alcantarillado Pluvial del centro Poblado de Bocas del Pauto, se recomienda según estudios y diseños presentados, la necesidad apremiante de construir un sistema de recolección de aguas lluvias capaz de drenar toda el área del sector donde se encuentra construido el centro poblado, esta área está conformada morfológicamente por una topografía plana, características de los llanos orientales de Colombia, con pendientes mínimas comprendidas entre un 0 y 3% y del 3 al 7% para un relieve ligeramente plano, con grandes sabanas que se inundan cuando comienzan las lluvias. La geomorfología que se presenta comprende: Bancos bajos, Morichales, Esteros y Lagunas, los valles de los Ríos, los Escarceos y Médanos formados por la influencia de los vientos alisios en sus alrededores o perímetro. Los procesos dinámicos más marcados y que afectan el territorio del centro poblado son: el socavamiento en las márgenes de ríos y caños, y las frecuentes y largas inundaciones o encharcamientos de extensas áreas del mismo debido a las bajas pendientes de los terrenos y a las condiciones climáticas de excesivo invierno durante casi todo el año. Los anteriores considerándoos sumados a las enfermedades que las aguas estancadas puedan ocasionar a la población, obligan a las administraciones a tomar las medidas necesarias y de contingencia para evitar que la población se enferme, es por ello que la administración Municipal en aras de controlar las enfermedades que se puedan presentar y a la vez acondicionar la infraestructura vial del centro poblado para la próxima temporada de invierno que se avecina, presenta el proyecto del alcantarillado pluvial del centro poblado Bocas de Pauto.

(...)

4. Soporte técnico y económico



4.1 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL OBJETO O PRODUCTO A CONTRATAR:

Para asegurar un soporte técnico en la contratación, se requiere contratar con firmas naturales o jurídicas con capacidad técnica, económica, financiera y operativa, las obras físicas del proyecto de CONSTRUCCI[Ó]N ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DE CASANARE y se debe exigir que se cumpla con las siguientes especificaciones técnicas;

- Las especificaciones particulares contempladas dentro del diseño respectivo que reposa en la planoteca de la Secretaría de Obras públicas de la Gobernación de Casanare las cuales fueron el soporte para el presupuesto de obra.
- Las actividades propias en el diseño y la Optimización del alcantarillado deben cumplir con las normas establecidas en el RAS 2000.
- Las demás especificaciones se pueden consultar en el manual de Especificaciones Técnicas de Construcción de la secretaria de Obras Públicas y Transporte de la Gobernación de Casanare.
- Las obras deben ceñirse estrictamente a los diseños que se encuentran en la oficina asesora de Programación de Obra de la Gobernación de Casanare.
- Las estructuras y construcciones en concreto deben seguir las especificaciones constructivas de la NSR 98 y NTC relacionadas vigentes.

En caso de presentarse errores u omisiones o discrepancias entre las especificaciones técnicas, planos, datos y cantidades de obras físicas al objeto del presente proyecto, el contratista podrá solicitar y sugerir cambios o modificaciones con el visto bueno de la interventoría de las obras y del supervisor designado por la Gobernación de Casanare.

El ejercicio de la interventoría o supervisión de obra deberá ceñirse al manual de interventoría versión (0) del Departamento de Casanare, resolución No. 0256 de 2004.

(...)

6. CONDICIONES DEL OBJETO CONTRACTUAL

(...)

6.2. OBJETO A CONTRATAR	CONSTRUCCI[Ó]N ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD - DEPARTAMENTO DE CASANARE
6.3 PLAZO:	CONVENIO, seis (6) MESES. OBRA F[Í]SICA: cinco (05) MESES.
6.4 LUGAR DE EJECUCIÓN:	CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD - DEPARTAMENTO DE CASANARE.
6.5 PRESUPUESTO OFICIAL	(\$1.674'997.238,00) MIL SEI[S]CIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES, NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE



Radicación: 85 001 23 33 000 2017 00152 01
Demandante: Luis Santiago Barreto Torres

	MIL, DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS
--	--------------------------------------

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

(iii) El 10 de septiembre de 2007 se celebró el Contrato de obra 009 entre los representantes legales de la empresa municipal de servicios públicos de Trinidad y la unión temporal El Banco. Allí se consignó lo siguiente frente a la naturaleza, objeto y obligaciones del contratante y del contratista¹⁸:

“[...] OBJETO: ‘CONSTRUCCIÓN SISTEMA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL, CORREGIMIENTO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DE CASANARE’

CONTRATANTE: EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TRINIDAD E.S.P.

CONTRATISTA: UNIÓN TEMPORAL EL BANCO

VALOR: 1.674.515.407 MTCE

PLAZO DE EJECUCIÓN: CINCO (5) MESES

Entre los suscritos a saber, **ANA OLIDIA BARRERA MOLANO**, por una parte, identificada con C.C. (...), quien obra en representación de la **EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TRINIDAD E.S.P.** Nit. (...), en su calidad de Gerente, nombrado mediante resolución número 156 de fecha mayo 2 de 2005 y debidamente posesionado y facultado por la Junta Directiva para contratar, según el artículo 7 del acuerdo N° 05 de [d]iciembre 10 de 2004, quien en adelante se llamará **LA EMPRESA**, y **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, identificado con cédula de ciudadanía número (...) quien obra como **R/L del UNIÓN TEMPORAL EL BANCO** con NIT. (...), y quién se denominará **EL CONTRATISTA**, hemos convenido celebrar el presente **CONTRATO DE OBRA**, contenido en las Siguientes cláusulas: **PRIMERA - OBJETO:** Es la **‘CONSTRUCCIÓN SISTEMA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL, CORREGIMIENTO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DE CASANARE’**, de conformidad con los Pliegos de condiciones y la propuesta aceptada, los cuales hacen parte integral del presente contrato, por el sistema de precios unitarios fijos, cuyas cantidades y precios son los que a continuación se relacionan: (...) **SEGUNDA - VALOR DEL CONTRATO:** Para todos los efectos fiscales y contractuales del valor del presente contrato es de **MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS SIETE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.674.515.407.00)** **TERCERA FORMA DE PAGO:** Es la siguiente: 1.) Un pago anticipado equivalente al Cincuenta (50%) por ciento, del valor del contrato, suma que se pagará una vez perfeccionado éste y

¹⁸ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20081128_Hallazgo Fiscal y Anexos_PRF-585 (Fl. 1-100)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 1”, pág. 62.



aprobada por parte de la empresa la póliza de garantía única. 2.) Un 40% del valor total del contrato en Actas parciales por obra ejecutada amortizando el pago anticipado, previa certificación de la interventoría. 3) El 10% restante como mínimo una vez recibida la obra y entregada a satisfacción de la interventoría y de **LA EMPRESA, CUARTA - PLAZO DEL CONTRATO:** El plazo del presente contrato será de **CINCO (5) MESES** contados a partir de la suscripción del acta de iniciación. **OCTAVA - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** Además de las que se desprenden de las - cláusulas consignadas en este documento y las que se contemplen en las leyes civiles y comerciales aplicables: 1. Contratar el personal idóneo para la ejecución del contrato, el cual no tendrá vinculación laboral con **LA EMPRESA**. No obstante, está podrá exigir el reemplazo del personal que, a su juicio, no acredite las condiciones para el desempeño de la actividad encomendada o que considere perjudicial para los intereses del contrato, previa solicitud escrita y fundamentada. 2. Entregar, si **LA EMPRESA** lo requiere, un listado de personal vinculado al trabajo contratado y entregar copia de los contratos individuales de trabajo, de los reportes de tiempo y de utilización del personal correspondiente. 3.- Responder por los daños que se ocasionen en desarrollo del objeto del contrato, por actos de sus trabajadores o de sus subcontratistas, por imprudencia, negligencia impericia o descuido, dentro o fuera de las zonas donde se han de ejecutar los trabajos. 4. Cumplir las obligaciones emanadas del presente contrato de manera tal que no infrinja o viole, por obtención ilegal, derechos de patentes, secretos industriales, derechos de autor o cualquier otro derecho de propiedad de terceros. 5. Acatar las instrucciones impartidas por **LA EMPRESA** directamente o por sus delegados, relacionadas con la ejecución del contrato. 6. Pagar a sus trabajadores los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones de ley. 8. Acatar la normatividad colombiana en la contratación de nacionales y extranjeros, al igual que el régimen de extranjería. 9. Cumplir con sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las cajas de compensación familiar; Instituto colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje (Art. 50, Ley 789 de 2002) 10. Guardar, conservar y poner a disposición de la **EMPRESA** toda la documentación administrativa y contable, relacionadas con las cuentas del contrato, durante el plazo del mismo y dos (2) años más 11. Entregar al Interventor la documentación que solicite para verificar el cumplimiento de las obligaciones del **CONTRATISTA**. 12. Instalar una valla alusiva a la ejecución de la obra, dónde deberá contener como mínimo los siguientes datos: Objeto, valor, plazo contratista e interventor según las indicaciones técnicas de la Empresa. 13. **EL CONTRATISTA** deberá adelantar un programa de señalización preventiva y seguridad laboral que minimice al máximo los riesgos a la comunidad y de los trabajadores durante la ejecución de la obra. **NOVENA - OBLIGACIONES DE LA EMPRESA.** 1) Tramitar y efectuar los pagos dentro de los términos previstos en este contrato. 2) facilitar el acceso a la información requerida por el **CONTRATISTA** para la ejecución del contrato. 3) Las demás que se deriven de la naturaleza del contrato, las que se consignen en otras cláusulas del mismo y las que se desprendan de las leyes civiles y comerciales que resulten aplicables 4) Ejercer la coordinación de las actividades que se ejecutarán dentro del marco del presente contrato.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

(iv) El citado contrato fue suspendido, como quedó evidenciado en el “*acta nro. 01 de suspensión nro. 01 de contrato de obra*” suscrito el 4 de



diciembre de 2007 entre la supervisora designada, la gerente de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Trinidad ESP, el representante legal de la interventoría y del señor Barreto Torres como representante legal de la unión temporal contratista, por las siguientes causas¹⁹:

"[...]

- 1) La Interventoría solicitó rediseño del proyecto con la finalidad de no realizar el vertimiento de las aguas lluvias a la Laguna ubicada en la parte sur del corregimiento.
- 2) El diseñador atendiendo a la solicitud realizada por la Interventoría efectuó el ajuste correspondiente en donde se cambia el sitio de vertimiento dejando el descole del sistema directamente al Río Pauto.
- 3) Una de las vías de acceso para el acopio de materiales es el Río Meta, el cual para esta época presenta una disminucion (sic) considerable en su cauce, lo que hace imposible transportar el material por este medio. La otra alternativa es la vía terrestre que comunica a Trinidad con Bocas del Pauto, la cual no está apta para transitar por ella debido a la transición de invierno a verano.
- 4) Se estima que para el siete (4) de [e]nero de 2008 la vía estará en condiciones aptas para la circulación de vehículos de carga pesada para poder transportar el material y de esta manera dar inicio a las actividades objeto del contrato.

[...]" (Mayúsculas y negrillas originales)

(v) El contrato de obra fue nuevamente suspendido, como da cuenta el acta de suspensión del 3 de abril de 2008 suscrito entre las partes, en la que se indicó²⁰:

"[...] **CAUSAS**

- La temporada de invierno ha menoscabado los accesos viales a la obra por lo que es dificultoso la provisión de materiales, equipo y herramienta.
- El incremento del nivel freático y las lluvias dificultan los trabajos en excavaciones para cunetas y pozos.
- La empresa Pavco incumplió el pedido de la tubería necesaria para el desarrollo de actividades con este material por lo que se ha buscado otro proveedor y la fabricación se encuentra en ejecución.

¹⁹ Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317A Cuaderno 2", Documento denominado "20081128_Hallazgo Fiscal y Anexos_PRF-585 (Fl. 1-100)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 1", pág. 70.

²⁰ Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317A Cuaderno 2", Documento denominado "20081128_Hallazgo Fiscal y Anexos_PRF-585 (Fl. 1-100)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 1", pág. 76.



- Se requiere que el diseñador cambie el lugar del emisario dado que originalmente se evacuaba a una madre vieja o meandro estrangulado el cual se sedimentaria muy rápido, el rediseño lo propuso con evacuación al río Pauto, pero la cota máxima del nivel del río dejaría al emisario con carga o sumergido 1.1. metros
- Se requiere el rediseño de los canales inferiores a 20 cm. de ancho; por que el mantenimiento de estos es dispendioso. Este problema requiere la solución antes del reinicio.
- Es necesario ubicar un sitio para el emisario con suficiente altura, esto daría lugar a la nueva orientación de las pendientes de diseño y seguir la construcción empeoraría las soluciones.
- Por último, se debe diseñar la estructura del emisario y su protección geotécnica, lo que no se ha contemplado.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

5.3.2. El proceso de responsabilidad fiscal

Del expediente de responsabilidad fiscal 585, se desprenden las siguientes actuaciones que son relevantes para el caso²¹:

5.3.2.1. Según el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, modalidad especial, 20091E80416 del 26 de junio de 2009, la Contraloría delegada de Minas y Energía de la Contraloría General de la República practicó auditoria a la gobernación de Casanare, vigencia 2007, y los resultados fueron puestos en conocimiento por parte la Contraloría Delegada de Minas y Energía a la misma gobernación, en la que se explicó, dentro de los hallazgos encontrados²²:

“[...] **2) Hallazgo Fiscal 155: Convenio 321 de 2007**, cuyo objeto es ‘CONSTRUCCI[Ó]N ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, DEL MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DE CASANARE. Valor: **1.675 millones**.

(...)

²¹ Visto en el índice 35 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del asunto con radicado nro. 85001 23 33 000 2017 00152 01. Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”.

²² Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20081128_Continúa Hallazgo Fiscal y Anexos_PR-585 (Fl. 401-601)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 3”, pág. 197.



Se revisó la redacción del hallazgo y se replante[ó] la parte del hecho generador del daño, el nexos causal y un análisis de la gestión fiscal, sobre responsabilidades:

1. Hechos: En cuanto a aclarar el hecho generador del daño, este tiene que ver específicamente con la omisión de estudios previos, lo que llevó a adoptar una alternativa que proviene de un diagnóstico errado de parte de la Gobernación, para solucionar un problema de inundación por aguas lluvias en el casco urbano del Corregimiento de Bocas del Pauto, del Municipio de Trinidad. Este diagnóstico errado constituye el hecho generador del daño, por cuanto construyeron unas obras que no solucionaron el problema de inundaciones y por el contrario agravaron las condiciones de los habitantes del sector, por contaminación de esta red con aguas negras, con lo cual se genera un daño ambiental y de salubridad en la comunidad que allí reside, además de que la obra construida, no presta ninguna utilidad ni servicio a la comunidad.
2. Cuando. Se ajusta de acuerdo a las recomendaciones dadas por la funcionaria de enlace de la Delegada de Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.
3. Valor. Se establece mediante la sumatoria de los pagos certificados por la Gobernación hasta la fecha en que se efectuó la auditoria, es decir a diciembre de 2008.

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)

5.3.2.2. Una vez adelantado el trámite correspondiente, por auto 0471 del 25 de octubre de 2011, proferido por el coordinador de gestión del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, se dispuso²³:

“[...] **Primero: APERTURAR** el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **586** adelantado en las dependencias administrativas de la Gobernación de Casanare por los hechos antes narrados y en cuantía inicial de MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (**\$1.334.968.798**) en contra de:

(...)

10. Integrantes de la UNIÓN TEMPORAL EL BANCO con Nit. 9001704084, respecto de quienes se debe indagar sobre su conformación, por cuanto ejecutan el contrato No. 009 de 2007 (fl. 62).

(...)

Segundo: Por Secretaría Común, **NOTIFICAR** personalmente o por edicto en la forma indicada en el C.C.A. previa citación a la dirección que repose en el expediente, o en defecto de éstas averiguar en las entidades

²³Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20111025_Auto 0471 (...)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 5”, pág. 1.



públicas y privadas, para lo cual se debe oficiar a la EPS, DAS y DIAN para el caso de las personas naturales y la cámara de comercio para el caso de las personas jurídicas, a saber

(...)

10. Integrantes de la UNIÓN TEMPORAL EL BANCO

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)

5.3.2.3. Por auto 00031 del 27 de febrero de 2013²⁴, proferido por la contralora general de la República los hechos se declararon de impacto nacional y ordenó remitir las diligencias a la Contraloría Intersectorial de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

5.3.2.4. Mediante auto 000394 del 2 de abril de 2013 dictado por la contralora delegada intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, se adicionó el auto 0471 del 25 de octubre de 2011, proferido por el coordinador de gestión del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República “*por el cual se inicia proceso de responsabilidad fiscal*”, en el siguiente sentido²⁵:

“[...] **PRIMERO:** ADICIONAR el Auto de Apertura N°471 de 25 de octubre de 2011, en el sentido de vincular como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas:

(...)

5. Luis Santiago Barreto Torres, quien, para la época de los hechos constitutivos del daño, se desempeñó como Representante Legal de la Unión Temporal El Banco, en su calidad de Contratista del Contrato de Obra N° 009 del año 2007.

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)

²⁴Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20130227_Auto 00031_Declaran unos hechos de Impacto_PRF-585 (Fl. 863-864)_1” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 5”, pág. 1.

²⁵Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “SF_Auto por el cual se adiciona el Auto Apertura 0471_PRF-585_(Fl.3481-3486)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 18”, pág. 1.



5.3.2.5. Por auto 00219 del 25 de febrero de 2015 la contralora delegada intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República profirió auto de imputación de responsabilidad fiscal, entre otros, en contra del señor Luis Santiago Barreto Torres, en el que dispuso:

“[...] **PRIMERO IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL SOLIDARIA A:**

(...)

-LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES, CC. (...) en su condición de Representante legal de S.T.E: LTDA SERVICIOS. T[É]CNICOS ESPECIALIZADOS.

(...)

SEGUNDO: Correr traslado por el término de diez (10) días a los imputados contados a partir del día siguiente a la notificación personal, para que dentro de dicho término presenten sus descargos y soliciten o aporten medios probatorios que deseen hacer valer dentro del presente proceso

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)

De dicho auto se destaca lo siguiente frente a las razones por las que se imputó responsabilidad fiscal al hoy demandante:

“[...] **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), en su condición de Representante Legal Unión Temporal El Banco, suscribió el contrato de obra No. 009, para la Construcción del Sistema de Alcantarillado Pluvial del Corregimiento Bocas del Pauto, municipio Trinidad, Casanare, (fl. 62), por valor de 1.674.515.407, con un pago anticipado del 50% y el 40% en actas parciales y el 10% como mínimo al recibir la obra, comprometiéndose a cumplir con la ejecución del contrato en un término de cinco meses a partir del 28 de noviembre del 2007, con fecha de terminación el 27 de abril del 2008, pero como se puede constatar dentro del material probatorio han pasado más de seis (6) años y la obra no se ha terminado por lo que representa ningún servicio a la comunidad, incumpliendo con las obligaciones contractuales pactadas.

El Señor **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, en su calidad de contratista participo de los comités de obra y suscribió las respectivas actas de suspensión y reinicio, lo que sin lugar a dudas deja en evidencia que el contratista conocía de todos los pormenores de la ejecución de la obra y más aún previo a suscribir el contrato conocía de los términos y condiciones del mismo, por lo que era su responsabilidad antes de suscribir el contrato tener en cuenta lo estipulado en la Ley 80 de 1993, en el inciso del Artículo 30, en el cual establece:



Artículo 30. De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2º. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3º. Solicitarán la actualización (sic) o la revista de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4º. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5º. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.

Acogiendo los planteamientos esbozados por el Magistrado Orlando Santofimio, en desarrollo jurisprudencial de la norma anterior:

"el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planeación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los cuales desde entonces ya se evidencia que, por fallas en su planeación el objeto contractual no podrá ejecutarse, mucho menos podrán pretender los contratistas, en este último caso, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto



sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos, "(subrayas en el acto).

Por lo anterior es claro, que el señor LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES, tuvo un comportamiento omisivo que generó el daño investigado, no cumpliendo con el objeto del contrato, pues la obra no se terminó en debida forma dentro del tiempo estipulado, ni presta utilidad a la comunidad, igualmente el contratista no tuvo la precaución en su debido tiempo (esto es en el momento de conocer los términos de referencia), sobre las falencias que tenía el proyecto con relación a los permisos, de servidumbres y ambientales, como el análisis de los diseños definitivos del proyecto que permitieran hacer ver a la administración sobre las inexactitudes de los mismos, lo que conllevó a que una obra que estaba presupuestada a culminarse en cuatro meses, se demorará más de seis (6) años aun sin terminar de acuerdo a lo informado en la última auditoría realizada.

En el caso en concreto la conducta ejercida por el implicado se califica a título de **culpa grave**, al haber causado un daño patrimonial al Estado.

Esta modalidad de culpa ha sido consagrada en el Código Civil en el artículo 63 de la siguiente forma: "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".

De acuerdo a lo anterior, la culpa grave se infiere de la acción desarrollada por el imputado quien en calidad contratista, no previo la corrección de las falencias que se presentaban desde la concepción del proyecto, esto es, desde su planeación, previo a suscribir el contrato No. 009 de 2007, por lo que con su actuar se afectaron los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que se deben administrar los recursos públicos como se señala en el inciso 2º del artículo 3º de la Ley, 80 de 1993.

El señor **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, debe responder por la totalidad del daño, y solidariamente con los demás implicados, pues no desplegó en su condición indicada acciones efectivas que contribuyeran a que el proyecto se ejecutara sin las falencias antes señaladas, tal como se ha probado en la parte del daño de esta providencia y si cobro un anticipo cuando era conocedor que el proyecto tenía dichas falencias y no era posible iniciar la ejecución de la obra.

[...]". (mayúsculas, subrayas y negrillas originales)

5.3.2.6. Mediante fallo con responsabilidad fiscal del 2 de diciembre de 2016 emitido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 del Grupo para el Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, se falló con responsabilidad fiscal solidaria en cuantía de mil novecientos veintiséis millones ciento setenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos (\$1.926.175.486,00), entre



otros, en contra del señor Luis Santiago Barreto Torres, en calidad de representante legal de la Unión Temporal El Banco²⁶.

5.3.2.7. Mediante auto nro. ORD-80112-0009 del 19 de enero de 2017, proferido por el Contralor General de la República *“por el cual se revisa en grado de consulta y se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el fallo proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No.prf-585”*, en lo pertinente analizó²⁷:

“[...] 2.- De los recursos de apelación

2.1.- De la prescripción de la responsabilidad fiscal y la caducidad de la acción fiscal

Algunos vinculados a través de sus apoderados de confianza y otros actuando a nombre propio, presentaron solicitud de terminación del proceso de responsabilidad fiscal por prescripción y caducidad mediante los siguientes escritos, así:

OFICIO Nº	RADICADO	FECHA	VINCULADO
(...)			
2016ER0124205 Y 2016 ER0124497		12/12/2016 Y 13/12/2016	ALVARO HERNAN PUENTES SUAREZ apoderado de confianza de LUIS SANTIAGO BARRETO
(...)			

Resulta necesario aclarar previamente que no se ha configurado el fenómeno de la prescripción. La Ley 610 del 2000 consagró la figura de la prescripción como un mecanismo sancionatorio de la inactividad de la administración que opera a favor del procesado, dando lugar al archivo definitivo del expediente. Al respecto y en lo pertinente, el artículo 9 de esta ley establece que “[I]a responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare”.

Este término de prescripción puede ser interrumpido por la configuración de los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, o por el trámite de un impedimento o recusación, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000

²⁶Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20161202_Auto 2032 Fallo de Responsabilidad Fiscal_SN_PRF 585_(fl_4302-4365)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 22”, pág. 1.
²⁷Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20170119_Auto No. ORD-80112--0009-2017 Revisa grado y Resuelve recursos_PRF 585_(fl_4469-4496)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 23”, pág. 1.



En este caso, para el cómputo del término se toma como punto de partida la fecha de apertura del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2014-04247_UCC PRF 585, esto es, el 25 de octubre de 2011, razón por la cual, en principio, el término de 5 años de que trata el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, vencería el 25 de octubre de 2016.

No obstante, lo anterior, durante el trámite del proceso acaecieron varias situaciones constitutivas de fuerza mayor y/o caso fortuito, así como el trámite de recusaciones que implicaron la suspensión de los términos.

En efecto, para el cómputo del término de prescripción se tuvo en cuenta la suspensión de términos derivada de la recusación formulada contra el Contralor Delegado Intersectorial 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, (...), así como otras circunstancias constitutivas de caso fortuito contenidas en los siguientes actos administrativos, los cuales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, constituyen situaciones que interrumpen el término de prescripción:

EVENTO QUE DA LUGAR A LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS (ARTÍCULO 13 DE LA LEY 610)	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE INICIO DE SUSPENSIÓN	FECHA DE TERMINACIÓN DE SUSPENSIÓN	NÚMERO DE DÍAS
Traslado de sede (Gran Estación)	Resolución 010 del 31 de diciembre de 2014	01/01/2015	20/01/2015	20
Recusación presentada por el apoderado de Liberty Seguros contra el Doctor Bruno Enrique Hernández Ramos Contralor Delegado Intersectorial 20.	Auto ORD-80112-0089 del 10 de junio de 2015	06/04/2015	10/06/2015	64
Traslado de sede (Alpina a Paralelo 26)	Auto 1438 del 17 de agosto de 2016	19/08/2016	23/08/2016	3



Fallas técnicas (Paralelo 26)	Resolución reglamentaria 00021 del 1 de noviembre de 2016	02/11/2016	07/11/2016	3
-------------------------------	---	------------	------------	---

Como se observa claramente, los hechos que dieron lugar a las referidas decisiones de suspensión de términos obedecieron al trámite de una recusación, y a eventos comprobados de fuerza mayor y/o caso fortuito, y que dichas suspensiones se ordenaron a través de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad. Es también oportuno precisar que la Contraloría General de la República dio estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, según el cual "tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede recurso alguno".

Con fundamento en lo anterior, es dable concluir que no operó el fenómeno de la prescripción, puesto que contabilizando los días de suspensión de términos (90 días) y teniendo como punto de partida el auto de apertura del proceso (25 de octubre de 2011), la prescripción solo ocurriría el 25 de enero de 2017.

Ahora bien, los mismos responsables fiscales que alegaron la ocurrencia de la prescripción de la responsabilidad fiscal, también adujeron que se presentó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal.

(...)

Para el caso que nos convoca y acorde con la regla prevista por la norma referida, la fecha de inicio del término de caducidad de la acción se ubica en el 30 de agosto de 2011, fecha en la cual se suscribió entre los señores **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES, CAMILO ANDRÉS PÉREZ SANABRIA Y CARLOS ANDRÉS SUÁREZ**, el acta número 12 de liquidación del contrato de obra 009 de 200731, y por lo tanto la fecha final de tal conteo habrá de ser el 30 de agosto de 2016.

Como quiera que el presente proceso de responsabilidad fiscal se inició por auto No. 471 del 25 de octubre de 2011, se concluye que el fenómeno procesal alegado no operó, pues desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la apertura del proceso, únicamente transcurrió un (1) mes y veinticinco (25) días.

En consecuencia, se atenderá desfavorablemente las solicitudes de prescripción y caducidad alegadas en los recursos de apelación formulados por WITHMAN HERNEY PORRAS PÉREZ, JUAN DAVID GÓMEZ PÉREZ apoderado de confianza de IBERTY SEGUROS S.A., ÁLVARO HERNÁN PUENTES SUÁREZ apoderado de confianza de FABIO BETANCOURT ARANGUREN y LUIS SANTIAGO BARRETO, DIEGO JULIÁN PARDO RINCÓN apoderado de confianza de ANA OLIDIA BARRERA MOLANO, JULIO CÉSAR GUTIÉRREZ PÉREZ apoderado de confianza de JAVIER DAGOBERTO FONSECA RODRÍGUEZ, HERNÁN ANDRÉS SUÁREZ URIBE apoderado de confianza de JUAN CARLOS OSSA QUIÑONES, MARIA DANIELA ROSILLO HERRERA apoderada de oficio de LUIS FERNANDO SILVA PÉREZ.

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)



En el fallo de segunda instancia se precisó lo siguiente frente al daño y su cuantificación:

"[...] 1.2. De la acreditación del daño patrimonial al Estado y su cuantificación.

De acuerdo con lo informado por el auto de imputación de responsabilidad fiscal y acorde con el hallazgo del 28 de diciembre del 2008, el sistema de alcantarillado pluvial para el Corregimiento de Bocas del Pauto del Municipio de Trinidad (Casanare), fue un sistema de cárcamos abiertos, localizados longitudinalmente, a lo largo de las vías proyectadas, encaminado a recoger las aguas lluvias provenientes de las vías pavimentadas, o próximas a pavimentar. Dentro del plenario se acreditó que las obras devienen en inútiles porque el corregimiento ni contaba con calles pavimentadas, ni dentro del plan de desarrollo municipal 2008-2011 existieron planes de pavimentación de las mismas.

Ahora bien, con respecto a la cuantificación del daño, conforme al auto de imputación de responsabilidad fiscal y en función del informe técnico de fecha 31 de enero de 2014, se tiene que el detrimento patrimonial al Estado en el presente asunto es equivalente al 100% del valor pagado por la realización de proyecto contemplado por el Convenio Interadministrativo No. 152 del 28 de junio de 2007, es decir, la suma de \$2.281.305.197,05.

No obstante lo anterior, se aprecia que la primera a pesar de haber advertido que 'se encuentran demostradas las irregularidades en la ejecución del contrato de obra No. 009 de 2007 y el de interventoría No. 0662 de 2007 de 8 noviembre de 2007, que trajo como consecuencia la pérdida de recursos públicos invertidos en la "Construcción sistema de alcantarillado pluvial corregimiento Bocas del Pauto, municipio de Trinidad Departamento de Casanare", pues se pagaron (sic) la suma de **DOS MIL MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS CON CINCO CENTAVOS 2.281.305.197,05**); Incurrió en un yerro al momento de indexar el valor del daño, pues sin explicación alguna se apartó de la cuantía imputada y finalmente determinada por valor de \$2.281.305.197,05 y para hacer la actualización ordenada por el artículo 53 de la 610 de 2000, acudió a la cuantía estimada del daño en el auto de apertura del proceso tasada en \$1.334'968.798.7.

Por lo anterior, en uso de las facultades legales conferidas en virtud del grado de consulta, este Despacho procede a adecuar la cuantía del daño conforme a lo que fue consignado en el auto de imputación y en el fallo con responsabilidad fiscal consultado. Ello, en consonancia con los medios de prueba antes señalados que permiten acreditar que el daño que convoca este proceso está plenamente acreditado y [ii] reúne las condiciones que se han establecido en la Ley 610 de 2000, a efecto de que soporte la exigencia del resarcimiento, como fundamento de la responsabilidad fiscal.

Se está frente a un **daño cierto**, porque en la investigación se probó que las obras realizadas en virtud del Convenio 321 de 2007 y ejecutadas por razón del Contrato de obra No. 009 de 2009, no generan utilidad alguna a la comunidad y no cumplen con las normas técnicas requeridas.



También se tiene un **daño anormal**, por cuanto la entidad afectada de ninguna forma estaba obligada a soportarlo y fue producto de la conjunción de conductas apartadas de una gestión fiscal eficiente en punto de los deberes de planeación, supervisión y cuidado de los recursos asignados al proyecto, así como del deber de colaboración con la administración para el cumplimiento de los fines del Estado.

Por último, hay un **daño cuantificable**, equivalente al valor ejecutado del proyecto, es decir, la suma de DOS MIL MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$2.281.305.197,05). Esta cifra real y concreta, ha sido establecida mediante informe técnico del 31 de enero de 2014, que en lo relativo a la ejecución financiera del Contrato de obra 009 de 2007, analizó la documentación presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Trinidad Agua Vital Trinidad el 28 de enero de 2014, y el acta de liquidación del referido Contrato No. 009 del 30 de agosto de 2011. Esa suma, previa actualización, es la que debe ser resarcida.

(...)

Así las cosas, el daño patrimonial causado al Estado, actualizado al momento de la emisión de la providencia consultada conforme al inciso 2º del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, asciende a la suma de DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$2.788.845.689,99).

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales)

5.4. Análisis de la Sala

La Sala para resolver recuerda que en la demanda se formularon los siguientes cargos: (i) falsa motivación en cuanto al diseño de las obras y en cuanto a la responsabilidad individual; (ii) desconocimiento del derecho de audiencia y defensa e (iii) infracción de las normas en que ha debido fundarse y/o en forma irregular.

El *a quo* para examinar los cargos invocados por el demandante, empezó por el análisis de la caducidad de la acción fiscal y de la prescripción de la responsabilidad fiscal y, sostuvo, que agruparía “*las aristas*” orientadas a indicar que la actuación administrativa fiscal había quebrantado derechos constitucionales inherentes al debido proceso por: i) no haberse considerado las pruebas ni los argumentos de la defensa; ii) no haberse decretado la prescripción y tener en cuenta suspensiones de términos que desconocían lo previsto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000; iii) las



imprecisiones respecto de la calidad en que se imputaron los cargos al investigado, para concluir que ninguno estaba llamado a prosperar y denegó las pretensiones de la demanda.

En el recurso de apelación la parte demandante centró su disenso frente a lo decidido por el tribunal de instancia en los siguientes puntos, que serán analizados en el mismo orden, así:

5.4.1. Prescripción de la acción fiscal

El recurrente afirmó que en el escrito de la demanda se hizo una exposición pormenorizada de las cuatro suspensiones ocurridas en el proceso de responsabilidad fiscal; no obstante, el *a quo* se limitó a resolver el cargo referente a la prescripción acudiendo a argumentos genéricos, sin hacer un análisis de fondo e indicó que los motivos de la suspensión fueron razonables, lo que no era suficiente, pues los mismos debían constituir fuerza mayor o caso fortuito y bajo ese marco debieron analizarse.

Consideró que el tribunal no tuvo en cuenta ni hizo el menor análisis de los argumentos legales contra el acto administrativo acusado en lo que tiene que ver con la prescripción de la responsabilidad fiscal, por lo que, era evidente que para el momento en que se produjo el fallo ya había ocurrido la prescripción y, que, por ende, el acto acusado era nulo.

La Sala para resolver este punto advierte lo siguiente:

(i) El artículo 9 de la Ley 610 de 2000 establece que "(...) la responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare (...)".

(ii) En el caso concreto, está acreditado que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal se profirió el 25 de octubre de 2011, por



lo que, en principio los cinco años para que se produjera la prescripción se cumplían el 25 de octubre de 2016.

(iii) A su turno, el artículo 13 de la Ley 610 de 2000 dispuso lo siguiente en relación con la suspensión de términos: “el cómputo de los términos previstos en la presente ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, o por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación. En tales casos, tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede recurso alguno”.

(iv) En este evento, se verifica que en el proceso de responsabilidad fiscal se ordenaron las siguientes suspensiones:

-) La primera, durante 20 días mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 10 del 31 de diciembre de 2014 expedida por el contralor general de la República, que dispuso²⁸:

“[...] **PRIMERO: SUSPENDER** los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, así como de las indagaciones preliminares y procesos de jurisdicción coactiva que se encuentren adelantando en las diferentes unidades, Contralorías Delegadas y demás áreas, Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, así como de las actividades misionales que requieran el cómputo de términos, ubicadas en el edificio Gran Estación II, desde el 01 de enero de 2015 a las 08:00 hasta el 20 de enero de 2015.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

Como causal de suspensión se indicó lo siguiente:

“[...] Que el artículo 13 de la Ley 610 de 2000 determina que el cómputo de los términos previstos en la referida ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

Que mediante el contrato 233 de 2012, la Contraloría General de la República y la sociedad PROYECTOS Y DESARROLLOS I S.A., celebraron el contrato estatal de arrendamiento de la actual sede en que funciona

²⁸ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20141231_Resolucion Reglamentaria 010_PRF-585 (Fl. 2791-2794)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 14”, pág. 1.



la entidad en la ciudad de Bogotá, el cual vence el 31 de diciembre de 2014.

Que, al momento de la posesión del actual Contralor General de la República, no se contaba con asignación presupuestal ni para el año 2014, ni para la vigencia del año 2015, que tuviera por objeto la adquisición o localización de una sede para el ejercicio permanente de las funciones de la Contraloría General de la República.

Que dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal de 2015, se hizo una asignación en una cuantía parcial de \$80.000 millones de pesos solo para adquirir una sede pura y simple, como podrá acreditarse con la Oficina de Planeación y la División Financiera del Ente de Control, es decir, sin contar con la previsión y costo de las adecuaciones de muebles e inmuebles por destinación o por adhesión que requerirá el traslado de los funcionarios a un lugar definitivo, de manera que se asegure la continuidad del servicio.

Que la Contraloría en la actualidad, año 2014, frente a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y del Estatuto General de Contratación Estatal, no está facultada jurídicamente para adquirir sede propia, pues no cuenta ni con presupuesto actual ni con presupuesto suficiente para obtener un sitio con todos los medios logísticos, tecnológicos y operacionales que le permita funcionar sin interinidades de ninguna índole

Que la Fiscalía General de la Nación advirtió al Contralor sobre los antecedentes de los procesos penales que se adelantan por celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y por lavado de activos, antes de decidir si prorroga o no el contrato de arrendamiento No. 233 de 2012. Por lo tanto, consideró importante tener en cuenta la existencia de estas actuaciones al momento de estudiar y adoptar las acciones administrativas que resulten necesarias para el correcto funcionamiento de la Contraloría General de la República.

Que ante la situación fáctica anterior, el Contralor General NO puede prorrogar el actual contrato de arrendamiento pues, de hacerlo, estaría desconociendo la existencia de investigaciones penales que están relacionadas con la presunta comisión de diferentes delitos en la tramitación, celebración y ejecución de los contratos de arrendamiento 233 y 234 de 2012 celebrados entre la empresa Proyectos y Desarrollos I S.A., como arrendadora y la Contraloría General de la República en calidad de arrendataria en virtud de las cuales fue radicado el pasado 9 de diciembre escrito de acusación ante la Honorable Corte Suprema de Justicia-Sala Penal, así como de una investigación penal de extinción de dominio sobre el edificio en donde están ubicadas las oficinas de la Contraloría.

Que la situación anteriormente descrita genera un riesgo inminente para el ejercicio de las funciones propias de la Contraloría General de la República que impiden continuar con la prestación del servicio.

Que el 30 de diciembre de 2014, el Contralor General de la República declaró la urgencia manifiesta en la Contraloría General de la República para atender la situación de emergencia presentada, relacionada con el traslado de funcionarios y elementos de la entidad y prevenir la paralización de la función pública encomendada a este Órgano de Control.



Que por los (sic) anterior y de conformidad con el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, el artículo 2º de la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007 y el artículo 118 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, y demás disposiciones concordantes, resulta inminente la suspensión de los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, así como las indagaciones preliminares y procesos de jurisdicción coactiva que se encuentren adelantando en las diferentes unidades, Contralorías Delegadas y demás áreas, Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, así como las actividades misionales que requieran la contabilización de términos, ubicadas en el edificio Gran Estación II. Las sedes restantes continuarán funcionando normalmente.

Que de acuerdo con lo anterior se suspenderán los términos procesales a partir del día 01 de enero de 2015 a las 8:00 horas hasta el 20 de enero de 2015.

Que de igual forma se suspenderán las actividades administrativas y misionales por un término de 72 horas; estas actividades corresponden a las que normalmente se desarrollan en las oficinas de la sede Central — Bogotá de la Contraloría General de la República ubicadas en el Edificio Gran Estación II, para que se informe lo ocurrido dentro de las diferentes respuestas que deban darse por las distintas oficinas, a los particulares y demás entidades del Estado en los diferentes órdenes (derechos de petición, acciones de tutela y demás actuaciones)

[...]” (Mayúsculas originales)

En este punto, se advierte que en sentencia del 8 de octubre de 2020²⁹, la Sección Primera de la Corporación aludió a la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 10 de diciembre de 2014 e indicó que “el Contralor General de la República declaró la urgencia manifiesta para atender la situación relacionada con el traslado de funcionarios y elementos de la entidad, teniendo en cuenta que la situación indicada supra generaba un riesgo inminente para el ejercicio de las funciones” y concluyó que “de acuerdo con lo expuesto, la suspensión de los términos por el traslado de la sede física de la entidad fue consecuencia de una contingencia que impedía la prestación normal y continúa del servicio, así como el trámite de los procesos, al punto que fue necesario declarar la urgencia manifiesta”. Por último, en la referida sentencia, la Sección explicó que la precitada resolución reglamentaria goza de presunción de legalidad, la cual no fue desvirtuada en este proceso.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 8 de octubre de 2020. Expediente radicado nro. 85001 2333 000 2017 00135 01.



Por auto 00029 del 21 de enero de 2015 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República “mediante el cual se reanudan los términos de los procesos de responsabilidad fiscal a cargo del contralor delegado intersectorial nro. 20”, se ordenó³⁰:

“[...] **PRIMERO:** Reanudar a partir del día 21 de enero de 2014, los términos de los Procesos de Responsabilidad Fiscal a cargo del Contralor Delegado Intersectorial No.20, que corresponden a los No: **21-04-705** Municipio de La Jagua De Ibirico; **UCC-PRF-0155-200** Departamento del Putumayo y Municipio de San Miguel Putumayo; **UCC- PRF No.05-012-972-10** Municipio de Coveñas; **UCC-PRF No.059-2013** Municipio de Girardot, **PRF No.517** Departamento de la Guajira, **PRF No. 585** Departamento del Casanare y **PRF. No. 590** Municipio de Aguazul Casanare.; A partir del día 21 de enero de 2015.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

La Sala destaca que en el expediente obra la comunicación del contralor delegado intersección nro. 20 del Grupo para Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción dirigido a la secretaría común de la misma unidad, en la que se solicitó se surtiera el trámite de la notificación por estado en los términos previsto por el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

-) La segunda, por el término de 66 días, atendiendo a que, por escrito allegado el 6 de abril de 2015, el apoderado de la aseguradora Liberty Seguros S.A. formuló recusación contra el contralor delegado intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República³¹.

30 Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20150121_Notificacion Auto 00029-PRF-585 (Fl. 2795-2797)_1” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 14”, pág. 1.

31 Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20150406_Desc-Juan Gomez-PRF-585 (Fl. 3387-3400)_1” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 17”, pág. 1.



Valga anotar que en la referida sentencia del 8 de octubre de 2020³², la Sección Primera de la Corporación explicó frente a la suspensión de términos por una recusación que "(...) con fundamento en la Ley 610, ha considerado que el proceso se suspende desde que el funcionario se declara impedido o se formula la recusación hasta cuando esta se resuelva³³. En efecto, en el caso sub examine, el proceso se suspendió desde que el apoderado de Liberty Seguros S.A. radicó la recusación, el 6 de abril de 2015, hasta que la entidad profirió el auto núm. 089 de 10 de junio de 2015, por medio del cual negó la recusación y se reanudaron los términos de la actuación (...)".

Al respecto, se tiene que por auto ORD-80112-089 del 10 de junio de 2015 proferido por el contralor general de la República, se resolvió la solicitud de recusación así:³⁴:

"[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** No aceptar la recusación presentada por el doctor Juan David Gómez Pérez, apoderado de confianza de la Aseguradora Liberty Seguros S.A., en contra del Contralor Delegado Intersectorial No. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, doctor Bruno Enrique Hernández Ramos, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 585, de conformidad con los argumentos de la parte considerativa de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar por estado la presente decisión a través de la secretaría común de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Contra el presente auto no procede recurso alguno.

[...]" (Mayúsculas y negrillas originales)

-) La tercera, por el término de 5 días, y mediante auto 1438 del 17 de agosto de 2016 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 8 de octubre de 2020. Expediente radicado nro. 85001 2333 000 2017 00135 01.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 3 de octubre de 2019; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; núm. único de radicación: 85001233300020170012901.

³⁴ Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317A Cuaderno 2", Documento denominado "20150610_Devolucion Exp. O. Juridica_PRF-585 (Fl. 3427-3431)_1)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 17", pág. 2.



de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, se dispuso³⁵:

"[...] El artículo 13 de la Ley 610 de 2000 dispone que el cómputo de los términos previstos en la citada ley se suspenderá entre otros aspectos, en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, por lo tanto, interrumpen los términos para contabilizar la prescripción. De la misma manera ordena que en tal caso, la reanudación de los mismos se ordenará mediante auto de trámite que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede recurso alguno.

Mediante Resolución REG-EJE-00019-2016 del 1[2] de agosto de 2016, el Señor Contralor General de la República suspendió los términos comprendidos entre los días 19 y el 23 de agosto de 2016, entre otros, de los procesos de responsabilidad fiscal y ordenó su reanudación el 24 de agosto de 2016.

Así las cosas y dando cumplimiento a la citada disposición, esta Contraloría Delegada Intersectorial suspenderá los términos del presente proceso de responsabilidad fiscal entre los días 19 y el 23 de agosto de 2016 y los reanudará a partir del 24 de agosto de 2016.

(...)

PRIMERO. SUSPENDER. Los términos del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 585, los días comprendidos entre el 19 y el 23 de agosto de 2016, conforme lo señalado en la parte motiva de este proveído.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

La precitada decisión se sustentó en la Resolución REG-EJE-00019-2016 del 12 de agosto de 2016, proferida por el contralor general de la República, que en lo pertinente indicó³⁶:

"[...] Que el artículo 13 de la Ley 610 de 2000 determina que el cómputo de los términos previstos en la referida ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

Que se ha programado por parte de la Dirección de Recursos Físicos el traslado de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana a la nueva sede, ubicada en el Edificio Paralelo 26 de la ciudad de Bogotá.

Que el traslado de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana

³⁵ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20160817_Auto 1438 Suspende y Reanuda Términos_PRF-585_(Fl. 3707-3708)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 19”, pág. 1.

³⁶ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20160812_Resolución CGR Suspende y reanuda términos_PRF-585_(Fl. 3704-3705)” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 19”, pág. 1.



se realizará en el período comprendido entre el 18 y el 23 de agosto de 2016.

Que por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, el artículo 2 de la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007 y el artículo 118 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, y demás disposiciones concordantes, resulta inminente la suspensión de los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, así como las indagaciones preliminares que se estén adelantando en la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.

Que de acuerdo con lo anterior se suspenderán los términos de todos los procesos que adelanta la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, así como las actividades administrativas y misionales que requieran el cómputo de términos, tanto las desarrolladas por la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción como por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, durante los días comprendidos entre el jueves 19 de agosto y el martes 23 de agosto de 2016.

Que de igual forma se deberá tener en cuenta la suspensión de las actividades administrativas y misionales que normalmente se desarrollan en la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, para que se informe lo ocurrido dentro de las diferentes respuestas que deban darse por las distintas dependencias a los particulares y entidades del Estado.

(...)

ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario de todos los procesos de responsabilidad fiscal, así como de las indagaciones preliminares que se adelantan en la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, y de las demás actividades misionales que requieran el cómputo de términos, desde el 19 de agosto de 2016 a las 8:00 a.m. hasta el 23 de agosto de 2016 a las 5:00 p.m.

(...)

ARTICULO TERCERO: Reanudar los términos para los procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares enunciadas en el artículo primero, así como las actividades administrativas y misionales de que trata el artículo segundo, el 24 de agosto de 2016, fecha a partir de la cual se reabrirá la atención al público.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

-) La cuarta, por el término de 6 días, según auto 1871 del 1 de noviembre de 2016 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 de la



Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, que en lo pertinente dispuso³⁷:

"[...] El artículo 13 de la Ley 610 de 2000 dispone que el cómputo de los términos previstos en la citada ley se suspenderá entre otros aspectos, en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, por lo tanto, interrumpen los términos para contabilizar la prescripción. De la misma manera ordena que en tal caso, la reanudación de los mismos se ordenará mediante auto de trámite que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede recurso alguno.

Mediante Resolución REG-EJE-00021-2016 del 01 de noviembre de 2016, el Señor Contralor General de la República suspendió los términos comprendidos entre los días del 02 al 07 de noviembre de 2016, entre otros, de los procesos de responsabilidad fiscal y ordenó su reanudación el día 08 de noviembre de 2016.

Así las cosas y dando cumplimiento a la citada disposición, esta Contraloría Delegada Intersectorial suspenderá los términos de los presentes procesos ordinarios de responsabilidad fiscal entre los días 02 al 07 de noviembre de 2016 y los reanudará a partir del 08 de noviembre de 2016,

(...)

PRIMERO: Suspender los términos en los Procesos Ordinarios de Responsabilidad Fiscal durante los días 02 al 07 de noviembre de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

[...]" (Mayúsculas y negrillas originales)

Dicha decisión fue notificada por estado nro. 203 del 8 de noviembre de 2016, de lo que da cuenta la constancia de notificación por estado suscrita por la secretaria común de la Contraloría General de la República que en lo pertinente sostuvo lo siguiente³⁸:

"[...] ASUNTO: Constancia de Notificación por Estado – Entrega de las diligencias

El presente documento constituye la constancia secretarial de notificación por anotación en el Estado No. 203 del 8 de noviembre de 2016 de la siguiente providencia:

PRF	ENTIDAD	AUTO Y FECHA
(...) PRF 2014-04247_UCC PRF 585	DEPARTAMENTO DE CASANARE	AUTO 1871 DEL 01-11-2016

³⁷ Ibidem, documento denominado "ANEXOSDEMANDA (...)", pág. 347.
³⁸ Ibidem, Testigo Documental "CD1 Folio 317 Cuaderno 2", Documento denominado "20161109_Constancia Notificación por Estado Auto 01871_IE0097483_PRF-585_(Fl.)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 20", pág. 1.



(...)	(...)	
-------	-------	--

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

Por otra parte, la Resolución REG-EJE-00021-2016 del 01 de noviembre de 2016 que sirvió de fundamento a la precitada decisión sostuvo³⁹:

“[...] Que el artículo. 13 de la Ley 610 de 2000 señala que el cómputo de los términos previstos en la referida ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

Que, mediante correo electrónico del 1 de noviembre de 2016, el Gerente Administrativo y Financiero de la Contraloría General de la República informó sobre las fallas técnicas que se estaban presenta[n]do en la nueva sede y las medidas que se están adelantando, así:

‘De acuerdo con las mediciones de temperatura de los cuartos técnicos del edificio Paralelo 26 después del último traslado, el nivel de calor que se ha generado en ellos, en particular en los cuartos técnicos del piso 11 donde opera el corte del sistema TIC, ha llevado a concluir que es necesario apagar los switches que configuran la conectividad de los puestos de trabajo para impedir daño a los equipos. Esto conlleva una suspensión temporal de la conectividad en red y el consecuente acceso a los aplicativos residentes que soportan la operación de la CGR desde la red.

Esta situación está siendo valorada para tomar los correctivos técnicos que garanticen la reconexión y funcionalidad de los equipos, lo cual esperamos solucionar durante esta semana y realizar pruebas durante el fin de semana siguiente, de forma tal que podamos volver a estar operativas el próxim[o] lunes 7 de noviembre’.

Que los inconvenientes técnicos anteriormente descritas configuran un evento de caso fortuito e impiden el acceso continuo a los sistemas que se requieren para tramitar los procesos administrativos propios del Despacho del Contralor General de la República, de la Oficina Jurídica, de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, de la Oficina de Control Disciplinario; así como la atención al público y a los ciudadanos, propios de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, De igual forma, las fallas técnicas puestas de presente por el Gerente Administrativo y Financiero afectan el funcionamiento normal de las audiencias públicas que se adelantan dentro de los procesos verbales de responsabilidad fiscal, circunstancias que paralizan el normal funcionamiento de las dependencias anteriormente mencionadas.

Que por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 610 de 2000 y 118 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, y demás disposiciones concordantes, resulta inminente la suspensión de los términos en las indagaciones preliminares, los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, peticiones y actuaciones administrativas y misionales que requieran el cómputo de términos que se encuentren

³⁹ Ibidem, documento denominado “ANEXOSDEMANDA (...)”, pág. 343.



adelantado en el Despacho del Contralor General de la República, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Oficina Jurídica, Oficina de Control Disciplinario y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República.

Que por consiguiente, se suspenderán los términos de todas las indagaciones preliminares, los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, peticiones y actuaciones administrativas y misionales que se adelanten en el Despacho del Contralor General de la República, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Oficina Jurídica, la Oficina de Control Disciplinario y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, durante los días comprendidos entre el dos (2) de noviembre y el siete (7) de noviembre de 2016.

Que la suspensión de términos que se ordenará mediante este acto administrativo interrumpirá los términos de caducidad y prescripción, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, comoquiera que se trata de un evento de fuerza mayor y/o caso fortuito.

Que de igual forma se deberá tener en cuenta la suspensión de las actividades administrativas y misionales que normalmente se desarrollan en el Despacho del Contralor General de la República, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Oficina Jurídica, la Oficina de Control Disciplinario y la Contraloría Delegada para la participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, para que se informe lo ocurrido dentro de las diferentes respuestas que deban darse por las distintas dependencias a los particulares y entidades del Estado.

(...)

ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER los términos en las indagaciones preliminares, los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, peticiones y actuaciones administrativas y misionales que se adelanten en el Despacho del Contralor General de la República, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Oficina jurídica, la Oficina de Control Disciplinario y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, desde el día dos (2) de noviembre hasta el día siete (7) de noviembre de 2016.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

De lo anterior, se concluye que, contado desde el auto de apertura del proceso fiscal hasta que se profirió la providencia en firme que declaró la responsabilidad fiscal, entre otros, del señor Luis Santiago Barreto Torres, el proceso estuvo suspendido por 97 días, por lo que es claro para la Sala que no ocurrió la prescripción de la responsabilidad fiscal.

Ahora bien, el recurrente afirma que el *a quo* se limitó a resolver el cargo referente a la prescripción acudiendo a argumentos genéricos, sin hacer



un análisis de fondo e indicó que los motivos de la suspensión fueron razonables, lo que no era suficiente, pues los mismos debían constituir fuerza mayor o caso fortuito y bajo ese marco debieron analizarse; no obstante, las razones que sustentaron las diferentes suspensiones se ampararon en las causales de caso fortuito y fuerza mayor, las cuales no fueron desvirtuadas.

Al respecto, valga precisar que esta Sección en un asunto similar en el que también se controvertió la responsabilidad fiscal frente a la construcción del sistema de alcantarillado pluvial del centro poblado Bocas del Pauto y que dio lugar al proceso de responsabilidad fiscal PRF nro. 585, que aquí se discute, explicó lo siguiente en relación con las suspensiones allí ordenadas⁴⁰:

“[...] 86. Durante el proceso de responsabilidad fiscal se presentaron las siguientes suspensiones de términos:

Acto administrativo, causal de suspensión y fecha de inicio de la suspensión	Reanudación	Notificación	Días de suspensión
Resolución Reglamentaria Ejecutiva núm. 010 de 11 (sic) de diciembre de 2014, expedida por el Contralor General de la República (...). Traslado de la sede la Contraloría General de la República.	La demandada, mediante el auto núm. 00029 de 21 de enero de 2015, reanudó los términos en los procesos de responsabilidad fiscal a partir del 21 de enero de 2015 (...).	Constancia de solicitud de notificación por estado y verificación del expediente (...).	Los términos estuvieron suspendidos entre el 1.º y el 20 de enero de 2015. Término de suspensión: 20 días

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de octubre de 2020. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación nro. 85001 23 33 000 2017 00135 01.



La suspensión inició el 1.º de enero de 2015 (...)			
Radicación del memorial el 6 de abril de 2015 (...). Recusación presentada por el apoderado de Liberty Seguros S.A.	La demandada, mediante auto núm. 0089 de 10 de junio de 2015, resolvió negar la recusación presentada por el apoderado de la Aseguradora Liberty Seguros S.A. (...)	Constancia notificación por anotación en estado (...)	Los términos estuvieron suspendidos entre el 6 de abril y el 10 de junio de 2015. Término de suspensión: 66 días
Resolución Reglamentaria Ejecutiva núm. REG-EJE-000 018 de 12 de agosto de 2016, expedida por el Contralor General de la República (...). Traslado a la sede ubicada en el Edificio Paralelo 26. La suspensión inició el 19 de agosto de 2016.	La demandada, mediante auto núm. 1438 de 17 de agosto de 2016, reanudó los términos a partir del 24 de agosto de 2016 (...).	Constancia notificación por anotación en estado (...).	Los términos estuvieron suspendidos entre el 19 y el 23 de agosto de 2016. Término de suspensión: 5 días
Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG - EJ E-00021 - 2016 de 1.º de noviembre de 2016 (...), expedida por el Contralor General de la	La entidad, mediante el auto núm. 1871 de 1.º de noviembre de 2016, reanudó los términos a partir del 8 de noviembre de 2016.	Constancia notificación por anotación en estado (...)	Los términos estuvieron suspendidos entre el 2 y el 7 de noviembre de 2016.



República. La suspensión fue decretada por la Contralora Delegada Intersectorial núm. 20 (E) del Grupo para el Conocimiento y Trámite del proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, mediante auto núm. 1871 de 1.º de noviembre de 2016 Fallas técnicas presentadas en el Edificio Paralelo 26. La suspensión inició el 2 de noviembre de 2016 (...)			Término de suspensión: 6 días
---	--	--	--

87. De acuerdo con el cuadro anterior, en el proceso de responsabilidad fiscal se presentaron suspensiones de términos por tres (3) motivos: el traslado de la sede física de la entidad, fallas técnicas y una recusación.
88. La parte demandada decretó las suspensiones de términos por el traslado de la sede física de la entidad y las fallas técnicas mediante resoluciones reglamentarias, las cuales se encuentran debidamente motivadas y fundamentadas en la Resolución Orgánica núm. 5706 de 30 de diciembre de 2005 -derogada por Resolución núm. 1.º de 2014 -, que preveía que las resoluciones reglamentarias son “[...] actos administrativos necesarios para regular los asuntos internos o de funcionamiento de la Contraloría [...]”.
89. La suspensión de términos por fallas técnicas y el traslado de la sede física de la entidad afecta la prestación continua del servicio e impide la sustanciación de los procesos. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 3 de octubre de 2019, en un



caso con fundamentos fácticos similares al sub lite, consideró que estos supuestos se encuentran bajo el amparo del artículo 13 de la Ley 610.

90. En efecto, la Resolución Reglamentaria Ejecutiva núm. 010 de 11 de diciembre de 2014, expedida por el Contralor General de la República, mediante la cual se suspendieron los términos por el traslado de la sede física de la entidad, se fundamentó en que: i) después de la posesión del Contralor General de la República se cumplía el término de vigencia del contrato de arrendamiento del bien inmueble en donde funcionaba la entidad; ii) no era posible prorrogar el término de vigencia del contrato de arrendamiento porque la Fiscalía General de la Nación estaba adelantando una investigación por la celebración del contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales y por lavado de activos; y iii) [...] al momento de la posesión del actual Contralor General de la República, no se contaba con asignación presupuestal ni para el año 2014, ni para la vigencia del año 2015, que tuviera por objeto la adquisición o localización de una sede para el ejercicio permanente de las funciones de la Contraloría General de la República [...].”

91. El Contralor General de la República declaró la urgencia manifiesta para atender la situación relacionada con el traslado de funcionarios y elementos de la entidad, teniendo en cuenta que la situación indicada supra generaba un riesgo inminente para el ejercicio de las funciones.

92. En el mismo sentido, la Resolución Reglamentaria Ejecutiva núm. REG-EJE-000 018 de 12 de agosto de 2016, expedida por el Contralor General de la República, fundamentó la suspensión de términos en el traslado de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana a la nueva sede de la entidad.

93. De acuerdo con lo expuesto, la suspensión de los términos por el traslado de la sede física de la entidad fue consecuencia de una contingencia que impedía la prestación normal y continua del servicio, así como el trámite de los procesos, al punto que fue necesario declarar la urgencia manifiesta.

94. De igual manera sucedió con la suspensión de términos por fallas técnicas decretada mediante la Resolución REG - EJ E-00021 - 2016 de 1.º de noviembre de 2016, expedida por el Contralor General de la República. En efecto, en ese acto administrativo se indicó que “[...] de acuerdo con las mediciones de temperatura de los cuartos técnicos del Edificio Paralelo 26 después del último traslado, el nivel de calor que se ha generado en ellos, en particular en los cuartos técnicos del piso 11 donde opera el core del sistema TIC, ha llevado a concluir que es necesario apagar los switches que configuran la conectividad de los puestos de trabajo para impedir daño a los equipos. Esto conlleva una suspensión temporal de la conectividad en red y el consecuente acceso a los aplicativos residentes que soportan la operación de la CGR desde la red [...]”.

95. La situación descrita supra impidió el acceso continuo a los sistemas que se requerían para tramitar los procesos.

96. En síntesis, la Sala considera que la entidad decretó las suspensiones de los términos con base en condiciones razonadas, con fundamento en la falta de partida presupuestal para la adquisición de una sede en el año 2015 y en una investigación penal que impedía renovar el contrato de arrendamiento, así como en fallas técnicas, lo cual alteró la prestación normal de los servicios. Así las cosas, las medidas de



suspensión de términos eran necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución Política y la Ley a la parte demandada.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales de la providencia)

Una vez examinadas las suspensiones ordenadas en el proceso de responsabilidad fiscal, la Sala observa que el auto de apertura del proceso fiscal se expidió el 25 de octubre de 2011, por lo que, en principio, el término de prescripción se cumplía el 25 de octubre de 2016. No obstante, teniendo en cuenta la suspensión de los 97 días, el plazo para que se proferiera la decisión en firme culminaba el 30 de enero de 2017, día hábil.

Al respecto, se observa que, el auto ORD-801120-009 del 19 de enero de 2017, *“por el cual se revisa en grado de consulta y se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el fallo proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-585”*⁴¹, según se verifica, fue notificado por estado el 25 de enero de 2017, de donde se concluye que fue expedido dentro de la oportunidad legal.

En ese sentido, le asistió razón al tribunal de instancia cuando aseveró que “(...) para cuando se profirió el fallo fiscal de segunda instancia, el 19/01/2017, no habla operado el fenómeno de la prescripción de la responsabilidad fiscal, resultando así infundado el cargo que en ese sentido hizo el demandante (...)”.

Por lo anotado, la Sala no dará prosperidad a este reproche y confirmará en este punto la sentencia apelada.

5.4.2. *“No haberse considerado los cargos relacionados con el debido proceso”*

El recurrente sostuvo que la sentencia recurrida agrupó los puntos relacionados con este capítulo nuevamente en el tema de la prescripción,

⁴¹ Ibidem, Archivo PDF “02ANEXOSDEMANDA-CD4FOLIO279”, pág. 226.



previamente resuelto, para resolver todo en un par de párrafos superficiales; sin considerar los argumentos técnicos dilucidados y recabando afirmaciones del ente fiscal que no corresponden, ya que no es cierto que no funcionen los alcantarillados pluviales donde no haya vías pavimentadas ni que no se puedan realizar vertimientos por debajo de la cota de los ríos, lagunas o mares, lo que consideró “una perfecta barbaridad técnica”.

Insistió en que las causas para imputar responsabilidad fiscal son la concurrencia de todas las irregularidades señaladas desde la auditoría que dio inicio al juicio fiscal y que los supuestos fácticos y jurídicos se controvirtieron y se desvirtuaron en el escrito de demanda; no obstante, el *a quo* no se pronunció sobre los mismos.

La Sala tampoco dará prosperidad a este cargo, teniendo cuenta lo siguiente:

(i) Esta Sección ha dicho que la falsa motivación como vicio de nulidad debe ser entendido desde tres enfoques distintos, a saber: la falsa motivación de hecho, la falsa motivación en derecho y la indebida motivación, aspectos estos que deben ser analizados siempre desde el contenido mismo del acto censurado, es decir, atendiendo su alcance interno, lo que impone que el análisis haga referencia a lo que expone el acto administrativo en la parte motiva y en la resolutive⁴².

El primero supone un juicio de certeza, es decir, el cuestionamiento sobre ciertos hechos que se esgrimen como fundamento para expedir la decisión cuestionada. Así, de advertir que son falsos, el juez no tiene opción diferente que acoger la pretensión de nulidad que se funda en la mencionada argumentación, si ellos son determinantes para la decisión que el acto toma.

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de abril de 2022. C.P. Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación nro. 47 001 23 31 000 2012 00414 01.



Por su parte, un cargo de falsa de motivación en derecho está orientado a atacar los supuestos jurídicos esgrimidos en la parte motiva y que sustentan la expedición del acto, de modo que, si llega a acreditarse que la normativa que invoca la administración no tiene el alcance para definir la situación jurídica en el acto, la suerte que corre en un juicio de nulidad será la de desaparecer del orden jurídico por ilegal.

Finalmente, la indebida motivación surge del análisis del acto a partir de la congruencia entre la motivación y la resolución, de modo que aquella debe ser el fundamento lógico y consecuencial de ésta.

(ii) En el asunto bajo examen, lo que se estableció en el informe técnico rendido el 31 de enero de 2014 por el ingeniero Jhon Fredy Abril Ardila profesional adscrito a la Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías de la Contraloría General de la República dirigido al contralor delegado intersectorial 20, designado como apoyo técnico fue lo siguiente⁴³:

“[...] **GENERALIDADES DEL CONTRATO**

CONTRATO DE OBRA No.	009 DE 2007
CONTRATANTE:	Empresa Agua Vital Trinidad S.A—E.S.P
CONTRATISTA:	UNI[O]N TEMPORAL EL BANCO
OBJETO:	CONSTRUCCI[O]N SISTEMA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL CORREGIMIENTO BOCAS DEL PAUTO MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DEL CASANARE
VALOR INICIAL:	\$ 1.674.515.407,00
VALOR ADICIONAL:	\$ 825.701.105,70
VALOR EJECUTADO:	\$ 2.281.305 197,05
PLAZO:	CINCO (05) MESES
FECHA DE INICIO:	20 de noviembre de 2007
FECHA DE TERMINACI[O]N:	20 de abril de 2008
FECHA DE TERMINACI[O]N FINAL:	29 de marzo de 2010
FECHA DE RECIBO FINAL:	15 de junio de 2011
FECHA DE LIQUIDACI[O]N:	30 de agosto de 2011

⁴³ Ibidem, Testigo Documental “CD2 Folio 317A Cuaderno 2”, Documento denominado “20140218_Devolucion Notificacion Auto 00416-PRF-585 (Fl. 2404-2416)_1” de la carpeta denominada “CUADERNO PRINCIPAL No. 12”, pág. 6.



SUSPENSI[O]N 01:	1 mes
SUSPENSI[O]N 02:	7 meses
AMPLIACI[O]N A LA SUSPENSI[O]N 2 No.5:	3 meses y 15 días
AMPLIACI[O]N A LA SUSPENSI[O]N 2 No.6:	2 meses y 15 días
SUSPENSION 03:	6 meses
INTERVENTOR:	Camilo Andrés Pérez Sanabria
SUPERVISOR:	Carlos Andrés Su[á]rez

OBJETIVOS

En el desarrollo de la (sic) proceso de responsabilidad fiscal No.029, y por medio de Auto No.074, se ordena realizar la visita técnica al contrato No.009 de 2007 cuyo objeto es CONSTRUCCI[Ó]N SISTEMA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL CORREGIMIENTO BOCAS DEL PAUTO MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DEL CASANARE, indicando en el informe el estado actual de la obra, calidad de la obra, funcionalidad de la misma, cumplimiento contractual, valor, presupuesto y fuentes de financiación del proyecto, cuantificación del daño, relación precisa sobre cantidades, precios modificaciones (obras adicionales, cambio de ítems del proyecto) como registro fotográfico.

La visita pretende un alcance técnico de acuerdo a la inspección ocular y mediciones registradas en las actividades ejecutadas. No se realizarán ensayos de laboratorio ni ningún otro tipo de estudio científico.

LOCALIZACI[Ó]N

El proyecto se localiza dentro del perímetro rural del municipio Trinidad-Casanare, Corregimiento Bocas del Pauto.

(...)

DESCRIPCI[Ó]N DEL PROYECTO

De acuerdo a las condiciones iniciales del contrato No. 009 de 2007, el proyecto tenía un alcance, según su objeto, la Construcción Sistema de Alcantarillado Pluvial corregimiento Bocas del Pauto, municipio de Trinidad departamento del Casanare.

Este sistema consistía, en la construcción de colectores en cunetas laterales en concreto reforzado con secciones de 0.20x0.15 mts 0.20x0.20 mts 0.20x0.25 mts 0.15x0.15 mts 0.15x.20 mts 0.15x0.25 mts 0.15x0.35 mts 0.15x0.60 mts 0.15x0.97, tapa en rejilla metálica con ancho de 0.20 y 0.30 mts y tubería PVC de 12"-20" 24" 27" 36"-39" 42", pozos de inspección h=1.0-1.5 Ø1.2, h=1.5-2.0 Ø=1.2, h=2.0-2.5 Ø=1.2, D=1.5 m h=entre 2.5m y 3.5m, sumideros en concreto con rejilla metálica de 2 ml, sumidero transversal en concreto reforzado, cabezal en concreto reforzado para entrega y cabezal chapaleta en concreto reforzado para entrega.

Las condiciones finales ejecutadas del contrato, de acuerdo a las actas de modificación 1 y 2, acta de recibo del 15 de julio de 2011, fue la construcción de colectores en cunetas laterales en concreto reforzado con secciones de 0.20x0.75 mts 0.25x0.25 mts 0.25x0.60 mts 0.25x.90 mts 0.15x0.25 mts 0.20x0.35 mts 0.25x0.45 mts 0.30x0.45 mts 0.30x0.60 mts, tapa en rejilla metálica con ancho de 0.20 y 0.30 mts y tubería PVC de 12"-20"-24"-27"-36"-39"-42", pozos de inspección



$h=1.0-1.5 \text{ } \varnothing 1.2$, $h=1.5-2.0 \text{ } \varnothing=1.2$, sumideros en concreto con rejilla metálica, sumidero transversal en concreto reforzado.

Las actividades cabezal en concreto reforzado para entrega y cabezal chapaleta en concreto reforzado para entrega, No se ejecutaron, ya que el contrato fue objeto de modificación.

ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO

El contrato No. 009 de 2007, actualmente se encuentra Liquidado, según acta de fecha 30 de [a]gosto de 2011.

El sistema de alcantarillado pluvial nunca ha estado en operación. Las cunetas en concreto están en su mayor parte de sus tramos y en todos los cruces de vía colmatados por hojarasca, vegetación y materiales de la vía. Los pozos de inspección se encuentra (sic) con sedimentos de materiales finos, basuras y en los 2 últimos pozos con niveles de agua a tubo lleno, esto debido a que el sistema no cuenta con un punto de descarga a un afluente.

(...)

DESARROLLO DE LA VISITA

La visita de inspección se realiza el día 29 de [e]nero de 2014, en compañía de la (sic) Leonel Castillo, Inspector rural de Bocas del Pauto, Eduar Mendivelso, presidente de la junta de acción comunal, Saúl Parra Jaimes, Jefe operativo de la Empresa Agua Vital trinidad S.A. E.S.P, y Jhon Fredy Abril, profesional de la CGR.

La visita se inicia haciendo un recorrido sobre las obras ejecutadas en el contrato no.009 de 2007. Por parte del funcionario de la CGR, se toma registro fotográfico y las dimensiones del[a]s cunetas en concreto, pozos de inspección y tubería.

CUNETAS EN CONCRETO EN U

Se evidencian cunetas en U de dimensiones espesor de muro de 0.10m, anchos que varían entre 0.15m-0.25m-0-30m y alturas que varían entre 0.25m-0.35-0.45m, sobre estos canales se instaló rejilla metálica de anchos de 0.20m y 0.30m.

El estado de las cunetas se encuentra[n] colmatadas por hojarasca, arcillas, finos y basuras en todo su recorrido, en un porcentaje de su altura que varían entre $14-1\frac{1}{2}-3\frac{3}{4}$ y en los cruces de vía hasta en un 100%.

SUMIDEROS TRANSVERSALES

Se observó sumideros transversales en concreto, para recibir el caudal de aguas lluvias y empalmar con la tubería en P.V.C y conducir las al emisario final. Se encontró que están colmatados por hojarasca, arcillas, finos y basuras en todo su recorrido, en un porcentaje de su altura que varían entre $1\frac{1}{8}$ y $1\frac{1}{4}$.

POZOS DE INSPECCI[Ó]N

Se encontraron pozos de inspección con diámetros de anillos de 1.2m y 2.00m con alturas que varían entre 1.00m a 1.80m. De su estado, se



observó que contenían hojarasca, arcillas, finos y basuras. En los pozos del emisario final se encontraba la lámina de agua a la altura media del tubo y en el último pozo la lámina de agua a tubo lleno. Lo anterior teniendo en cuenta que el alcantarillado NO tiene punto y estructura de descarga.

TUBERIA EN P.V.C

Durante el recorrido se observó en los pozos de inspección tubería P.V.C, con diámetros de tubería que varían en 12"-20"-24"-36" y 42".

En conclusión, de acuerdo a la inspección técnica realizada por la CGR, se puede concluir que el alcantarillado pluvial del corregimiento Bocas del Pauto no está en funcionamiento.

El inspector Leonel Castillo, manifiesta que desde los 2 años que se desempeña como inspector rural de policía, se han recibido quejas por parte de la comunidad, sobre el mal estado y servicio que presta el alcantarillado de aguas lluvias, y en lo que se ha podido ver este alcantarillado no está prestando ningún servicio, por el contrario en época de invierno, presenta almacenamiento de aguas, que conllevan a la propagación del zancudo, lo cual afecta la salud de los habitantes de este corregimiento.

El señor Eduar Mendivelso, manifiesta que desde que construyeron este alcantarillado, no ha prestado ningún servicio, por el contrario, las rejillas metálicas de este se soltaron y ha hecho que se presenten accidentes, ya que las personas se tropiezan con ellas. Agrega que, en época de invierno, estos canales se rebosan y almacenan aguas que producen luego epidemias debido a que no tiene ningún descole. Por lo tanto, le pide a los gobernantes que le den solución a este problema que afecta a la comunidad de bocas del pauto.

FUNCIONALIDAD, CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL, Y ALCANCE DEL PROYECTO

De a la visita realizada, por parte de la CGR, a las obras ejecutadas en el contrato No. 009 de 2007, y teniendo el alcance de la visita que se basa en la inspección ocular y registro de medidas algunas obras ejecutadas y teniendo como base el último informe de interventoría, actas de modificación, acta de recibo y acta de liquidación.

De la inspección ocular que se realizó y los registros que se tomaron se puede concluir que el sistema de alcantarillado pluvial Nunca ha estado en funcionamiento, desde la terminación y entrega del contrato No. 009 de 2007. El último pozo del emisario final, No tiene salida a un afluente. El contrato fue modificado mediante 2 actas, donde se determinó, por parte del contratista, interventoría y supervisión, no construir los cabezales en concreto de descarga.

El último informe de interventoría menciona que fue interrumpido el tramo de tubería de 42" por falta de permisos de servidumbre por parte del propietario del predio. Sin embargo, es de notar que el último tramo de tubería y pozo construido están dentro de este predio.

Finalmente se liquidó el contrato de obra, dejando un saldo de actividades sin ejecutar por un valor de \$228.911.315,65. Por lo anterior esta comisión, considera que no se cumplió con el objeto contractual y el alcance del proyecto, al no lograr que el sistema esté en operación y



que las obras ejecutadas no presten un servicio social, lo que conlleva a que se estimó un posible daño al patrimonio, por un valor total de **\$2.281.305.197,05**, determinado por los pagos totales efectuados por la Empresa Agua Vital trinidad S.A. E.S.P, al contratista.

[...]” (Mayúsculas y negrillas originales)

El referido informe concluyó lo siguiente:

“[...] Teniendo en cuenta la visita de inspección de obra, por parte de la CGR, el 29 de [e]nero de 2014, al contrato de obra No. 009 de 2007, cuyo objeto es la Construcción Sistema de Alcantarillado Pluvial corregimiento Bocas del Pauto municipio de Trinidad Departamento del Casanare. Se encontró que las obras ejecutadas para el sistema de alcantarillado pluvial Nunca han estado en funcionamiento, desde su terminación y entrega del contrato No. 009 de 2007. El último pozo del emisario final No tiene salida a un afluente. El contrato fue modificado mediante 2 actas, donde se determinó, por parte del contratista, la interventoría y la supervisión, no construir los cabezales en concreto de descarga. Finalmente se liquidó el contrato de obra, dejando un saldo de actividades sin ejecutar por un valor de \$228.911.315,65. Por lo anterior esta comisión, considera que no se cumplió con el objeto contractual y el alcance del proyecto, al no lograr que el sistema esté en operación y que las obras ejecutadas no presten un servicio social, lo que conlleva a que se estime un posible daño al patrimonio, por un valor total de \$2.281.305.197,05, determinado por los pagos totales efectuados por la Empresa Agua Vital trinidad S.A. E.S.P, al contratista.

[...]” (Mayúsculas originales)

Igualmente consta que de dicho informe se corrió traslado en el proceso de responsabilidad fiscal por auto nro. 000416 del 5 de febrero de 2014 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, con el fin de que los sujetos procesales ejercieran el derecho de defensa y contradicción⁴⁴, y no está acreditado que el hoy demandante se haya pronunciado frente al mismo.

(iii) A su vez, en el fallo con responsabilidad fiscal del 2 de diciembre de 2016 emitido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 del Grupo para el Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, que impuso una responsabilidad fiscal solidaria en cuantía de mil novecientos veintiséis millones ciento

⁴⁴ Ibidem.



setenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos (\$1.926.175.486,00), entre otros, en contra del señor Luis Santiago Barreto Torres, en calidad de representante legal de la unión temporal El Banco⁴⁵, se dijo lo siguiente frente al detrimento, lo que no fue desvirtuado:

"[...] Para este despacho el daño está plenamente probado por la pérdida de recursos por cuanto el contratista ejecutó las obras de forma defectuosa no cumpliendo con las normas RAS 2000, sin justificación técnica, dejando en evidencia la improvisación y falta de planeación para el buen logro de la obra como se explicará más adelante.

Lo anterior, fue producto de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que, en términos generales, no cumplió con los fines esenciales del estado.

Se encuentran demostradas irregularidades en la ejecución del contrato de obra No. 009 de 2007 y el de interventoría No. 0662 de 2007 de 8 noviembre de 2007, que trajo como consecuencia la pérdida de recursos públicos invertidos en la 'Construcción sistema de alcantarillado pluvial corregimiento Bocas del Pauto, municipio de Trinidad Departamento de Casanare', pues se pagaron la suma de **DOS MIL MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS CON CINCO CENTAVOS 2.281.305.197.05**), a sabiendas de que estaba prohibido hacer una inversión en obras de alcantarillado pluvial, tal como se sin que se lograra controlar la erosión de manera definitiva, tal como lo señalaba conforme a la certificación aportada por la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Trinidad que obra en el expediente a folio 90, así mismo, se vislumbran deficiencias en la ejecución del contrato de interventoría toda vez, que al interventor se le pagaron unas sumas de dinero por la eficiencia de su contrato, siendo que este no cumplió a cabalidad el mismo.

En efecto, en el Auto No. 00219 de 25 de febrero del 2015, por el cual se imputa responsabilidad fiscal y se desvinculan unos presuntos responsables (folios 2861-2903), se dijo dentro de los informes de las visitas realizadas por la Contraloría, y del análisis de la documentación recopilada se encuentra que existen pruebas sobre varios hechos en concreto donde objetivamente está demostrado que originaron un daño patrimonial al Estado, tal como a continuación se expone:

'El contrato se inició el 28 de noviembre de 2007, con vigencia de cinco (5) meses; sin embargo, el 4 de diciembre de 2007, se suspende el contrato por solicitud realizada por el contratista el 30 de noviembre de 2007, por las siguientes causas:

1. La interventoría solicita rediseño del proyecto con la finalidad de no realizar vertimiento de las aguas lluvias a la laguna ubicada en la parte sur del corregimiento

⁴⁵Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317A Cuaderno 2", Documento denominado "20161202_Auto 2032 Fallo de Responsabilidad Fiscal_SN_PRF 585_(fl_4302-4365)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 22", pág. 1.



2. El diseñador atendiendo a la solicitud realizada por la interventoría efectúa el ajuste correspondiente en donde se cambia el sitio de vertimiento dejando el descole del sistema directamente en el Río Pauto...

Una vez se realizaron los rediseños y construidas las redes del alcantarillado evidenció dentro del material probatorio que no se pudo realizar la conexión al río Pauto, porque llegaron con una cota de (1,4) metros por debajo del nivel de aguas del río Pauto, lo que generaría que se inundara el corregimiento, lo que deja en evidencia la improvisación y falta de planeación en el proyecto.

Aunado a esto no se cumplió con las normas RAS 2000, en la cual establece que previo en los estudios básicos, para la elaboración de un proyecto de recolección y evacuación de aguas lluvias se requiere disponer de estudios previos a su diseño, que permitan caracterizar la región desde el punto de vista físico y socioeconómico, conocer los sistemas existentes de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico y considerar los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. La norma mencionada también prevé la selección de la alternativa más adecuada y factible, técnica, económica financiera y de menor impacto ambiental.

De acuerdo con los informes que obran como pruebas dentro del expediente se pudo establecer que para el caso particular del corregimiento de Bocas del Pauto, el diseño hidráulico, no cumple con las norma, de diseño RAS-2000, puesto que construyeron unos cárcamos, como estructuras para recolección de las aguas lluvias, los cuales quedaron muy reducidos en tamaño, lo que hace difícil su mantenimiento convirtiéndose en obras no funcionales, violando flagrantemente lo normado en el artículo tercero (3) de la Ley 80 de 1993 el cual establece:

De los fines de la Contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares por su parte tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones...

Así mismo, señalan en los informes técnicos que la construcción del alcantarillado pluvial del corregimiento de Bocas del Pauto, no se realizó con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Trinidad en los términos del Artículo 16 de la Ley 388 de 1997, tal como lo establece la Norma RAS 2000, D.1.3.6. "En particular, el diseño de un sistema debe contemplar la dinámica de desarrollo urbano prevista en el corto, mediano y largo plazo de áreas habitadas y las proyectadas en los próximos años, teniendo en cuenta la utilización del suelo, la estratificación socioeconómica, el plan vial y las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales entre otros".

El Grupo Auditor dentro del hallazgo del 28 de diciembre del 2008, señaló que la obra construida consiste en un sistema de alcantarillado pluvial, el cual se hace únicamente para para (sic) recoger las aguas lluvias provenientes de las vías pavimentadas, o próximas a pavimentar en áreas establecidas como casco urbano o centros poblados, esto es, deben guardar concordancia con los proyectos de pavimentación de las



vías con el fin de garantizar la funcionalidad y la estabilidad de la obra, agrega el grupo auditor que el diseño de alcantarillado adoptado por la Gobernación de Casanare, para el Corregimiento de Bocas del Pauto, fue un sistema de cárcamos abiertos, localizados longitudinalmente, a lo largo de las vías proyectadas en este caserío. En el momento de la visita se pudo evidenciar que este corregimiento no cuenta con calles pavimentadas y Planeación Municipal, certificó que no está prevista su pavimentación en el Plan de Desarrollo aprobado para la vigencia 2008-2011.

Hace referencia sobre lo preceptuado en la Norma RAS 2000, con relación a la construcción de obras de saneamiento Básico, incluidos alcantarillados pluviales, la cual fue adoptada mediante Resolución 1096 del 17 de diciembre del 2000, en la cual se establece que Alcantarillados pluviales, solo Es necesario proyectar estos sistemas cuando las condiciones propias de drenaje de la localidad requieran una solución a la evacuación de la escorrentía pluvial. Es decir, no necesariamente toda la población requiere un alcantarillado pluvial, pues eventualmente la evacuación de la escorrentía pluvial podría lograrse satisfactoriamente a través de las cunetas de las calles, por ejemplo. Donde sea necesario, estos sistemas pueden abarcar la totalidad de la población o solamente los sectores con problemas de inundaciones. Su adopción requiere una justificación sustentada de tipo técnico, económico, financiero y ambiental.

Así mismo, en el numeral D.4.2. los sistemas de recolección y evacuación de aguas lluvias pueden proyectarse cuando las condiciones propias de drenaje de la localidad requieran una solución a la evacuación de escorrentía pluvial. No necesariamente toda población a sector requiere un sistema pluvial. Dependiendo de las condiciones topográficas, tamaño de la población, las características de las vías, la estructura y desarrollo urbano, entre otras, la evacuación de la escorrentía podría lograrse satisfactoriamente a través de las cunetas de las calles. Donde sea necesario, estos sistemas pueden abarcar la totalidad de la población o solamente los sectores con problemas de inundaciones...

Afirma el grupo Auditor que no era necesario la construcción de este sistema de alcantarillado, porque el suelo de la llanura aluvial es arenoso, y por consiguiente altamente permeable, con buena velocidad de escorrentía subsuperficial, y por las condiciones del sitio en el centro poblado de Bocas del Paulo se encuentra a la margen izquierda del Río Pauto, con una diferencia mínima del nivel de terreno con respecto al nivel de aguas máximas del río. Esto es que el diseño contratado por la Gobernación de Casanare para este sitio no es apropiado ya que consiste en un sistema de cárcamos abiertos que se conectan a ductos cerrados, los cuales vierten aguas al río Pauto.

Aunado a lo anterior, es claro que la construcción de los alcantarillados pluviales debe hacerse con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial de cada localidad en los términos del artículo 16 de la Ley 388 de 1997, y tal como lo establece la norma RAS 2000, sin que en este caso se hubieran observado para el Corregimiento de Bocas del Pauto el cumplimiento de dicha norma.

Así mismo, afirma el grupo Auditor que el alcantarillado pluvial no es prioritario, ya que la cobertura de alcantarillado Sanitario está en un 30%, conforme a la certificación aportada por la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Trinidad a folio 90, por lo tanto, le estaba prohibido hacer inversión en obras de Alcantarillado Pluvial.



El 6 de abril del 2010, la Contraloría Departamental del Casanare, realiza visita técnica a la obra relacionada con el Alcantarillado Pluvial del Centro Poblado de Bocas del Pauto, en el municipio de Trinidad, Casanare, en el cual concluyeron

Desde el punto de vista técnico y conforme lo señalan los parámetros de construcción de estructuras hidráulicas, las dimensiones del canal (70 cm de profundidad por 20 cm ancho), no satisfacen los requerimientos mínimos de funcionalidad.

Si se comparan las dimensiones de estos canales, cuyo propósito es servir de alcantarillado pluvial con las estructuras que cumplen el mismo objeto de ciudades como Yopal, se encuentra que estas últimas presentan dimensiones de 40 c, de ancho por 40 cm, que no solo contrastan con las Bocas del Pauto, sino que las hace operativas. Esta relación del ancho en base a la profundidad hace que sean operacionalmente más eficientes y de un mantenimiento rutinario.

La insuficiencia del diseño se comprueba a simple vista, con la pronta colmatación que presentan a la fecha los canales, los cuales se encuentran, en múltiples tramos, llenos de lodo y basuras.

El mismo diseño (70 cm de alto por 20cm de ancho), dificulta el mantenimiento de los canales, puesto que a las herramientas convencionales (palas, garlanchas), no tienen fácil operación en la cavidad de los mismos.

Conforme a lo anterior, se concluye que la obra no funciona correctamente y tiende a presentar constantes taponamientos, situación que permite determinar que la obra no va a prestar el servicio adecuado para el cual fue diseñado y por otra parte que presentará un alto y constante costo de mantenimiento que lo torna antieconómico, Por consiguiente se establece un presunto detrimento patrimonial por un valor de dos mil noventa y cinco millones de pesos (\$2,095 000 000.00, que corresponde a lo efectivamente girado a la fecha al señor contratista (Subrayado fuera del texto). "

Así mismo, sobre el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en la contratación, la ley 80 de 1993 establece:

"Artículo 3: De los fines de la contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellos en la consecución de dichos fines.

Los particulares por su parte tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumple una función social que, como tal, implica obligaciones. El texto subrayado fue derogado por el art 32 de la ley 1150 de 2007.

En Igual sentido la Sentencia C-713 de 2009 señala:

El fin de la contratación pública en el Estado social de derecho está directamente asociada al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que



se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivo los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponden ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas (...)

(...) Dentro de esta concepción, el contratista, además de estar vinculado al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato, queda supeditado al cumplimiento de los fines del Estado, puesto que concreta el interés general que representa la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, colaboración que no le impide la legítima obtención de utilidades, así como el cumplimiento de la función social que se requiere para la realización de dichos fines.

En este orden de ideas, la defensa del principio del interés general no sólo constituye la finalidad primordial sino el cimiento y la estructura de la contratación administrativa, y en esa medida todas las actividades que se desarrollan en torno a la contratación pública son preponderantemente regladas, quedando muy poco espacio para la discrecionalidad. De ahí, que el objetivo central del Estatuto de Contratación, ley 80 de 1993, haya sido precisamente "disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales (...)".

[...]" (mayúsculas, subrayas y negrillas originales)

En cuanto a la cuantía del detrimento expuso:

"[...] Tal como lo dispone el último inciso del artículo 53 de la ley 610, el daño emergente indicado ha de actualizarse al valor presente del peso colombiano, tomando como base el índice de precios al consumidor (IPC).

(...)

Valor actualizado al 30 de octubre de 2016

TOTAL: \$ 1.926.175.486.00

Para efectos de conocer el valor real del daño, por la pérdida de los recursos del erario, se aplica el efecto que la inflación ha ocasionado en el tiempo. De acuerdo con lo anterior, a septiembre de 2016, el daño asciende a **MIL NOVECIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$1.926.175.486.00)**

1. Por lo anterior el señor **WIHTMAN HERNEY PORRAS PEREZ**, identificado con cédula de ciudadanía número (...), en su calidad de Gobernador de Casanare. Para la fecha de los hechos. **FABIO BETANCOURTH ARANGUREN**, identificado con la cédula No. (...), en su calidad de alcalde municipal de Trinidad, Casanare para el período 2004-2007. **JUAN CARLOS OSSA**, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), en su condición de Gerente encargado de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Trinidad. **ANA OLIDIA BARRERA MOLANO**, identificada con la cédula de ciudadanía número (...), en su condición de Gerente de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Trinidad, Casanare. **ELSY ESPERANZA MADRID RIAÑO**, c.c. (...), en su condición de alcaldesa del municipio de Trinidad,



Casanare, para la fecha de los hechos. **LUIS SANTIAGO BARRETO TORRES**, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), en su condición de Representante Legal de Unión Temporal EL BANCO Contratista. **LUIS FERNANDO SILVA PEREZ**, identificado con cédula de ciudadanía número (...), en calidad de Consultores de Diseño, **BERNARDO PARADO ARENAS**, con cédula de ciudadanía número (...), en calidad de Consultores de Diseño. **LUIS CARLOS CASTRO RINCON**, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), en su calidad de representante legal de INCO LTDA. Contratista miembro de la unión temporal EL BANCO. **JAVIER DAGOBERTO FONSECA RODRIGUEZ**, identificado con la c.c. (...), en su condición de secretario de Obras Públicas, para la fecha de los hechos, **CONSTANZA HERNANDEZ RODRIGUEZ**, con cédula de ciudadanía número (...), en calidad de Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Trinidad, Casanare; deberán resarcir solidariamente la suma de **MIL NOVECIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$ 1.926.175.486.00)**, valor indexado a 30 de octubre de 2016.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales)

(iv) Conforme con lo anterior, se tiene que, el objeto del Contrato de obra 009 de 2007 era la construcción del sistema de alcantarillado pluvial del corregimiento Bocas del Pauto, ubicado en el municipio de Trinidad, departamento del Casanare y, lo que estableció la Contraloría y no desvirtuó la parte actora, es que, dicho sistema no entró en funcionamiento. De donde se concluyó que, la obra conllevó una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna y, en términos generales, no cumplió con los fines esenciales del Estado.

En este punto, se destaca que, del respectivo informe rendido en el proceso de responsabilidad fiscal se corrió traslado por auto nro. 000416 del 5 de febrero de 2014 por parte del contralor delegado intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, con el fin de que los sujetos procesales ejercieran el derecho de defensa y contradicción y no está acreditado que el hoy demandante se haya pronunciado frente al mismo.

En ese sentido, contrario a lo señalado por el recurrente, los supuestos fácticos y jurídicos por lo que se le imputó responsabilidad fiscal no fueron desvirtuados.



5.4.3. “La impresión técnica de la calidad en que se imputó al demandante”

El recurrente insistió en que el ente de control incurrió en yerro al imputar responsabilidad fiscal al señor Barreto Torres como persona natural y no a la sociedad Servicios Técnicos Especializados Ltda.; aseveró que no es lo mismo imputar responsabilidad fiscal a una sociedad limitada compuesta por varios socios capitalistas, que deben responder solidariamente hasta el monto de sus aportes, que imputarla a su gerente en virtud de la calidad de representante legal de la sociedad mencionada.

En relación con el punto dijo que “(...) [e]l error es protuberante: DECLARARON RESPONSABLE FISCAL A UNA PERSONA NATURAL QUE NO ESTABA IMPUTADA o lo que es lo mismo IMPUSIERON RESPONSABILIDAD FISCAL SIN IMPUTACI[Ó]N PREVIA y adicionalmente, para hacerlo, la tuvieron como representante legal de una persona jurídica inexistente: la unión temporal. Hecho constitutivo de grave irregularidad al debido proceso y el derecho de defensa, que debe conducir, a la nulidad del acto administrativo, por ser además una incongruencia total entre la imputación y el fallo (...)”.

La Sala para resolver este reproche advierte lo siguiente:

(i) Como se verificó en los hechos probados, mediante auto 000394 del 2 de abril de 2013, se adicionó el auto nro. 0471 del 25 de octubre de 2011, que dio apertura al proceso fiscal, para vincular como presuntos responsables fiscales, entre otros, al señor Luis Santiago Barreto Torres, en calidad de representante legal de la unión temporal El Banco, contratista del Contrato 009 de 2007.

(ii) Por auto 00219 del 25 de febrero de 2015 la contralora delegada intersectorial nro. 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, se imputó responsabilidad fiscal, entre otros, en contra del señor Luis Santiago



Barreto Torres, en calidad de representante legal de la sociedad S.T.E. Ltda. Servicios Técnicos Especializados, auto en el que se explicó que en condición de representante legal de la unión temporal El Banco, el señor Barreto Torres había suscrito el Contrato de obra nro. 009 para la construcción del Sistema de Alcantarillado Pluvial del Corregimiento de Bocas del Pauto.

Así mismo, en el auto de imputación se le endilgó que en calidad de contratista había participado en los comités de obra y suscrito las actas de suspensión y reinicio, por lo que se consideró que ello dejaba en evidencia que en calidad de contratista conocía todos los pormenores de la ejecución de la obra y previo a suscribir el contrato conocía sus términos y condiciones.

(iii) Por último, en el fallo con responsabilidad fiscal del 2 de diciembre de 2016 emitido por el contralor delegado intersectorial nro. 20, se le endilgó responsabilidad fiscal en calidad de representante de la unión temporal El Banco.

Por consiguiente, pese a que en el auto de apertura del proceso fiscal se le vinculó en calidad de representante legal de la unión temporal El Banco; mientras que, en el auto 00219 del 25 de febrero de 2015 se le imputó responsabilidad fiscal en calidad de representante legal de la sociedad S.T.E. Ltda. Servicios Técnicos Especializados, también lo es que, en dicho auto se explicó que el señor Barreto Torres en condición de representante legal de la unión temporal El Banco había suscrito el Contrato de obra 009 para la construcción del Sistema de Alcantarillado Pluvial del Corregimiento de Bocas del Pauto, y en el fallo de responsabilidad fiscal se precisó que se le declaraba fiscalmente responsable en calidad de representante legal de la unión temporal El Banco⁴⁶.

⁴⁶Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317A Cuaderno 2", Documento denominado "20161202_Auto 2032 Fallo de Responsabilidad Fiscal_SN_PRF 585_(fl_4302-4365)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 22", pág. 1.



Ahora bien, no sobra resaltar que, la vinculación del señor Barrero Torres al proceso de responsabilidad fiscal se hizo como representante legal de la unión temporal el Banco, esto es, de la que suscribió el Contrato de obra 009 de 2007 y aunque en el auto de imputación se hizo mención a que la imputación se le hacía como representante legal de la sociedad S.T.E. Servicios Técnicos Especializados, no se puede perder de vista que ésta última se trataba de una sociedad que integraba la unión contratista.

A lo que se agrega que, tal como lo explicó el tribunal, la circunstancia descrita no afectó el derecho de defensa del demandante, comoquiera que, fue claro que la imputación tuvo lugar por la suscripción del contrato de obra 009 de 2007.

Además, está acreditado en el proceso de responsabilidad fiscal que el señor Luis Santiago Barreto era el representante legal de Servicios Técnicos Especializados Ltda., sociedad integrante de la unión temporal y a su vez, fue designado como representante legal de la unión temporal, de manera que, en esa calidad se le vinculó al proceso de responsabilidad fiscal.

Igualmente, es indiscutible que el señor Barreto Torres realizó todas las actuaciones contractuales propias de la unión temporal, de donde se concluye que, aunque en el auto de imputación se incurrió en una impropiedad al indicarse que se le vinculó como representante legal de la sociedad S.T.E., el caso es que en el auto de apertura se le había vinculado como representante legal de la unión contratista.

En ese sentido, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-840 de 2001, al estudiar la exequibilidad, entre otros, del artículo 6 de la Ley 610 de 2000⁴⁷, el daño patrimonial puede ser ocasionado por los

⁴⁷ Según el cual “se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines



servidores públicos o los particulares que causen una lesión a los bienes o recursos “(...) *en forma directa o contribuyendo a su realización*”.

De igual manera, esta Sección ha dicho que, no solo son sujetos de responsabilidad fiscal los servidores públicos que de manera directa administren o manejen recursos públicos, sino también quienes con su acción u omisión hayan incidido de manera determinante en la causación del daño patrimonial, así⁴⁸:

“[...] el artículo 5 [de la ley 610 de 2000], señala los elementos que deben concurrir para acreditar la existencia de la responsabilidad fiscal, a saber: -) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; -) un daño patrimonial causado al Estado y -) el nexo causal entre los dos elementos anteriores.

En cuanto a los presupuestos que deben estar reunidos, esta Sección ha dicho⁴⁹:

“[D]e lo anterior se coligen tres elementos de la responsabilidad fiscal: i) elemento objetivo, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) elemento subjetivo, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. [...]”.

(iv) Respecto al daño patrimonial, el artículo 6 precisa que debe tratarse de una lesión al patrimonio público que se representa en el menoscabo, disminución, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna; este puede provenir de la 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.

En tal sentido, no sólo son sujetos de responsabilidad fiscal los servidores públicos y los particulares que de manera directa administren o manejen

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”.

⁴⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de noviembre de 2019. C.P. Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación nro. 25000 23 41 000 2012 00710 01.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicado nro. 17001-23-31-000-2010-00313-01.



recursos o fondos públicos sino también quienes encontrándose bajo esa misma circunstancia por su acción u omisión hayan incidido de manera determinante en causar un daño patrimonial; consideración que se reafirma en la sentencia C-840 de 2001, a la cual hizo alusión el recurrente, en donde la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad de la expresión “contribuyan”, precisó:

“[...] En efecto, el talante descriptivo de la norma censurada no provoca duda alguna en cuanto al fin primordial de su contenido: definir el daño patrimonial al Estado. Aclarando que dicho daño puede ser ocasionado por los servidores públicos o los particulares que causen una lesión a los bienes o recursos públicos en forma directa, o contribuyendo a su realización. Se trata entonces de una simple definición del daño, que es complementada por la forma como éste puede producirse. Donde, además, no se hace referencia alguna a las autoridades competentes para conocer y decidir sobre las responsabilidades que puedan dimanar de unas tales conductas.

(...)

La definición del daño patrimonial al Estado no invalida ni distorsiona el bloque de competencias administrativas o judiciales que la Constitución y la ley han previsto taxativamente en desarrollo de los principios de legalidad y debido proceso. Por lo mismo, cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal.

Y la Sala reitera: 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 decisorio 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 detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. Lo cual implica que, si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales causa daño a ciertos haberes públicos que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de un servidor público o de un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de éstos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, 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. [...]” (Se resalta)

(...)

Asimismo, si los bienes sobre los cuales se haya causado el daño patrimonial que se imputan se encontraban en su rango de acción y su



conducta (acción u omisión) fue determinante para producir dicho resultado. [...]"

Por lo tanto, este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad, puesto que se declaró fiscalmente responsable al demandante en calidad de representante legal de la unión temporal contratista.

(iv) *"Falta de prueba de la existencia del detrimento patrimonial"*

El recurrente insistió en que la demanda se centró en los vicios de falsa motivación respecto de la existencia del daño patrimonial.

Indicó que, la inconformidad con la sentencia recurrida estriba en que no se desvirtuaron los reproches a los actos administrativos en cuanto a su falsa o falta de motivación o de motivación incompleta y que el juzgador se limitó a recabar en opiniones infundadas del ente fiscal.

Por último, adujo que el ente de control al proferir el fallo con responsabilidad fiscal tenía la obligación de soportar fáctica y jurídicamente el detrimento del patrimonio público; esto es, demostrar que la construcción de los alcantarillados pluviales en vías que carecen de pavimento es una inversión inútil e innecesaria como lo señaló a lo largo del proceso fiscal.

La Sala estima que la parte recurrente en este cargo sigue insistiendo en que no se demostró el detrimento, sin embargo, como se analizó al resolver el segundo cargo, las razones por las cuales se le imputó responsabilidad fiscal son porque la obra contratada no cumplió su cometido, es decir, no pudieron destinarse para el propósito que fue contratado.

En ese sentido, en el fallo con responsabilidad fiscal del 2 de diciembre de 2016 se indicó que, el contratista ejecutó las obras de forma defectuosa, tales como, que el diseño hidráulico no cumplía con las normas RAS-2000,



puesto que construyeron unos cárcamos, como estructuras para recolección de las aguas lluvias, los cuales quedaron muy reducidos en tamaño, lo que hacía difícil su mantenimiento, convirtiéndose en obras no funcionales; la construcción del alcantarillado no se hizo con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Trinidad; en la visita técnica de la Contraloría se determinó que “desde el punto de vista técnico y conforme lo señalan los parámetros de construcción de estructuras hidráulicas, las dimensiones del canal no satisfacen los requerimientos mínimos de funcionalidad”.

Lo anterior se refuerza teniendo en cuenta que en el formato de estudios previos se determinaron las condiciones de la obra, y, más concretamente, en el punto 4.1. especificaciones técnicas del objeto o producto a contratar, se señaló que, para asegurar un soporte técnico en la contratación, se requería contratar con firmas naturales o jurídicas con capacidad técnica, económica, financiera y operativa, para la ejecución de las obras físicas del proyecto de “CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL CENTRO POBLADO BOCAS DEL PAUTO, MUNICIPIO DE TRINIDAD DEPARTAMENTO DE CASANARE”.

Adicionalmente, pese a que en el citado formato se indicaron las especificaciones técnicas, allí también se lee expresamente que “en caso de presentarse errores u omisiones o discrepancias entre las especificaciones técnicas, planos, datos y cantidades de obras físicas al objeto del presente proyecto, el contratista podrá solicitar y sugerir cambios o modificaciones con el visto bueno de la interventoría de las obras y del supervisor designado por la Gobernación de Casanare”, por lo tanto, si el contratista consideraba que las obras no podían elaborarse en la forma allí dispuesta para que cumplieran el cometido para el cual se habían contratado, bien pudo hacer las sugerencias respectivas, lo que no está evidenciado.

Por consiguiente, contrario a lo señalado por el recurrente, no desvirtuó que la obra quedó inconclusa y no prestaba ningún servicio; que la obra



se hizo en contravía a lo dispuesto en la norma RAS 2000 que prohíbe la construcción de alcantarillados pluviales no asociados a vías pavimentadas; que hubo errores en la construcción de los cárcamos que hacían difícil y costoso el mantenimiento de la obra, entre otros puntos, de manera que, el cargo de falsa motivación de los actos acusados está demostrado.

(v) *"Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa"*

El recurrente manifestó que en el escrito de demanda se hizo una exposición amplia de situaciones que, a su juicio, constituyen una flagrante violación al derecho de audiencia y defensa, sin que el *a quo* se hubiera pronunciado sobre los mismos.

Afirmó que los actos acusados no se ajustan a las normas legales en que debieron fundarse, para ello citó lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 610 de 2000.

Sostuvo que el ente de control no decretó pruebas esenciales, no cotejó ni compartió los estudios técnicos aportados en el trámite del proceso fiscal, no elaboró ningún concepto de interpretación normativa ni atendió los razonamientos de los defensores, haciendo caso omiso de los aportes probatorios, críticas y razonamientos esbozados en el proceso, por lo que, según lo consideró, de la lectura del fallo de responsabilidad fiscal se evidencia que el juicio fiscal no se basó en pruebas legalmente decretadas y allegadas al proceso.

La Sala tampoco dará prosperidad a este reproche teniendo en cuenta que el recurrente se limitó a manifestar que se le violó el derecho de audiencia y defensa y que el ente de control no decretó pruebas esenciales, pero no especificó a cuáles pruebas se refería, o cuáles pruebas dejaron de practicarse; afirmó que no se cotejó ni compartieron los estudios técnicos aportados en el trámite del proceso fiscal, pero tampoco acreditó que hubiese objetado el informe que sirvió como base



para dictar el fallo con responsabilidad fiscal; ni tampoco demostró en sede judicial por qué dicho informe no podía tenerse como prueba; también afirmó que no se elaboró ningún concepto de interpretación normativa ni atendió los razonamientos de los defensores, haciendo caso omiso de los aportes probatorios, críticas y razonamientos esbozados en el proceso, sin especificar a cuáles razonamientos se refiere.

Por lo tanto, se concluye que la parte recurrente no desvirtuó los fundamentos legales tenidos en cuenta por el órgano de control fiscal en los actos acusados, carga que le correspondía en los términos de lo previsto por el artículo 167 del Código General del Proceso, según el cual "(...) incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen".

Finalmente, en cuanto al argumento de que el ente de control violó las garantías del debido proceso al negar el decreto de unas pruebas fundamentales para dirimir asuntos relativos a la existencia del detrimento patrimonial, sobre la existencia de hechos que se asumieron como ciertos en la investigación y respecto de la relación de causalidad entre éstos y el supuesto hecho dañino, y que, el ente de control ordenó el decreto de unas pruebas que no pudo recaudar y dejó de valorar la totalidad de las aportadas al plenario, se tiene que, igualmente dichos argumentos son meras manifestaciones que no están acompañadas de ningún elemento probatorio que permitan respaldar su dicho.

Al efecto, valga indicar que, la Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo, como "... el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, "materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa..."⁵⁰ "⁵¹.

⁵⁰ Sentencias T- 051 de 2016, C- 980 de 2010 y T-796 de 2006.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T- 105 del 18 de abril de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



En la misma sentencia citada, esto es, la T- 105 de 2023, la Corte recordó que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas por el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (ix) impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso.

En el caso concreto, no se probó que las garantías que componen el debido proceso administrativo hayan sido inobservadas durante el proceso de responsabilidad fiscal que se adelantó en contra del demandante; toda vez que, el recurrente fue oído durante la actuación que se siguió en su contra; no está evidenciado que las providencias se le hayan dejado de notificar de manera oportuna y de conformidad con la ley, u ocurrido dilaciones injustificadas, o que no se le permitiera su participación; la actuación se adelantó por la autoridad competente y con el respeto del trámite previsto en la Ley 610 de 2000 y, por último, se le dio la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción y de impugnar las decisiones proferidas en su contra.

De otro lado, en cuanto al argumento del recurrente consistente en que de la lectura del auto por medio del cual el contralor general de la República desató el grado de consulta y resolvió los recursos de apelación se evidenciaba que no estaba debidamente motivado, dado que, el señor Barreto Torres solo es mencionado en la página cinco de la providencia y en la parte resolutive, y se omitió el pronunciamiento sobre las razones de hecho y de derecho sustentadas en el recurso.

Al respecto, se recuerda lo siguiente:



(i) El interesado interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del auto nro. 2032 del 2 de diciembre de 2016 «por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal respecto de unos imputados y sin responsabilidad fiscal respecto de otros dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 2014-04247_UC-PRF 585», proferido por el Contralor delegado intersectorial 20 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República⁵².

(ii) Por auto 2117 del 21 de diciembre de 2016 proferido por el contralor delegado intersectorial nro. 20 del Grupo para el Conocimiento y Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el fallo de primera instancia en el que fueron resueltos de manera expresa cada uno de los cargos mencionados en el recurso de reposición.

(iii) Por último, por auto nro. ORD-80112-0009 del 19 de enero de 2017, proferido por el Contralor General de la República «por el cual se revisa en grado de consulta y se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el fallo proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No.prf-585»⁵³. Allí se observa que, dicho pronunciamiento no solo se hizo en relación con los recursos de apelación interpuestos, sino también se surtió el grado de consulta, advirtiendo que dicha circunstancia permitía examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, por lo que, en ese contexto, se pronunció sobre el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de la acreditación del daño patrimonial del Estado y su cuantificación.

⁵² Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317 Cuaderno 2", Documento denominado "20170126_ Constancia Not. Auto No. ORD-80112--0009-2017_201IE0006319_PRF 585_(fl_4510-4512)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 23", pág. 1.

⁵³ Ibidem, Testigo Documental "CD2 Folio 317A Cuaderno 2", Documento denominado "20170119_ Auto No. ORD-80112--0009-2017 Revisa grado y Resuelve recursos_PRF 585_(fl_4469-4496)" de la carpeta denominada "CUADERNO PRINCIPAL No. 23", pág. 1.



Ahora, en el reproche formulado por el demandante lo que se desprende es que se limitó a mencionar que los argumentos expuestos en el recurso de apelación no le fueron resueltos; sin embargo, el hecho de que en el acto acusado no exista un pronunciamiento expreso o individual respecto de cada una de las inconformidades no se traduce en la violación del debido proceso o en la falta de motivación del acto administrativo. Ello, por cuanto, del contenido del acto administrativo que resolvió la apelación se observa que fueron analizados los elementos para confirmar la decisión de declarar la responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, dicha situación, no tiene la entidad suficiente para controvertir la legalidad de los actos acusados, en la medida que, por un lado, el interesado omitió indicar por qué la falta de pronunciamiento frente a lo expuesto en el recurso de apelación era determinante en la decisión de confirmar la declaratoria de responsabilidad fiscal y, por el otro, el fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia explicó las razones por las cuales era responsable fiscalmente, y si bien interpuso un recurso de apelación que no le fue resuelto de manera individual y expresa respecto de cada una de las alegaciones, en todo caso en sede judicial tuvo la oportunidad de desvirtuar los fundamentos que dieron lugar a dicha declaratoria, con los mismos argumentos o incluso con otros distintos. Para ello, cabe precisar que, tal como lo ha señalado esta Sección de manera pacífica, para cuestionar la legalidad de los actos enjuiciados es posible plantear nuevos argumentos en la demanda frente a los formulados en sede administrativa⁵⁴.

En conclusión, pese a que el acto que desató el recurso de apelación no examinó de manera individual y expresa las argumentaciones expuestas por el hoy recurrente, éste no demostró en sede judicial, por ninguno de los medios probatorios establecidos en la ley, que las razones por las cuales se le imputó responsabilidad fiscal no fueran ciertas o no tuvieran

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2022.C.P.: Hernando Sánchez Sánchez. Expediente nro. 11001032400020100004900.



sustento legal o probatorio alguno, de manera que, este reproche tampoco prospera.

Por los motivos examinados, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que denegó las pretensiones de la parte actora.

5.5. Costas procesales en segunda instancia

El artículo 188 del CPACA estableció que, *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (...)”*. A su vez, el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, lo adicionó en el siguiente sentido: *“en todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”*, no obstante, para la fecha en que se profirió la sentencia de primera instancia, - 17 de mayo de 2018-, esta última modificación no estaba vigente.

Conforme con lo previsto por el artículo 365 del Código General del Proceso, la condena en costas está sujeta, entre otras, a las siguientes reglas: - se condenará a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación; - debe ordenarse en la sentencia o en el auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella, y - solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Como lo ha explicado esta Sección⁵⁵, el criterio objetivo valorativo de la condena en costas implica que es objetivo, por lo que, contrario a lo señalado por el recurrente, no resulta de un obrar temerario o de mala

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2021. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Expediente radicación nro. 25000234100020150018001.



fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es el resultado de su derrota en el proceso o en el recurso propuesto, y valorativo, porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro de éste.

Acorde con las normas citadas en precedencia, se condenará en costas en esta instancia a la parte actora, dado que le será resuelto desfavorablemente el recurso.

Para ello, se comprueba que la Contraloría General de la República acudió a este proceso por conducto de apoderado. En consecuencia, se dará aplicación a lo previsto por el Acuerdo nro. 1887 del 27 de agosto de 2003⁵⁶, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, que estableció las tarifas de las agencias en derecho para los procesos Contencioso Administrativos, en el capítulo tercero del artículo sexto, y se impondrá su favor, el pago de la suma equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente a cargo de la parte actora⁵⁷.

Por último, dado que no está acreditada la causación de gastos procesales, esta Sala no condenará en costas por dicho concepto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁵⁶ Gaceta de la judicatura. Consultado en actosadministrativos.ramajudicial.gov.co.

⁵⁷ Atendiendo a que la disposición establece que en los procesos de segunda instancia con cuantía se impondrá hasta el cinco por ciento del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.



FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 17 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Casanare, por los motivos explicados en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar a la parte actora a pagar a favor de parte demandada, Contraloría General de la República, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente.

TERCERO: Devolver el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado
Aclara voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado
Aclara voto

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.