

# CONTRALORÍA

General de la República

82119

Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 03-03-2026 15:19  
Al Contestar Cite Este No.: 2026EE0044591 Fol:0 Anex:1 FA:0  
ORIGEN 82119 UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL / ROCIO DEL MAR TERAN CALVACHE  
DESTINO JOSÉ ANDRÉS JIMÉNEZ AMAYA / CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA  
ASUNTO COMUNICACIÓN ARCHIVO INDAGACIÓN PRELIMINAR IP-89112-2024-46955  
OBS

2026EE0044591



Doctor

**José Andrés Jiménez Amaya**

Representante legal

**La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (Caja Honor)**

[andres.jimenez@cajahonor.gov.co](mailto:andres.jimenez@cajahonor.gov.co)

[notificaciones.judiciales@cajahonor.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@cajahonor.gov.co)

**Asunto:** Comunicación archivo indagación preliminar IP-89112-2024-46955

De manera atenta me permito comunicar a su Despacho que, mediante Auto URF1–0045 del 2 de marzo de 2026, proferido dentro de la indagación preliminar citada en el asunto, la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal dispuso el archivo de la actuación, al haberse determinado que el hecho investigado no constituye detrimento patrimonial.

La indagación guardaba relación con la ejecución del Contrato N.º 84 de 2022, cuyo objeto consistió en la *“prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, incluidos servicios conexos y eventuales, para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía”*.

Así las cosas, se remite el acto administrativo mencionado, para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,

**Rocio del Mar Teran Calvache**  
**Profesional Universitaria, Grado 01**  
**Abogada Sustanciadora**

Anexo: lo anunciado.



**CONTRALORÍA**  
General de la República

**AUTO N° URF1-0045**

**FECHA:02 de marzo de 2026**

**PÁGINA 1 DE 20**

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

<b>INDAGACION PRELIMINAR</b>	IP-89112-2024-46955
<b>ENTIDAD AFECTADA</b>	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR NIT: 860021967-7
<b>CUANTÍA DE DAÑO</b>	POR DETERMINAR
<b>PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES</b>	POR DETERMINAR
<b>TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE</b>	POR DETERMINAR

**LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 1 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,**

Con fundamento en lo establecido en los artículos 267 y 268, numeral 5° y 271 de la Constitución Política; artículo 64G del Decreto 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, numeral 4° del artículo 6° y artículo 21 de la Resolución Organizacional 0748 del 26 de febrero de 2020, procede a proferir **AUTO DE ARCHIVO** de la Indagación Preliminar No IP-89112-2024-46955, por el presunto daño producido a la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR.

La competencia se activó en virtud del numeral 1°, literal a) del artículo 21 de la Resolución Organizacional 748 de 2020, pues al parecer estaba comprometida la gestión el Doctor LUIS FELIPE PAREDES CADENA, en su condición de general para la época de los hechos.

**ANTECEDENTE**

Se constituye en antecedente de la presente actuación la auditoría realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad a la entidad CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR, identificada con NIT: 860021967-7, para a la vigencia 2022.

En la auditoría financiera adelanta a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – Caja Honor en el primer semestre de 2024, respecto a la vigencia 2022, la Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Defensa y Seguridad formuló el "HALLAZGO No. 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F), el cual fue remitido con radicado 2024IE0081511 del 26 de julio de 2024 a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo; Posteriormente fue trasladado a la Contraloría Delegada Intersectorial No.1, y devuelto a la Delegada para el Sector Defensa y Seguridad

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

a través de oficio 2024IE0027010 del 07 de marzo de 2025, con el objeto de iniciar indagación preliminar por no confluir los elementos necesarios para el inicio de un Proceso de Responsabilidad Fiscal.

De lo anterior, la Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad Dirección de Vigilancia Fiscal, apertura Indagación Preliminar mediante Auto No 0125 de 17 de julio de 2025.

En el curso de la actuación, fue trasladada la indagación preliminar al Despacho de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, mediante oficio con número de radicado SIGEDOC 2025IE0153084 de 19 de diciembre de 2025.

Así las cosas, mediante oficio con radicado No. 2025IE0154188 de 22 de diciembre de 2025, se realizó la asignación a la Contraloría Delegada Intersectorial No.1, toda vez que podría encontrarse comprometida la gestión del Doctor LUIS FELIPE PAREDES CADENA, quien para la época de los hechos ostentaba el grado de General y, además, se desempeñaba como Gerente de la entidad presuntamente afectada.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Como fundamentos de derecho, se invocan las siguientes normas:

- Constitución Política de 1991, artículo 209;
- Ley 80 de 1993, artículos 3°, 23 y 26;
- Ley 610 de 2000, artículo 3° y 6°;
- Ley 1474 de 2011, artículos 82 y 83;
- Ley 1952 de 28 de 2019, artículo 38.
- 

#### **NATURALEZA JURIDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA**

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – Caja Honor, conforme al artículo 2 de la Ley 973 del 2005 es una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Bancaria.

Así mismo, tiene como objeto facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia, mediante la realización o promoción de todas las operaciones del mercado inmobiliario, incluidas las de intermediación, la captación y administración del ahorro de sus afiliados y el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas, financieras y crediticias que sean indispensables para el mismo efecto.

#### **HECHOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES**

Del ejercicio de la Auditoría Financiera vigencia 2023, que dio origen al hallazgo COH\_4257\_2024, se ponen en conocimiento lo que a continuación se transcribe:

*“HALLAZGO No. 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F)*

*Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, relacionado con*

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

*la contratación y pago de estudios de seguridad cuando se contaba con el Convenio 143 de 2017 que prestaba el mismo servicio y sin ningún costo para la entidad, el cual se presenta en los siguientes términos:*

*CAJA HONOR tiene dentro de misionalidad el contribuir al bienestar de sus afiliados y sus familias, teniendo como estandarte distintos modelos para la adquisición de soluciones de vivienda, destacándose entre ellos el modelo "HÉROES", en el cual se busca brindar subsidios a miembros de la fuerza pública con disminución de la capacidad psicofísica y beneficiarios de afiliaciones fallecidos pertenecientes a las fuerzas militares mediante el Fondo de Solidaridad.*

*Con el fin de cumplir con esta misionalidad, CAJA HONOR debe adquirir viviendas para entregárselas a los afiliados y/o beneficiarios que cumplan con los requisitos del modelo "HEROES".*

*Para ello, se establece que, en el Fondo de Solidaridad, CAJA HONOR debe seleccionar los proyectos de vivienda que requiere comprar mediante un proceso de contratación que incluye analizar las distintas ofertas de vivienda y realizar informes de viabilidad para que estos elementos sean tenidos en cuenta por el Comité del mencionado fondo.*

*Para la elaboración del estudio previo de contratos para la adquisición de viviendas que tengan como destino el Fondo de Solidaridad, CAJA HONOR dentro de su informe de viabilidad debe elaborar un "estudio de seguridad" sobre el proyecto a adquirir.*

*Con el fin de obtener dicho documento, CAJA HONOR suscribió el contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022, con el objeto de realizar la "prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada incluidos servicios conexos y eventuales para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía".*

*En este contrato se incluyó dentro los servicios adquiridos, como un servicio "eventual" la elaboración de estudios de seguridad a futuros proyectos para la compra de viviendas, a nivel nacional, con el fin de determinar el entorno desde el punto de vista de seguridad de estos y que deben contener un análisis de comportamiento histórico de seguridad de la zona a desarrollar el proyecto, la verificación con observatorios o entidades encargadas de hacer seguimiento a la situación de seguridad de la ciudad o municipio a realizar el estudio de seguridad, la recopilación de informes o estadísticas sobre situación de seguridad del sector, el análisis de factores exógenos del sector que puedan impedir el goce y habitabilidad.*

*En el marco de este contrato, CAJA HONOR le solicitó al contratista realizar los siguientes estudios de seguridad:*

- Proyecto de vivienda bohíos en Cerinza - Boyacá
- Proyecto Orocué en Sahagún Córdoba
- Proyecto parque verde Villa Gorgona en Candelaria, Valle del Cauca
- Proyectos Villa Isabel y Reina Isabel

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

• *Proyecto Santa Sofía*

*De los proyectos mencionados anteriormente, CAJA HONOR pagó por dichos estudios un valor de \$17.047.665.*

*Por otra parte, CAJA HONOR suscribió el convenio interadministrativo de colaboración No. 143 firmado el 24 de octubre del año 2017, entre el Departamento de inteligencia y contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia CEDE2 y el Gerente General de CAJA HONOR, con el objeto de “permitir el acceso al cede2 a la información de los afiliados de CAJA HONOR que contribuya al cumplimiento de las funciones de inteligencia y contrainteligencia propias de este organismo”, el cual es un convenio no oneroso entre las partes y se ha prorrogado en el tiempo de manera anual encontrándose vigente hasta el 14 de septiembre de 2024.*

*Se contempla en el clausulado del convenio que CEDE2 dispondrá de los medios humanos para la elaboración de estudios de seguridad a personas, tecnología e infraestructura que la CAJA requiera, previa solicitud de manera escrita por parte de esta Entidad.*

*De lo anterior se puede observar que, CAJA HONOR tenía la disponibilidad de realizar los estudios de seguridad para los proyectos de adquisición de viviendas por el Fondo de Solidaridad, mediante el convenio interadministrativo 143 de 2017, en el cual no se generaría ningún costo por la elaboración de ellos; sin embargo, optó por establecer dicha actividad mediante un contrato de prestación de servicios con un tercero, lo que conllevaría al gasto de recursos.*

*En ese sentido, se generó una pérdida de recursos de la entidad por la suma de \$17.047.665, correspondientes al pago de los estudios de seguridad en el marco del contrato de prestación de servicios No 84 de 2022, debido a una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente<sup>5</sup> por CAJA HONOR, al pagar por un servicio al que podría acceder sin costo alguno, actuación administrativa que, además, estaría en contravía de los principios de la función administrativa<sup>6</sup> y la gestión fiscal.*

*Por lo tanto, se confirma el hallazgo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.”*

**ACTUACIONES PRE-PROCESALES**

1. Mediante Auto No 0125 de 17 de julio de 2025<sup>1</sup>, la Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad Dirección de Vigilancia Fiscal dispuso la apertura indagación preliminar IP-89112-2024-46955; Acto administrativo comunicado al representante legal de la Caja Promotora de Vivienda Militar y De Policía (Caja Honor) a través de oficio con numero de radicado 2025EE0150567 de 24 de julio de 2025<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Folio 18 a 22 del cuaderno principal 1

<sup>2</sup> Folio 23 del cuaderno principal 1

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

2. Por intermedio de los Autos No 0191 de 02 de diciembre de 2025<sup>3</sup>, No. 0192 de 10 de diciembre de 2025<sup>4</sup> y No. 0194 de 12 de diciembre de 2025<sup>5</sup>, la Contraloría Delegada Sectorial ordenó decretar pruebas en el trámite de la indagación preliminar en comento.
3. En atención a lo anterior, la entidad requerida remitió las pruebas documentales solicitadas a través de los oficios con numero de radicado 2025ER0175182<sup>6</sup>.
4. Posteriormente, a través de los Autos No 0191 de 02 de diciembre de 2025<sup>7</sup>, No. 0192 de 10 de diciembre de 2025<sup>8</sup> y No. 0194 de 12 de diciembre de 2025<sup>9</sup> la Contraloría Delegada para el Sector Defensa ordenó decretar de oficio la práctica de pruebas documentales en el trámite de la indagación preliminar No IP-89112-2024-46955, diligencias que fueron comunicadas de la siguiente manera:
  - Auto No. 0191, comunicado mediante oficio con numero de radicado 2025EE0258445 de 03 de diciembre de 2025<sup>10</sup> a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía; y a COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCA Y SEGURIDAD LTDA., a través de oficio con radicado 2025EE0258453 de 03 de diciembre de 2025<sup>11</sup>.
  - Auto No.192, comunicado por intermedio del oficio con numero de radicado SIGEDOC 2025IE0148428 de 10 de diciembre de 2025<sup>12</sup>, al equipo de la Contraloría General Sector Defensa, quien realizó la auditoría financiera a la Caja Promotora De Vivienda Militar.
  - Oficio con radicado 2025EE0263896 de 12 de diciembre de 2025<sup>13</sup>, por medio del cual se comunicó el Auto No. 194 a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (Caja Honor).
5. En cumplimiento de lo ordenado, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (Caja Honor), remitió la información solicitada mediante los oficios 2025ER0289603, 2025ER293406, 2025ER00289603 y 2025ER0291585<sup>14</sup>. Igualmente, la entidad COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCA y SEGURIDAD LTDA., remitió acervo probatorio a través del oficio 2025ER0290521<sup>15</sup>
6. Por ultimo y en atención al Auto No 194 de 2025, por conducto del oficio con numero de radicado 2025IE0150704 del 15 de diciembre de 2025<sup>16</sup>, el equipo Auditor financiero de la Contraloría General Sector Defensa, allegó la información requerida.

<sup>3</sup> Folio 29 a 31 del cuaderno principal 1

<sup>4</sup> Folio 42 a 44 del cuaderno principal 1

<sup>5</sup> Folio 49 a 51 del cuaderno principal 1

<sup>6</sup> Folio 25 a 27 del cuaderno principal 1 y CD- Referencia Cruzada, folio 28.

<sup>7</sup> Folio 29 a 31 del cuaderno principal 1

<sup>8</sup> Folio 42 a 44 del cuaderno principal 1

<sup>9</sup> Folio 49 a 51 del cuaderno principal 1

<sup>10</sup> Folio 32 del cuaderno principal 1

<sup>11</sup> Folio 34 del cuaderno principal 1

<sup>12</sup> Folio 45 del cuaderno principal 1

<sup>13</sup> Folio 52 del cuaderno principal 1

<sup>14</sup> Folio 38 del cuaderno principal 1, y CD. Referencia Cruzada, folio 39 -respuesta a lo ordenado en Auto No. 191

<sup>15</sup> Folio 40 y CD- Referencia Cruzada, folio 41. Respuesta a lo ordenado en Auto No. 191

<sup>16</sup> Folio 47 y CD- Referencia Cruzada, folio 48. Respuesta en cumplimiento del Auto No. 0192 de 2025



















**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

### **RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA**

Como tales obran los allegados al expediente de la Indagación Preliminar y del Antecedente que le dio origen, los cuales se relacionan así:

Con el formato de traslado del hallazgo COH\_4257\_2024: se allegaron en CD<sup>17</sup> las siguientes evidencias:






1. Expediente del Contrato 84 de 2022.

-  5300790101-ESTUDIO PREVIO
-  5300790102-ANÁLISIS MERCADO
-  5300790103-PLIEGO DE CONDICIONES
-  5300790104-DOCUMENTOS PERSONA N...
-  5300790105-CERTIFICACIONES
-  5300790106-ANTECEDENTES
-  5300790107-CONSULTA DE RIESGOS
-  5300790202-CONTRATO
-  5300790203-ACTA DE INICIO Y APROBAC...
-  5300790204-GARANTÍAS
-  5300790206-INFORMES DE SUPERVISIÓN
-  5300790207-PAGO PROVEEDORES
-  5300790208-EXITOSOS DE PAGO
  
-  5300790211-MODIFICACIONES CONTRA...
-  5300790213-EVALUACIÓN DE PROVEEDO...
-  5300790301-LIQUIDACIÓN CONTRACTU...







2. Estudios Previos Contrato 84 de 2022
3. Manual interno de contratación Caja honor.
4. Informe asesor Delegada Defensa.
5. Exitosos de pago
6. CDP.
7. Pólizas.

<sup>17</sup> CD, Referencia Cruzada, folio.9- HALLAZGO No. 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F).







**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

-  RQ\_31\_P4\_C6\_Poliza Manejo Global 2021 feb\_oct
-  RQ\_31\_P4\_C6\_Poliza Manejo Global 2021oct\_2022ene
-  RQ\_31\_P4\_C7\_Poliza Manejo Global 2022 jun\_agos
-  RQ\_31\_P4\_C7\_Poliza Manejo Global 2022 ene-jun
-  RQ\_31\_P4\_C7\_Poliza Manejo Global 2022agos\_2023jun

**8. Documentos presuntos responsable Luis Felipe Paredes.**

-  RQ\_31\_P1\_C1\_ACTO ADM DE NOMBRAMIENTO Y ACTA DE POSESION LUIS PAREDES
-  RQ\_31\_P1\_C1\_CEDULA DE CIUDADANIA LUIS PAREDES
-  RQ\_31\_P1\_C1\_DECLARACION BIENES Y RENTAS SIGEP LUIS PAREDES
-  RQ\_31\_P1\_C1\_HOJA DE VIDA LUIS PAREDES
-  RQ\_31\_P1\_C1\_MANUAL DE FUNCIONES LUIS PAREDES
-  RQ\_31\_P2\_C1\_Certificacion Luis Paredes

**9. Documentos presunto responsable William Bendeck.**

-  RQ\_31\_P1\_C2\_ACTO ADM Y ACTA POSESION RICARDO
-  RQ\_31\_P1\_C2\_CEDULA RICARDO
-  RQ\_31\_P1\_C2\_DECLARACIÓN DE BIENES Y RENTAS SIGEP RICARDO
-  RQ\_31\_P1\_C2\_HOJA DE VIDA RICARDO
-  RQ\_31\_P1\_C2\_MANUAL DE FUNCIONES RICARDO
-  RQ\_31\_P2\_C1\_Certificacion Ricardo Bendeck

**10. Papel de Trabajo.**

Que en el trámite de la indagación preliminar se recaudó las siguientes pruebas:













- Respuesta a comunicado No.2025EE0150567 – Apertura de Indagación Preliminar IP-89112-2024-46955<sup>18</sup>
- Soporte factura de pago del 13 al 37<sup>19</sup>
- Informes de ejecución de Numero 1 al 37.<sup>20</sup>
- Anexos varios:

<sup>18</sup> ibidem

<sup>19</sup> ibidem

<sup>20</sup> ibidem

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

-  1. Estudio de Seguridad-BOHIOS
  -  2. Estudio de Seguridad-VILLA ISABEL Y REINA ISABEL
  -  3. Estudio de Seguridad-OROCUE SAHAGUN
  -  4. Estudio de Seguridad-PARQUE VERDE
  -  5. Estudio de Seguridad-SANTA SOFIA
  -  Certificación CEDE2
  
  -  Certificación CEDE2
  -  Correo Remisorio Estudio de Seguridad Proyecto Cerinza
  -  Correo Remisorio Estudio de Seguridad Proyecto Oroque
  -  Correo Remisorio Estudio de Seguridad Proyecto Reina Isabel y Villa Isabel
  -  Correo Remisorio Estudio de Seguridad Proyecto Santa Sofia
  -  Cto. 143-2017 Departamento de inteligencia y contrainteligencia
- Anexo -1 formato certificación proveedores <sup>21</sup>
  - Anexo- 2 Comunicación por parte del Jefe Departamental inteligencia y contrainteligencia respecto al Convenio de colaboración No 143 de 2107<sup>22</sup>
  - Comprobantes de pago del 1 al 37<sup>23</sup>
  - Correos remisorios por medio de los cuales el contratista COLVISEG hizo entrega de los estudios de seguridad de los proyectos de vivienda: Bohíos en Cerinza – Boyacá, Villa Isabel y Reina Isabel en Santa Marta, Orocué en Sahagún Córdoba, Parque Verde en Villa Gorgona Candelaria y Proyecto Santa Sofía en Sabanagrande – Atlántico<sup>24</sup>
  - Certificación de numero de factura, el valor facturado por estudios de seguridad realizados a los proyectos de vivienda<sup>25</sup>
  - Documentos revisores fiscal de la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR<sup>26</sup>
  - Expediente convenio interadministrativo No 143 de 2017<sup>27</sup>

**CONSIDERACIONES**

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de Sistemas de Control como el de Revisión de Cuentas, el Financiero, el de Legalidad, el de Gestión y la Evaluación del Control Interno. Siendo entre otras atribuciones del Contralor General de la República, la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal; atribución que se cumple por medio del Proceso de Responsabilidad Fiscal, que no es otro, que el conjunto de actuaciones que adelantan los organismos

<sup>21</sup> Cd- Referencia cruzada folio 39, Carpeta denominada “2025ER0291585”

<sup>22</sup> ibidem

<sup>23</sup> Cd- Referencia cruzada folio 39, Carpeta denominada “2025ER293406”

<sup>24</sup> ibidem

<sup>25</sup> Cd- Referencia cruzada folio 41, Carpeta denominada “2025ER0290521”

<sup>26</sup> ibidem

<sup>27</sup> CD referencia cruzada folio 48, carpeta denominada” 2025IE0150704 “

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

de control fiscal, con el fin de establecer la responsabilidad de servidores públicos, contratistas y particulares, quienes en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, generaron o contribuyeron al daño patrimonial público, por una indebida o irregular adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de los recursos Estatales (artículo 3° de la Ley 610 de 2000).

Al tenor de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

En el mismo sentido, el artículo 124 de la Constitución, dispone que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, otorgando a la Contraloría General de la República, según lo establecido en el numeral 5° del artículo 268, la competencia para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, en consecuencia podrá imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

Así las cosas, el Decreto 267 de 2000, en su artículo 6° señala que, a la Contraloría General de la República, en ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones.

La Corte Constitucional, en sentencia C-374 de 1995, manifiesta respecto al control fiscal que:

*"[...] constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las contralorías."*

La responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio, su único fin consiste en reparar el patrimonio público que ha sido menguado por servidores públicos o particulares que realizaron una gestión fiscal irregular, dicho de otra forma, su finalidad es meramente indemnizatoria. Esto la distingue de las responsabilidades penal y disciplinaria; se trata de una responsabilidad que no tiene carácter sancionatorio.

La Indagación Preliminar, tiene como objeto determinar si existe daño al patrimonio del Estado, la entidad afectada, la competencia del organismo fiscalizador e identificar a los servidores públicos o particulares que con su conducta dolosa o gravemente culposa hayan ocasionado detrimento al erario.

Es así como, el artículo 39 de la Ley 610 prescribe:

*"[...] Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal."*

En concordancia con lo anterior, el precepto del artículo 5° de la Ley 610 de 2000, establece que la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; y, c) un nexo causal entre el daño y la conducta.

El daño patrimonial se encuentra igualmente definido en el Estatuto Fiscal de la siguiente forma:

*“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

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

El Patrimonio Público, según la Carta Política, en Colombia se conforma por el territorio, los bienes de uso público y los fiscales, término que encuentra sinónimo en el de Hacienda Pública. Por otro lado, en el artículo 35 la Ley 42 de 1993 se define la Hacienda Nacional como “[e]l conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el tesoro nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquéllos que le pertenezcan así como los que adquiere conforme a derecho”.

De tal suerte, que quien ostenta la personería jurídica del patrimonio público es la Nación y ejerciendo el Estado la representación jurídica de aquélla habrá de realizar sólo los fines enmarcados en la prestación de los servicios públicos, con el conjunto de elementos económicos que son propiedad de aquélla sin que sus administrados puedan disponer jurídicamente de ellos.

Ahora bien, teniendo presente el expuesto marco conceptual es posible entender el daño fiscal, en cuanto elemento primordial de la acción fiscal y por ende del mismo proceso de responsabilidad fiscal, que sólo se produce al patrimonio público y según los principios generales de la responsabilidad debe tener las características de cierto, especial, anormal y con arreglo a su real magnitud.

Daño que debe acontecer en el ejercicio de la gestión fiscal, la cual consiste, según la Ley 610 de 2000, así:

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

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

De allí que no toda conducta del servidor público o de las personas de derecho privado sean objeto de interés para el proceso de responsabilidad fiscal, sólo la que se relacione con el manejo o administración de recursos o fondos públicos (gestión fiscal); esto es, actos, hechos, operaciones y contratos que signifiquen disposición de los bienes y recursos públicos, pero la conducta ha de ser antijurídica, al exigir la norma que la gestión fiscal irregular debe ser realizada con dolo o culpa, y ésta última como grave, en razón a que su levedad no reviste trascendencia en esta acción, lo que se conoce como el criterio de imputación del daño antijurídico.

La Gestión Fiscal se constituye en el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de los fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares, siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos fondos o bienes estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados (Sala Plena, Sentencia C-840, 9 de agosto de 2001, expediente 0-3389, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería).

En este punto es necesario recordar que, la función pública, como el servicio que prestan los servidores públicos a favor del Estado, se dirige especialmente a satisfacer los intereses generales y por eso deben ajustarse a unas reglas de rectitud en el ejercicio de sus funciones, para proteger el interés público y los recursos del Estado en la contratación.

Frente a este tipo de actuaciones, la Corte Constitucional ha señalado que la *“indagación preliminar, (...) puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal”* (Sentencia C-840 de 2001), mientras que el Consejo de Estado ha considerado que las *“diligencias preliminares únicamente son necesarias cuando exista duda sobre la procedencia de la apertura de la investigación”* (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 20 de septiembre de 2007, Radicación: 18001-23-31-000-2000-00277-01, Consejera Ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN).

Por su parte, en el Concepto No. 80112-IE47203 del 03 de agosto de 2011, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, manifestó:

*“Las indagaciones preliminares o previas son etapas pre procesales que sirven para dar certeza sobre la existencia de elementos fundamentales dentro de un proceso o procedimiento. (...) buscan recaudar información de manera ágil y de forma unilateral sobre aspectos necesarios para iniciar el respectivo proceso o procedimiento: casos de duda sobre la procedencia de apertura de la investigación formal, identificación de sujetos a investigar y existencia real del hecho.*

(...)

*(...) para el caso de las indagaciones preliminares dicha investigación tiene los siguientes objetivos:*

- Verificar la competencia del órgano investigador.*
- Verificar la ocurrencia del hecho que se investiga.*
- Verificar que se ha afectado el patrimonio estatal.*
- Determinar la entidad afectada.*
- Identificar presuntos responsables (...).*



**CONTRALORÍA**  
General de la República

AUTO N° URF1-0045

FECHA:02 de marzo de 2026

PÁGINA 12 DE 20

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

*La prueba que se recaude dentro de una investigación preliminar busca verificar entonces si somos o no competentes, si ocurrió o no un hecho que causó un daño patrimonial al Estado, y finalmente, quienes pudieron ser -no quienes fueron- los causantes de ese daño al patrimonio público (...).*

## DEL CASO CONCRETO

### I.- PRESUNTO DAÑO FISCAL

Como se recordará, el hecho por el cual se dio origen al Hallazgo Fiscal se deriva de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022, cuyo objeto consistió en la “*prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada incluidos servicios conexos y eventuales para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía*”<sup>28</sup>, por parte de la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR POLICÍA y COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD LTDA., con NIT: 860090721-7, el 7 de julio de 2022. Dicho Contrato liquidado el 19 de diciembre de 2023.

En desarrollo del referido instrumento contractual se llevaron a cabo estudios de seguridad respecto de distintos proyectos de vivienda, los cuales constituyen el eje material del análisis fiscal objeto del presente proceso.

Aunado a lo anterior, la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA suscribió el convenio interadministrativo de colaboración No. 143 firmado el 24 de octubre del año 2017, con Departamento de inteligencia y contrainteligencia de Ejército Nacional de Colombia CEDE2, con el objeto de “*permitir el acceso al CEDE2 a la información de los afiliados de CAJA HONOR que contribuya al cumplimiento de las funciones de inteligencia y contrainteligencia propias de este organismo. Convenio celebrado a título gratuito y prorrogado anualmente, encontrándose vigente hasta el 14 de septiembre de 2024.*”

Dentro de las obligaciones pactadas en dicho convenio, se estableció expresamente que:

#### OBLIGACION ESPECIAL DEL CEDE2:

(....)

2. *El cede2 dispondrá de los medios humanos para la elaboración de estudios de seguridad a personas, tecnologías e infraestructura que la CAJA requiera, previa solicitud de manera escrita por parte de la Entidad*”<sup>29</sup>

(...)

Bajo ese contexto, el presunto daño patrimonial se fundamenta en la contratación y pago de estudios de seguridad en el marco del Contrato No. 84 de 2022, pese a que la entidad contaba con un convenio interadministrativo vigente que contemplaba la prestación de ese mismo servicio sin costo alguno. En

<sup>28</sup> CD, Referencia Cruzada, folio.9- Material probatorio hallazgo COH\_4257\_2024-ANEXO HALLAZGO No. 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F), carpeta Anexo\_2\_Contrato 84-2022

<sup>29</sup> CD referencia cruzada folio 48, material probatorio remitido mediante SIGEDOC No. 2025IE0150704 - Carpeta denominada “2025IE0150704”- CONTRATO No 143 de 2017

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

tal sentido, se consideró que la decisión de acudir a un tercero para desarrollar dichos estudios habría generado una erogación evitable de recursos públicos.

En virtud de lo anterior, se cuantificó un eventual daño patrimonial por la suma de TRES MILLONES SEISCIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$3.622.639 ), correspondiente al valor pagado por la elaboración de los estudios de seguridad , debido a una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente<sup>5</sup> por CAJA HONOR, al pagar por un servicio al que podría acceder sin costo alguno, actuación administrativa que, además, estaría en contravía de los principios de la función administrativa.

## **II.- INEXISTENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL**

A continuación, el Despacho procede a hacer el análisis probatorio del material recabado dentro de la Indagación Preliminar, el cual nos permite desvirtuar la existencia de daño patrimonial.

Mediante Auto No. 0194 de 12 de diciembre de 2025, se ordenó el decreto y practica de prueba documental, solicitando la remisión del convenio interadministrativo No 143 de 2017, acervo probatorio arrimado a través del número de radicado 2025IE0150704 del 15 de diciembre de 2025<sup>30</sup>.

Del examen integral del citado convenio y de los documentos precontractuales que soportaron su celebración, se advierte que la justificación que dio origen al mismo se fundamentó en la necesidad de aunar esfuerzos, para que el al Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional – CEDE2, desarrolle sus funciones en materia de inteligencia y contrainteligencia.

En efecto, los estudios previos consignan expresamente que:

*“El Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia – CEDE2 – con el objetivo de cumplir con las actividades de inteligencia y contrainteligencia en acatamiento a su misión constitucional y legal, requiere obtener acceso a la base de datos de Caja Honor donde reposa la información concerniente a los afiliados, con el fin de asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación; proteger las instituciones democráticas de la República y los derechos de sus ciudadanos dentro y fuera del territorio colombiano de amenazas como terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, entre otras; y proteger los recursos naturales e intereses económicos de la Nación, tal como lo establece el artículo 04 de la Ley 1621 de 2013.*

*Lo anterior es procedente si se tiene en cuenta la Ley Estatutaria 1621 del diecisiete (17) de abril de 2013 – Inteligencia y Contrainteligencia, Capítulo VIII Deberes de colaboradores de las entidades públicas y privadas, artículo 42, que señala:*

*“(…) los organismos de inteligencia podrán solicitar la cooperación de las entidades públicas y privadas para el cumplimiento de los fines enunciados en esta ley. En caso de que la información solicitada por el organismo de inteligencia esté amparada por la reserva legal, estos organismos y las entidades públicas y privadas podrán suscribir*

<sup>30</sup> CD referencia cruzada folio 48, carpeta denominada” RESP 2025IE0150704 “, contrato 143 de 2017

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

*convenios interinstitucionales de mutuo acuerdo. En cualquier caso, la entrega de tal información no constituirá una violación a la reserva legal, toda vez que la misma continuará bajo este principio, al cual se encuentran obligados los servidores públicos de inteligencia y contrainteligencia en virtud de lo dispuesto en la presente ley. (...)*

*Así mismo es importante señalar que la información que sea suministrada al CEDE2 no podrá ser obtenida con fines diferentes a los enunciados anteriormente, establecidos por la Ley Estatutaria 1621 de 2013.”<sup>31</sup>*

En armonía con lo anterior, el artículo 2 de la Ley 1621 de 2013, define la función de inteligencia y contrainteligencia como aquella desarrollada por organismos especializados del orden nacional, mediante medios humanos o técnicos, orientada a la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información con el propósito de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra el régimen democrático, el orden constitucional y legal, así como la seguridad y defensa nacional.

De igual manera, el artículo 4 ibidem establece que dicha función se encuentra estrictamente limitada, preceptuando que:

*“Ninguna información de inteligencia y contrainteligencia podrá ser obtenida con fines diferentes de:*

- a. Asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación;*
- b. Proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar -en particular los derechos a la vida y la integridad personal- frente a amenazas tales como el terrorismo el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares; y*
- c. Proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la Nación.”<sup>32</sup>*

En ese contexto, el objeto del Convenio Interadministrativo No. 143 de 2017 se circunscribió a permitir al CEDE2 el acceso a la información de los afiliados de Caja Honor, en desarrollo de sus funciones propias de inteligencia y contrainteligencia, con el propósito de apoyar a la entidad en asuntos relacionados con seguridad institucional.

Ahora bien, es importante precisar que la misión del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia – CEDE2 está orientada a la formulación, proyección y ejecución de planes y políticas de inteligencia y contrainteligencia militar para el Ejército Nacional, en cumplimiento del orden constitucional y legal, con el fin de prevenir y neutralizar amenazas actuales o potenciales que afecten la seguridad y defensa de la Nación<sup>33</sup>. En consecuencia, su ámbito funcional responde a finalidades estratégicas propias del sistema estatal de inteligencia, lo cual permite delimitar el alcance material del convenio suscrito y su verdadera naturaleza jurídica.

<sup>31</sup> ibidem

<sup>32</sup> Artículo 4 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones

<sup>33</sup>Ver: <https://www.ejercito.mil.co/departamento-de-inteligencia-y-contrainteligencia/>

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

En desarrollo de lo anterior, y con el propósito de corroborar el alcance real del instrumento interadministrativo, por intermedio del Auto No. 0191 del 2 de diciembre de 2025, este Despacho decretó pruebas de oficio. En cumplimiento de dicha decisión, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, mediante oficio radicado bajo el No. 2025ER0291585 del 12 de diciembre de 2025<sup>34</sup>, remitió comunicación suscrita por el Jefe del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia, relacionada con el Convenio de Colaboración No. 143 de 2017, en la cual se indicó lo siguiente:

*(...) el alcance de este convenio es solo y exclusivamente para el suministro de información con la CEDE2, sin tener como objeto ni compromiso alguno en ninguna de sus cláusulas la realización de estudios de seguridad a los inmuebles de los proyectos del fondo de solidaridad (...)*

Esta precisión resulta relevante para el análisis, en la medida en que permite delimitar con total certeza, el alcance material del convenio interadministrativo y diferenciarlo del objeto contractual que dio lugar al hallazgo.

En línea con el análisis previamente efectuado respecto del alcance del Convenio Interadministrativo No. 143 de 2017, resulta necesario examinar el Contrato de Prestación de Servicios No. 84 de 2022, identificado dentro de los documentos que dieron origen al hallazgo fiscal.

Dicho contrato tuvo por objeto la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, incluidos servicios conexos y eventuales, para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía<sup>35</sup>. En el clausulado contractual se previó expresamente la posibilidad de ejecutar servicios eventuales, los cuales consisten en:

**“ÍTEM 3: SERVICIOS EVENTUALES**

*La Entidad establece un porcentaje estimado del ocho por ciento (8%) adicional al presupuesto de los servicios fijos, para cubrir los servicios eventuales que llegasen a requerirse durante la ejecución del contrato, los cuales serán:  
(...)*

**1. VIGILANTE**

*Servicios adicionales de vigilantes para el cubrimiento de eventos especiales. En este caso, el personal que cubra el servicio deberá contar con equipo de comunicación y arma de dotación. Requisitos mínimos:*

- *Mínimo bachiller en cualquier modalidad y/o soldado profesional.*
- *Experiencia mínima de dos (2) años en empresas de seguridad privada.*
- *Curso actualizado en seguridad, de conformidad con las normas vigentes de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.*

**2. ESTUDIO DE SEGURIDAD DE PROYECTOS**

*Elaboración de estudios de seguridad a futuros proyectos para la compra de viviendas.*

*Estudio de seguridad a nivel nacional para la compra de proyectos de vivienda, con el fin de determinar el entorno desde el punto de vista de seguridad.*

<sup>34</sup> Cd- Referencia cruzada folio 39, Carpeta denominada “2025ER0231585”, Anexo\_2\_Comunicacion\_CEDE2

<sup>35</sup> CD, Referencia Cruzada, folio.9- Material probatorio hallazgo COH\_4257\_2024-ANEXO HALLAZGO No. 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F), carpeta Anexo\_2\_Contrato 84-2022, 5300790201- CONTRATO.



**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

- a) *Análisis del comportamiento histórico de seguridad de la zona donde se desarrollará el proyecto.*
- b) *Verificación con observatorios o entidades encargadas de hacer seguimiento a la situación de seguridad de la ciudad o municipio donde se realizará el estudio.*
- c) *Recopilación de informes o estadísticas sobre la situación de seguridad del sector.*
- d) *Análisis de factores exógenos del sector que puedan impedir el goce y la habitabilidad, en atención al enfoque diferencial establecido en la Sentencia T-726 de 2017. (...)*

Por su parte, la entidad contratista, COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCA Y SEGURIDAD LTDA, tiene como objeto principal:

*“La prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada en las modalidades fija, móvil, escolta a personas, vehículos y mercancías; con o sin armas, empleando para el desarrollo y ejecución del mismo cualquiera de los medios autorizados, entre otros recursos humanos (vigilantes, escoltas, instructores, guías y manejadores), animales (caninos); tecnológicos (sistemas de GPS - global Position System - centrales de monitoreo, equipos de detección de intrusión, incendio, explosivos, drogas, metales y otros, circuito cerrado de tv y controles de acceso, software de integración); operación de comunicaciones y telemática, desarrollar igualmente actividades de escolta con el propósito de tomar a cargo la protección de personas y seguridad en el desplazamiento de bienes o carga crítica de un sitio a otros tendientes a prevenir, disminuir o disuadir las perturbaciones o amenazas que afecten la integridad y bienes de las personas o entidades que reciben la protección y/o custodia a las instalaciones físicas encomendadas a su vigilancia; la prestación de servicios de telecomunicaciones de conformidad con las licencias, títulos y/o reglamentación vigente; para lo cual desarrollará como actividades los siguientes actos: Asesoría, consultoría, e investigaciones en seguridad y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada o quien por disposición gubernamental haga sus veces.”<sup>36</sup>*

En el marco de la ejecución del contrato se realizaron los estudios de seguridad para diversos proyectos de vivienda, entre ellos: Bohíos en Cerinza (Boyacá), Villa Isabel y Reina Isabel en Santa Marta (Magdalena), Orocué en Sahagún (Córdoba), Parque Verde Villa Gorgona en Candelaria (Valle del Cauca) y Santa Sofía en Sabanagrande (Atlántico), por un valor facturado de TRES MILLONES SEISCIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$3.622.639).<sup>37</sup>

Ahora bien, aunque en el Convenio Interadministrativo No. 143 de 2017 se pactó como obligación especial que “el CEDE2 dispondrá de los medios humanos para la elaboración de estudios de seguridad a personas, tecnologías e infraestructura que la CAJA requiera, previa solicitud escrita por parte de la Entidad”, dicha estipulación no puede interpretarse de manera aislada ni en sentido literal absoluto para concluir que, a través del convenio en comento podría realizarse los estudios de seguridad de los proyectos inmobiliarios del Fondo de Solidaridad.

Ello obedece a que la obligación mencionada se encuentra delimitada por la naturaleza y finalidad del convenio, cuyo objeto, como se expuso anteriormente, consistió en permitir el acceso a información estratégica en desarrollo de las funciones constitucionales y legales propias del Departamento de

<sup>36</sup>Certificado de cámara y comercio- CD, Referencia Cruzada, folio.9- Material probatorio hallazgo COH\_4257\_2024- ANEXO HALLAZGO No. 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F), carpeta Anexo\_2\_Contrato 84-2022, 5300790104- DOCUMENTOS PERSONA NATURAL O JURIDICA.

<sup>37</sup> Cd- Referencia cruzada folio 41, Carpeta denominada “2025ER0290521”- 2.Certificado\_Revisoría\_Fiscal\_Captura\_Caja\_Honor



**CONTRALORÍA**  
General de la República

AUTO N° URF1-0045

FECHA:02 de marzo de 2026

PÁGINA 17 DE 20

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional - CEDE2. Su ámbito funcional está orientado a actividades propias de inteligencia y contrainteligencia militar, dirigidas a la protección de la seguridad nacional y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, no a la ejecución de estudios técnicos asociados a procesos de adquisición de proyectos inmobiliarios.

En este punto resulta pertinente acudir a los criterios de interpretación contractual desarrollados por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 24 de mayo de 2012, Radicación 76001-23-25-000-1999-00272-01(21181)<sup>38</sup>, en la cual se precisó que, ante la ausencia de reglas especiales en el Estatuto General de Contratación, deben aplicarse los criterios del Código Civil, en virtud de lo dispuesto por los artículos 28<sup>39</sup> y 77<sup>40</sup> de la Ley 80 de 1993.

En dicha providencia se destacó el principio de conservación del contrato, conforme al cual su interpretación debe conducir a otorgar eficacia a sus estipulaciones, privilegiando el “efecto útil” previsto en el artículo 1620<sup>41</sup> del Código Civil, así como el mandato del artículo 1622 *ibidem*<sup>42</sup>, según el cual, las cláusulas deben interpretarse unas por otras, otorgándoles el mejor sentido que convenga al contrato en su totalidad.

Así las cosas, queda claramente acreditada la inexistencia de daño patrimonial, en tanto se demostró que no hubo gestión antieconómica del erario público, toda vez que las naturalezas jurídicas y los objetos contractuales analizados distan sustancialmente entre sí y responden a finalidades claramente diferenciadas. Mientras uno de los negocios jurídicos examinados se enmarca en funciones estratégicas propias de un régimen especial con alcance limitado y específico, el otro obedece a una contratación orientada a la prestación de un servicio técnico. En consecuencia, no puede predicarse duplicidad real de funciones ni la existencia de una alternativa jurídicamente obligatoria que hubiera permitido satisfacer la necesidad institucional sin acudir al contrato celebrado. La decisión contractual adoptada se muestra razonable, proporcionada y coherente con el marco competencial aplicable.

Así las cosas, no se acreditó que la gestión fiscal desplegada hubiese sido antieconómica, ineficiente, ineficaz, inequitativa u inoportuna. Por el contrario, quedó evidenciado que el gasto efectuado correspondió a un servicio efectivamente prestado, previamente previsto y ejecutado conforme a las

<sup>38</sup> Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/111/76001-23-25-000-1999-00272-01\(21181\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/111/76001-23-25-000-1999-00272-01(21181).pdf)

<sup>39</sup> **ARTÍCULO 28.- De la Interpretación de las Reglas Contractuales.** *En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de la cláusula y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.*

<sup>40</sup> **ARTÍCULO 77.- De la Normatividad aplicable en las actuaciones administrativas.** *En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la Función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.*

*Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.*

<sup>41</sup> **ARTÍCULO 1620. preferencia del sentido que produce efectos.** *El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno.*

<sup>42</sup> **ARTÍCULO 1622. Interpretaciones sistemáticas, por comparación y por aplicación práctica.** *Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.*

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

condiciones pactadas. Al no configurarse el elemento estructural del daño, esto es, un daño patrimonial cierto al Estado, una conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, y un nexo causal entre ambos, resulta jurídicamente improcedente predicar detrimento patrimonial en el presente asunto.

Con la información anterior, el Despacho precisa que no es posible establecer detrimento patrimonial alguno por la realización de estudios de seguridad en el marco del contrato de prestación de servicios

### III.- CONCLUSIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el objeto de la de la responsabilidad fiscal es lograr el resarcimiento de los daños causados al patrimonio público.

Así pues y de conformidad con los soportes obrantes en el sumario, se puede concluir por parte de este Despacho, que no se reúnen los requisitos necesarios para continuar con la acción fiscal, en especial lo referente a la existencia de daño cierto, de conformidad con lo ordenado por la norma arriba mencionada.

Las causales para el archivo de la Indagación Preliminar, se encuentran establecidas por el artículo 16 de la Ley 610 de 2000 y, corresponden a las siguientes:

- Que esté probado que el hecho no existió.
- Que esté probado que el hecho no es constitutivo de detrimento patrimonial.
- Que esté probado que el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal.
- Que esté demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.
- Que esté acreditada la operación de una causal eximente de responsabilidad fiscal.
- Que se demuestre que haya operado la Caducidad de la Acción Fiscal

En efecto, el artículo en mención, establece:

*“Artículo 16. Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.”*

Así las cosas, La actividad probatoria desplegada permitió despejar cualquier duda razonable sobre la naturaleza del gasto examinado, evidenciando que el mismo se produjo dentro del marco de la legalidad, con soporte contractual válido y en cumplimiento de una finalidad institucional legítima. No se acreditó la existencia de un perjuicio económico para el Estado ni una afectación concreta a los recursos públicos derivada de una actuación irregular en ejercicio de gestión fiscal. Por el contrario, quedó demostrado que la actuación administrativa se desarrolló dentro de los límites competenciales y con observancia de los principios que rigen la función administrativa y la gestión fiscal.

En consecuencia, al encontrarse probado que el hecho investigado no constituye detrimento patrimonial, se impone jurídicamente el archivo de la presente indagación preliminar, en aplicación directa de la causal prevista en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, sin que resulte procedente avanzar hacia etapas posteriores del proceso de responsabilidad fiscal.



**CONTRALORÍA**  
General de la República

**AUTO N° URF1-0045**

**FECHA:02 de marzo de 2026**

**PÁGINA 19 DE 20**

**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

Con fundamento en lo expuesto, habrá lugar a proferir Auto de Archivo, como quiera que no se presentó en este asunto lesión a los intereses patrimoniales del Estado, lo que por ende implica que, mal puede afirmarse que a la fecha confluyan los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000, para la apertura del proceso de responsabilidad fiscal y, en ese orden de ideas este Despacho, dará cumplimiento de lo ordenado en el artículo mencionado de manera precedente.

#### **DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIA SUSTANCIADORA**

Para la sustanciación de la presente actuación se designará a la abogada ROCIO DEL MAR TERAN CALVACHE, profesional adscrito a esta Contraloría Intersectorial para que adelante las actuaciones pertinentes dentro del trámite de la indagación preliminar IP-89112-2024-46955

#### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Contralora Delegada Intersectorial No. 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, de la Contraloría Delegada Para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República,

#### **RESUELVE**

- PRIMERO:** **ARCHIVAR** LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No. IP-89112-2024-46955 por inexistencia de daño patrimonial, que se adelantó por presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos de la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.
- SEGUNDO:** **DESIGNAR** a la funcionaria **ROCIO DEL MAR TERAN CALVACHE**, Profesional Universitario de la Contraloría Delegada Intersectorial 1 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, para que sustancie la actuación procesal y comisionarla para que practique las pruebas que se llegaren a decretar conforme con lo establecido en la Ley 610 de 2000 y a las instrucciones impartidas por este Despacho.
- TERCERO:** **REAPERTURA.** En el evento que con posterioridad aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo o se demuestre que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.
- CUARTO:** **COMUNICAR** al Representante Legal del CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR la decisión adoptada mediante la presente providencia.
- QUINTO:** **DISPONER** el archivo físico del expediente de la presente Indagación Preliminar, cumplidos los trámites ordenados en precedencia y conforme a la reglamentación del Sistema de Gestión de Calidad vigente.



**CONTRALORÍA**  
General de la República

AUTO N° URF1-0045

FECHA:02 de marzo de 2026


PÁGINA 20 DE 20

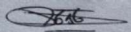
**AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No.  
IP-89112-2024-46955**

**SEXTO:** **INFORMAR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LILIANA ROCIO BURBANO BOLAÑOS**  
Contralora Delegada Intersectorial N° 1  
Unidad de Responsabilidad Fiscal

  
Proyectó: Rocio del Mar Teran Calvache  
Abogada sustanciadora

  
Revisó: John Gilberto Arévalo García  
Coordinador de Gestión CDI No. 1