

MEMORANDO

PARA:	MARCELA REY HERNANDEZ SUBSECRETARIA DE GESTION FINANCIERA
DE:	SUBSECRETARIA JURIDICA ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
ASUNTO:	RESPUESTA SOLICITUD CONCEPTO POSIBLES ACCIONES LEGALES DERIVADAS PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 170100- 0157-19 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.

Estimado Daniel.

Esta Subsecretaría recibió la comunicación del asunto, mediante la cual se solicita un pronunciamiento por parte de esta Dependencia en relación con *“los compromisos adquiridos durante la visita especial de la Contraloría de Bogotá D.C., realizada el 24 de mayo de 2024, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0157-19, y de conformidad con el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal No. 3.2.2.1.1., en el marco de las competencias establecidas en el artículo 12 del Decreto Distrital 121 de 2008, la Subsecretaría de Gestión Financiera solicita su valioso apoyo con la siguiente consulta:*

- “Acciones legales procedentes en el caso en mención, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde los hechos generadores del proceso de responsabilidad fiscal, con el objetivo de establecer posibles responsabilidades de las personas que intervinieron tanto en la validación de requisitos como en la expedición de las resoluciones de asignación de subsidios – SDVE, de conformidad con lo reglamentado en la Resolución 844 de 2014.*
- Acciones legales procedentes, dado el tiempo transcurrido desde los hechos generadores del proceso de responsabilidad fiscal, con el objetivo de establecer posibles responsabilidades por parte de los beneficiarios de los subsidios señalados en el numeral anterior en el marco del Programa de Subsidio Distrital en Especie, de conformidad con lo reglamentado en la Resolución 844 de 2014”.*

1. Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica.

Es importante precisar que, conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 23 del Decreto Distrital 121 de 2008¹, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat *“Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación e interpretación de la normatividad en materia de hábitat”.*

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el

¹ Modificado por el Decreto Distrital 472 de 2022.

artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a dependencias de la Secretaría y las entidades del sector, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

De otra parte, es pertinente aclarar que la comunicación 3-2024-4313 fechada de 28 de junio de 2024, fue radicada ante esta Subsecretaría hasta el 2 de julio de 2024, lo cual se evidencia en el historial del Sistema Integrado de Gestión Documental – SIGA, como se muestra en la siguiente imagen:

Historial del Radicado 3-2024-4313			
Fecha	Responsable	Evento	Descripción
28/06/2024 07:18:03 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	BORRADOR	El radicado ha pasado a un estado CREACION, con el comentario: Creacion del Memorando
28/06/2024 07:22:19 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	ACTUALIZACION RADICACION	Se ha Registrado una Modificacion a la Radicacion por el Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA, - Cambio Asunto
28/06/2024 07:22:19 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	BORRADOR	El radicado ha pasado a un estado CREACION, con el comentario: Se edito el memorando
28/06/2024 07:40:43 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	DIGITALIZACION	Se ha Adicionado un Archivo a la Radicacion por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 07:44:38 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	ELIMINACION IMAGENES	Se ha Eliminado Definitivamente un Archivo por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 07:44:43 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	DIGITALIZACION	Se ha Adicionado un Archivo a la Radicacion por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 07:45:34 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	ELIMINACION IMAGENES	Se ha Eliminado Definitivamente un Archivo por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 07:45:40 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	DIGITALIZACION	Se ha Adicionado un Archivo a la Radicacion por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 07:46:38 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	ELIMINACION IMAGENES	Se ha Eliminado Definitivamente un Archivo por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 07:46:43 PM	JULIO CESAR LOPEZ OSPINA	DIGITALIZACION	Se ha Adicionado un Archivo a la Radicacion por parte del Funcionario JULIO CESAR LOPEZ OSPINA
28/06/2024 08:44:16 PM	MARCELA REY HERNANDEZ	RADICACION	Se ha Registrado la Radicacion por el Funcionario MARCELA REY HERNANDEZ
02/07/2024 11:21:50 AM	JEANNETTE OBDULIA BECERRA LLANOS	REPARTO Y GESTION	Se ha hecho reparto del tramite para el usuario CAROLINA PAGO JIMENEZ JIMENEZ Con el Tramite COMUNICACIONES OFICIALES La actividad: COMUNICACIONES OFICIALES y el comentario de reparto: Para Tramitar
02/07/2024 11:21:50 AM	JEANNETTE OBDULIA BECERRA LLANOS	TIPIFICACIÓN	Se ha actualizado la tipificación/clasificación del documento

Fuente: Historial SIGA radicado 3-2024-4313.

Teniendo en cuenta lo anterior, el término para responder a la consulta planteada se empezará a contar a partir del 3 de julio de 2024.

Aclarado lo anterior, se procederá a efectuar el análisis sobre la situación jurídica presentada por la Subsecretaría de Gestión Financiera, en los términos previamente señalados.

2. Marco normativo

- 2.1. Constitución Política de Colombia, artículos 2 y 209.
- 2.2. La Ley 599 de 2000 *"Por la cual se expide el Código Penal"*
- 2.3. Ley 600 de 2000 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal"*.
- 2.4. Ley 3 de 1991 *"por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones"*.
- 2.5. Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.
- 2.6. Ley 1537 de 2012 *"Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones"*.
- 2.7. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*.
- 2.8. Decreto Distrital 539 de 2012 Derogado por el Art. 39, Decreto Distrital 623 de 2016 *"Por el cual se reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2012 - 2016 - Bogotá Humana"*
- 2.9. Decreto Distrital 121 de 2008 *"Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat"*.
- 2.10. Decreto Distrital 556 de 2021 *"Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Acciones Judiciales para la Recuperación del Patrimonio del Distrito Capital"*
- 2.11. Resolución 844 de 2014 *"Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012"*.
- 2.12. Informe AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT – SDHT SUBSIDIOS DE VIVIENDA CÓDIGO DE AUDITORIA 56, PAD 2018, Período Auditado enero de 2009 a junio 30 de 2018, Contraloría de Bogotá.
- 2.13. Procedimiento Interno PM06-PR16 *"Lineamientos para el inicio y desarrollo de procesos tendientes a determinar la ocurrencia de situaciones que dan lugar a la restitución de subsidios distritales de vivienda – SDV"*, versiones 1, 2 y 3.

3. Problema Jurídico

De acuerdo con la consulta efectuada y los antecedentes presentados, se establecen a continuación dos problemas jurídicos:

1. *¿Es procedente adelantar acciones legales contra quienes intervinieron en la validación de requisitos y en la expedición de las resoluciones de asignación de subsidios - SDVE, considerando el tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los hechos generadores del proceso de responsabilidad fiscal y de conformidad con lo reglamentado en la Resolución 844 de 2014?*

2. ¿Es procedente adelantar dichas acciones contra los beneficiarios de los subsidios mencionados en el numeral anterior en el marco del Programa de Subsidio Distrital en Especie, de acuerdo con la normativa vigente en ese momento?

Con el fin de responder a los dos interrogantes jurídicos, se analizará: (i) el marco normativo vigente para la asignación de subsidios durante el período auditado por la Contraloría Distrital; (ii) las acciones legales procedentes respecto de los hechos narrados por la Subsecretaría de Gestión Financiera; y (iii) el efecto de la temporalidad en la ejecución de acciones legales contra servidores, contratistas y beneficiarios involucrados en la asignación de los subsidios incluidos en la muestra de la Auditoría efectuada por el Ente Externo de Control.

4. Análisis

4.1. Marco normativo vigente para asignación de subsidios durante el período auditado por la Contraloría Distrital.

Una vez revisados los antecedentes de la consulta se evidenció que, el otorgamiento de subsidios de vivienda de los casos evaluados por la Contraloría de Bogotá D.C. en el Informe Final de Auditoría de Desempeño Código de Auditoría 56, PAD 2018 y, en el cual se ratificó el hallazgo “3.2.2.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$1.273.279.785 MDA. CTE., por otorgar, legalizar y pagar subsidios de vivienda sin el lleno de los requisitos”; se observa que la asignación de los subsidios se fundamentó en las siguientes normas:

4.1.1. Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”,

4.1.2. Decreto Distrital 539 de 2012. Derogado por el Art. 39, Decreto Distrital 623 de 2016 “Por el cual se reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2012 - 2016 - Bogotá Humana”.

4.1.3. Resolución 844 de 2014 “Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012”, que derogó la Resolución 176 de 2013 “Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012” y su modificatorio Resolución 1168 de 2013.

Las cuales, definieron los requisitos para acceder a los subsidios de vivienda en las distintas modalidades y, particularmente, para efectos de restitución se estableció en el artículo 8 de la Ley 3ª de 1991, así:

“Artículo 8. Modificado por el art. 21, Ley 1537 de 2012. Causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda. El subsidio familiar de vivienda será restituible si se comprueba que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación.

Adicionalmente, el subsidio familiar de vivienda otorgado a título 100% en especie será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia, excepto cuando medie permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible cuando se compruebe por medio de autoridad competente, en el mismo periodo mencionado en el inciso anterior, que las viviendas otorgadas a través del subsidio 100% en especie han sido utilizadas de forma permanente o temporal como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas. En este último caso, la restitución procederá sin perjuicio de que se adelanten las investigaciones penales a que haya lugar o en los eventos en los que aún iniciadas no se cuente con decisión judicial.

El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.

PARÁGRAFO 1. En los casos en los que se compruebe que un hogar ha recibido el Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pondrá el hecho en conocimiento de las autoridades competentes para que realicen las investigaciones a las que haya lugar por el delito de Fraude de Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 1474 de 2011.

(Artículo modificado por el Art. 13 de la Ley 2079 de 2021).

(...). Subrayas fuera del texto.

Por su parte, respecto de la restitución del subsidio, el Decreto Distrital 539 de 2012. Derogado por el artículo 39, Decreto Distrital 623 de 2016 “Por el cual se reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2012 - 2016 - Bogotá Humana”, establecía:

“ARTÍCULO 9.- Restitución del Subsidio Distrital en especie.- Los hogares a los que se asigne el Subsidio Distrital de vivienda en especie estarán obligados a restituirlo cuando hayan transferido el dominio o dejen de residir en la vivienda antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de adquisición, sin que medie permiso escrito de la Secretaría Distrital del Hábitat, el cual deberá tener fundamento en razones de fuerza mayor o caso fortuito.

También existirá la obligación de restituir el Subsidio Distrital en especie si se comprueba que existió falsedad, irregularidades o graves inconsistencias en los documentos presentados para acreditar o cumplir con los requisitos establecidos para la asignación del subsidio.

En caso de remate judicial de la vivienda adquirida con recursos del subsidio distrital en especie, el valor correspondiente al subsidio indexado al Índice del Precio al Consumidor (IPC) deberá ser reintegrado a la Secretaría Distrital del Hábitat”. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, derivó en la expedición de la Resolución n.º 176 de 2013, que posteriormente fue derogada por la Resolución 844 de 2014 *“Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012”*; que definían como requisitos para los beneficiarios de Subsidios de Vivienda, los siguientes:

“ (...) ACCESO A SOLUCIONES DE VIVIENDA CON RECURSOS DEL SUBSIDIO DISTRITAL DE VIVIENDA EN ESPECIE

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES Y DEFINICIÓN DE ETAPAS

ARTÍCULO 15. Requisitos básicos para tener derecho al SDVE. Modificado por el art. 2, Resolución Sec. Hábitat 575 de 2015. El hogar debe cumplir con los siguientes requisitos para acceder al SDVE en cualquiera de los cuatro esquemas establecidos:

1. Que el hogar se encuentre inscrito en el Sistema de Información para la Financiación de Soluciones de Vivienda – SIFSV- de la Secretaría Distrital del Hábitat-.
2. Que al menos una de las personas que integran el hogar tenga ciudadanía colombiana y se encuentre en capacidad de obligarse por sí misma.
3. Que los integrantes del núcleo familiar residan en Bogotá. Lo anterior no aplica para los hogares a los que se les haya otorgado el Valor Único de Reconocimiento y se encuentren viviendo transitoriamente en otro municipio, a la espera de una solución habitacional dentro del programa de reasentamiento de la Caja de Vivienda Popular.
4. Que los ingresos totales mensuales del hogar no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV, salvo que se requiera un total de ingresos mensuales inferiores en el marco de un programa de vivienda específico, sin perjuicio de la aplicación de criterios de priorización.
5. Que ninguna persona integrante del hogar tenga acceso a un subsidio familiar de vivienda otorgado con recursos de una caja de compensación familiar. Este requisito no aplica para los hogares víctimas del desplazamiento por el conflicto armado interno, para los hogares que se encuentren en el programa de reasentamiento de la Caja de Vivienda Popular, hogares que se presenten en el esquema de postulación territorial dirigido y colectivo ni para los hogares de que trata la complementariedad del numeral 4º del artículo 11.
6. Que ninguno de los integrantes del hogar haya aplicado y/o ejecutado recursos procedentes del subsidio nacional de vivienda, del subsidio distrital de vivienda o de los subsidios otorgados por las cajas de compensación familiar que le hubieren permitido adquirir o mejorar una vivienda. Lo anterior, no aplica para los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda por Ahorro Voluntario Contractual, siempre y cuando el mismo haga parte del cierre financiero para la compra del inmueble con el SDVE; aquellos en los que se haya restituido efectivamente el subsidio otorgado y aquellos de que trata la complementariedad del artículo 11 del presente reglamento.

7. Que durante los últimos tres (3) años ninguna de las personas que integran el hogar sea o hubiese sido propietaria o poseedora de inmueble en el territorio nacional, salvo las siguientes excepciones:

(...)

a) Que sea propietario de porcentajes de inmuebles adquiridos en un proceso de sucesión, por un valor catastral igual o inferior al equivalente a 26 SMLMV.

(...)”.

De la normatividad revisada se concluye que, dentro de los requisitos exigidos para acceder al subsidio de vivienda en especie se encontraba no ser propietario o poseedor de inmuebles en el territorio nacional, excepto con las salvedades que la misma norma prevé, en los casos que se trate de una vivienda que se encuentre dentro del mismo territorio donde se presentó la vulneración de derechos; así mismo, se previeron las condiciones para la restitución del beneficio, siempre y cuando se configuraren las condiciones establecidas por el reglamento: “(...) que hayan transferido el dominio o dejen de residir en la vivienda antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de adquisición, sin que medie permiso escrito de la Secretaría Distrital del Hábitat, el cual deberá tener fundamento en razones de fuerza mayor o caso fortuito. (...) si se comprueba que existió falsedad, irregularidades o graves inconsistencias en los documentos presentados para acreditar o cumplir con los requisitos establecidos para la asignación del subsidio”.

4.2. Acciones legales procedentes respecto de los hechos narrados por la Subsecretaría de Gestión Financiera.

De acuerdo con los antecedentes presentados por la Subsecretaría de Gestión Financiera en la comunicación radicada con el número 3-2024-4313 y el Acta de Diligencia de Visita Especial², los hechos que causaron el hallazgo observado por la Contraloría de Bogotá se fundamentan en la inobservancia de uno de los requisitos definidos por la norma para la asignación de subsidios; al indicar que “según validación efectuada con la información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro, pues al establecerse que estas personas tenían otros bienes, se veía afectada su condición de vulnerable, impidiéndose así poder ser objeto de dicho subsidio³”.

Lo anterior, fue ratificado en el Informe Final de Auditoria con el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal n.º 3.2.2.1.1. descrito por el Ente Externo de Control así: “Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$1.273.279.785 MDA. CTE., por otorgar, legalizar y pagar subsidios de vivienda sin el lleno de los requisitos”; valor que equivale a la verificación por parte de la Entidad y el equipo auditor de 75 subsidios otorgados, número de subsidios que varió según la Subsecretaría Financiera hizo la verificación para determinar si se cumplieron o no los requisitos, quedando solo aquellos subsidios en los cuales logró desvirtuar los argumentos de la mencionada Contraloría Distrital.

² Proceso de responsabilidad fiscal No. 17100-0157-19 de la Contraloría de Bogotá.

³

Como resultado de lo anterior, la Subsecretaría de Gestión Financiera formuló un plan de mejoramiento que consistió en *“revisar la información reportada en (VUR) de la Superintendencia de Notariado y Registro, en relación con las propiedades de cada uno de los hogares relacionados en el hallazgo, con el fin de determinar cuáles eran los inmuebles respecto de los cuales eran titulares del derecho de dominio al momento de la asignación del Subsidio Distrital de Vivienda, y generar un informe respecto de la situación de cada hogar, definiendo las acciones a seguir, de acuerdo con el marco jurídico aplicable”*.

De igual forma, en el numeral 8 del escrito informan que: *“En cumplimiento de lo anterior, la Subdirección de Recursos Públicos realizó un informe denominado “INFORME REALIZADO EN CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES DE MEJORA PLANTEADAS PARA LOS HALLAZGOS 3.2.2.1.1. y 3.2.2.1.2”, en el cual se realizaron las siguientes acciones: “i) consultó el Sistema de Información del Programa Integral de Vivienda Efectiva – SIPIVE para identificar los integrantes mayores de edad de los hogares incluidos en el Informe de la Contraloría de Bogotá; ii) consultó la Ventanilla Única de Registro - VUR . de la Superintendencia Notariado y Registro para verificar si dichos integrantes aparecían como propietarios de inmuebles en el territorio nacional, antes de la asignación del subsidio por parte de la SDHT; y, iii) consultó el Registro Único de Víctimas - RUV de la Unidad para las Víctimas para verificar si los hogares propietarios de inmuebles en el territorio nacional se encontraban incluidos en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado”; lo cual arrojó el siguiente resultado:*

“(…) 27 de los beneficiarios del hallazgo 3.2.2.1.1 contaban con propiedad antes de ser asignado el subsidio familiar de vivienda.

1 de los mismos no había sido legalizado.

47 no contaban con propiedad.

Se aclara que el informe corresponde a 88 hogares por cuanto se analizaron los 13 hogares del hallazgo No 3.2.2.1.2, el cual no fue objeto de la visita (...).”

Consecuencia de lo anterior y en cumplimiento del Procedimiento PM06-PR16 *“Lineamientos para el inicio y desarrollo de procesos tendientes a determinar la ocurrencia de situaciones que dan lugar a la restitución de subsidios distritales de vivienda – SDV”*, la Subsecretaría de Gestión Financiera mediante memorando n.º 3-2019-09735 de 30 de diciembre de 2019 solicitó a la Subsecretaría Jurídica el *“inicio del procedimiento administrativo tendiente a determinar la ocurrencia de situaciones que den lugar a la restitución del subsidio distrital de vivienda”*.

En respuesta, la Subsecretaría Jurídica atendió la solicitud efectuada mediante los radicados n.º 3-2020-01531 de 17 de abril de 2020 y 3-2020-01668 de 13 de mayo de 2020; así mismo, con fundamento en las aclaraciones presentadas en el memorando radicado n.º 3-2020-01867 de 8 de junio de 2020, verificó los casos sometidos a revisión y determinó, a través de los correspondientes actos administrativos: *“(…) abstenerse de iniciar proceso de restitución del subsidio de vivienda, respecto de 36 hogares que presuntamente contaban con propiedad al momento de ser asignados*

los subsidios distritales y ordenó el archivo de la actuación (...); por cuanto habían transcurrido más de tres años desde la asignación del subsidio hasta solicitud de iniciar el proceso administrativo, en consecuencia se había configurado la caducidad de la acción sancionatoria de conformidad con el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

4.2.1. Acciones legales procedentes respecto de los hechos narrados por la Subsecretaría de Gestión Financiera dirigida a los beneficiarios de los subsidios.

Con el fin de revisar las acciones legales procedentes frente a posibles conductas punibles en las que hayan incurrido los beneficiarios de los subsidios identificados por el Ente de Control, así:

de Recursos Públicos, no han sido legalizados:

No.	DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	RESOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN
1	19213146	JOSE MODESTO HERNANDEZ MORENO	1289 DE 10/11/2015
2	28974271	MARIA INES GOMEZ DUARTE	241 DE 06/05/2014
3	29684123	MARIA LILIA BONILLA	533 DE 22/05/2015
4	41448496	ANA EMMA NIETO NIETO	1004 DE 01/12/2014
5	80375349	JOSE ISMAEL BABATIVA BARRETO	18 DE 09/01/2015

De acuerdo con lo reportado por la Subdirección de Recursos Públicos de la SDHT, los 31 hogares restantes fueron beneficiarios de subsidios distritales de vivienda en especie – SDVE asignados mediante las resoluciones que se indican a continuación:

No.	DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	RESOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN
1	19251360	EMILIO ACEVEDO AGUIRRE	064 DE 23/01/2015
2	52356788	ADELA MORENO CARDENAS	365 DE 20/04/2015
3	14010144	RODOLFO BARRERO TRUJILLO	556 DE 04/05/2016
4	65733134	NORMA CONSTANZA CAÑON VAQUIRO	131 DE 28/03/2014
5	19098443	FABRICIANO CRUZ ORTIZ	137 DE 28/03/2014
6	17525202	BAUDILIO TRIANA RODRIGUEZ	163 DE 09/04/2014
7	39629172	FLORALBA CASALLAS MONASTOQUE	418 DE 11/06/2014
8	3214598	JOSE REINALDO ALFONSO URREGO	421 DE 11/06/2014
9	19176378	ISRAEL PLAZAS RIAÑO	454 DE 27/06/2014
10	93293161	ARNOBIS PUERTO MENDIETA	482 DE 07/07/2014
11	51686610	MARIA LUZ DARY HENAO GALVIS	491 DE 07/07/2014
12	6793360	ELIBERTO CRUZ MOSQUERA	577 DE 25/07/2014
13	41740519	FANNY MONTERO SOTO	1007 DE 01/12/2014
14	37324166	MARLENE TRIGOS JACOME	1221 DE 29/12/2014
15	4618699	VICENTE AUGUSTO CASTRO HORMIGA	1258 DE 31/12/2014
16	51868196	MYRIAM AROCA TIQUE	1258 DE 31/12/2014
17	65717209	NORALBA SIERRA ORDOÑEZ	023 DE 09/01/2015
18	24218057	SANDRA MILENA MUÑOZ RIOS	077 DE 28/01/2015
19	38200734	ANA BERTILDE MORENO DE PARRA	077 DE 28/01/2015
20	19420182	MIGUEL ANTONIO BAREÑO	108 DE 09/02/2015
21	19230243	JESUS MORTIGO BALCERO	111 DE 09/02/2015
22	39404911	MARIELA CHAVERRA CHAVERRA	323 DE 13/04/2015
23	1022928122	JULY ANDREA CORTES TAPIAS	414 DE 04/05/2015
24	51916006	NUBIA MARITZA TORRES ARDILA	724 DE 30/06/2015
25	79293916	GUILLERMO BRICEÑO PINILLA	728 DE 30/06/2015

No.	DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	RESOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN
26	33435158	GLADYS ZAMORA AGUILAR	1289 DE 10/11/2015
27	30406696	NUBIOLA BUITRAGO RODRIGUEZ	1512 DE 22/12/2015
28	20428434	FLOR IRENE VASQUEZ	573 DE 11/05/2016
29	20076383	MARIA DEL CARMEN WILCHES ARIAS	1277 DE 23/09/2016
30	212749	JESUS MARIA PARDO VARGAS	512 DE 14/07/2015
31	4163417	FLORENTINO PARRA RAMÍREZ	77 DE 28/01/2015

Fuente: Memorando interno n.º 3-2023-09735 de 30 de diciembre de 2019

de la Subsecretaría de Gestión Financiera

Es pertinente aclarar que, si bien la administración tiene la responsabilidad de verificar la titularidad de quien se postula a una subvención del estado en una de las herramientas disponibles y el cumplimiento de los requisitos para la asignación del subsidio, esto no exime al aspirante de aportar los documentos que acrediten que cumple con los requisitos exigidos por la normatividad vigente.

Así las cosas, encuentra esta Subsecretaría que la Entidad obró bajo el principio de buena fe⁴ y confianza legítima⁵ por la cual se rigen las actuaciones del Estado, contemplados en el artículo 83 de la Constitución Política, que establece: *"las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe"*, y en el artículo 58 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone: *"las autoridades darán a los administrados la debida protección para el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes y, en particular, observarán los principios de confianza legítima y buena fe"*.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta la consideración de la Subsecretaría Jurídica en la Resolución n.º 602 de 24 de diciembre de 2020, al indicar:

*"(...) Así es como la facultad que tienen las autoridades para sancionar administrativamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, **tiene caducidad**, que le impone límites a la administración de pronunciarse en cualquier tiempo y de forma indefinida frente a asuntos de su competencia, es decir, que dicha facultad se encuentra limitada, esto es 3 años a partir del momento de producido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término en que el acto administrativo que impuso la sanción debe ser expedido y notificado; por lo que, transcurridos los tres años sin que la administración haya efectuado tales actuaciones dentro del procedimiento administrativo, la **facultad caduca**".* (Subrayas fuera del texto).

Considerando lo anterior, debido a que por el efecto de la caducidad de la acción sancionatoria no se agotó el proceso administrativo sancionatorio que prevé el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y el Procedimiento Interno PM06-PR16, por tanto, no se conocen pruebas adicionales a las carpetas que contienen los documentos de postulación, que permitan determinar la presunta ocurrencia de un delito por parte de los beneficiarios del subsidio de vivienda; so pena de incurrir en el tipo penal establecido en el artículo 435 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal": "Falsa denuncia. *El que bajo juramento denuncie ante la autoridad una conducta típica que no se ha cometido, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y multa de dos punto sesenta y seis (2.66) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

De otra parte, frente a acciones penales en cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 que establece: "Parágrafo 2º. *Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, será investigado por el delito de Fraude en Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599*

⁴ Este principio implica que las personas deben actuar de manera honesta y leal en sus relaciones jurídicas.

⁵ La confianza legítima implica que los ciudadanos tienen derecho a confiar en las decisiones y actuaciones de las autoridades administrativas, siempre y cuando estas sean conformes a la ley y no se produzcan cambios abruptos o arbitrarios que afecten derechos ya adquiridos o expectativas legítimas.

de 2000”; es importante tener en cuenta los documentos aportados por cada uno de los beneficiarios al momento de la postulación al beneficio, y de acuerdo con la normatividad vigente en ese momento, determinar si existe mérito fáctico y probatorio suficiente para denunciar ante la fiscalía.

4.2.2. Acciones legales procedentes respecto de los hechos narrados por la Subsecretaría de Gestión Financiera dirigida a los servidores y/o colaboradores involucrados en la asignación.

En cuanto a la consulta relacionada con las acciones legales procedentes por las presuntas omisiones por parte de los servidores públicos y/o colaboradores que participaron en la elaboración, revisión y expedición de los actos administrativos de asignación de subsidios y fueron cuestionados por la Contraloría de Bogotá; es necesario aclarar que la Constitución Política en su artículo 6, en relación a la responsabilidad de los servidores públicos establece: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”* y deben responder ante las autoridades por infringir la Constitución y la ley, por la omisión en el ejercicio de sus funciones, el incumplimiento de sus deberes y por la extralimitación en las mismas.

Aunado a lo anterior, para efectos de posibles actuaciones penales, la calidad de servidor público se extiende a los particulares que ejercen función pública, en tal sentido, *“Para todos los efectos de la ley penal, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se consideran servidores públicos los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política”*. (Subrayas fuera del texto).

Consecuente con la aclaración previa, a criterio de esta Subsecretaría, le corresponde la Oficina de Control Interno Disciplinario determinar si los hechos relacionados con la falta de verificación en la Ventanilla Única de Registro - VUR y en general dentro de las actividades adelantadas para la asignación de los subsidios aquí referenciados, se configuran presuntas faltas disciplinarias por parte de los servidores y/o colaboradores, y si se requiere iniciar investigaciones disciplinarias o remitir a la Procuraduría en su facultad preferente; asimismo, informar sobre el resultado de las remisiones efectuadas por parte del ente de control en virtud de los hallazgos con incidencia disciplinaria detectados por el Ente de Control.

Por otra parte, el Código Penal define los delitos contra la administración Pública en el TÍTULO XV del Código Penal o se encuentra; en concordancia con lo anterior, el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, en su artículo 67 establece:

“ARTÍCULO 67. DEBER DE DENUNCIAR. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente”.

En este mismo sentido, se resalta que es responsabilidad de la Dependencia o servidor público⁶ que conoce de la presunta comisión de un delito alertar de manera inmediata sobre el mismo a la autoridad competente o quien ejerza la representación judicial en la Entidad, en este caso, a la Subsecretaría Jurídica; aportando los antecedentes y el material probatorio que fundamente la correspondiente denuncia, con el fin de que la Fiscalía General de la Nación inicie la investigación sobre el hecho denunciado.

Es decir, con base en la comunicación radicada con n.º 2-2023-31892 de 12 de abril de 2023, mediante el cual en respuesta a la Contraloría Distrital se indicó:

“Sin embargo, la Administración está revisando las opciones legales para dar aplicación a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 que establece: “Parágrafo 2º. Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, será investigado por el delito de Fraude en Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000.”

Con fundamento en lo anterior, la Subsecretaría de Gestión Financiera, revisará cada caso en particular, con el fin de instaurar ante la Fiscalía General de Nación, la respectiva denuncia a que haya lugar”.

(Subrayado fuera del texto)

De haber existido evidencia suficiente para presentar las correspondientes denuncias penales, el funcionario responsable puede estar inmerso en tipología definida en el artículo 417 del Código penal:

“Abuso de autoridad por omisión de denuncia

El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

La pena será de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses de prisión si la conducta punible que se omitiere denunciar sea de las contempladas en el delito de omisión de denuncia de particular”.

No obstante, debido a la fecha de la ocurrencia de los hechos, es necesario analizar el efecto de la temporalidad para ejercer las respectivas acciones legales, lo cual se revisará en el siguiente numeral.

⁶ ARTÍCULO 20. SERVIDORES PÚBLICOS. Para todos los efectos de la ley penal, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Para los mismos efectos se consideran servidores públicos los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política.

Así mismo, se deberá hacer un análisis individual de los hechos en relación con otros delitos no contemplados en el presente concepto.

4.3. Efecto de la temporalidad en la ejecución de acciones legales contra servidores, contratistas y beneficiarios involucrados en la asignación de los subsidios incluidos en la muestra de la Auditoría efectuada por el Ente Externo de Control.

Ante este punto, es pertinente aclarar la diferencia entre prescripción y caducidad, en los términos previstos por la Corte Constitucional en Sentencia T-001 de 1993 del M.P. Jaime Sanín Greiffestein, así:

"(...) En relación con el tema de las diferencias entre prescripción y caducidad, la Corte Constitucional en la sentencia C-227 de 2009, ha señalado que:

De acuerdo con la teoría procesal, tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho.

En virtud de la prescripción, en su dimensión liberatoria (a la que se refiere el precepto acusado), se tiene por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular. (Se destaca).

En tanto que la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente.[8]

Ahora bien, en materia de caducidad, esa misma Corporación en la sentencia C-351/94, expresó lo siguiente:

"... la institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde"

Y, concretamente, en la sentencia C-574 de 1998, puntualizó que "La prescripción requiere, al contrario de la caducidad, alegación de parte y, en tal virtud, no puede ser declarada de oficio

por el juez. Además, puede ser objeto de suspensión frente a algunas personas dentro de ciertas circunstancias (C.C. art. 2530), a diferencia de la caducidad que no la admite.”

Al respecto, la legislación penal atañe la figura de caducidad de manera taxativa a los delitos querellables⁷ descritas en el artículo 74 del Código de Procedimiento Penal sobre las “*Conductas punibles que requieren querella*”, y en el artículo 83 del Código Penal:

“ARTÍCULO 83. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL:

La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

(...)

En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible.

(...)

En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.

Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.

Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.

(...)

En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado (...). (Subrayas fuera del texto).

⁷ Código de Procedimiento Penal. Artículo 73. Caducidad de la querella. Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1826 de 2017. Rige a partir del 12 de julio de 2017, consultar en Legislación Anterior el texto vigente hasta esta fecha. El nuevo texto es el siguiente: La querella debe presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión de la conducta punible.

No obstante, cuando el querellante legítimo por razones de fuerza mayor o caso fortuito acreditados no hubiere tenido conocimiento de su ocurrencia, el término se contará a partir del momento en que aquellos desaparezcan, sin que en este caso sea superior a seis (6) meses.

Aunado lo anterior, el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia STP431-2020, el sobre el plazo con el que cuenta el Estado para perseguir y sancionar a quien haya cometido un delito, dicha facultad se predica de la autoridad judicial y los órganos de persecución penal, explicado en los siguientes términos:

"(...) Ahora bien, frente a la caducidad de la querella, el Código de Procedimiento Penal en su artículo 73 expone dos situaciones, primero, nos enseña que la querella debe presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión del delito y segundo que de no haber tenido conocimiento el querellante de la ocurrencia del punible, por razones de fuerza mayor o caso fortuito el término se cuenta a partir del momento en que aquellos desaparezcan, sin que sea superior a seis (6) meses. Por consiguiente, para que la víctima del delito pueda reclamar la intervención del Estado respecto a un delito querellable, la Ley Penal señala un término que claramente, como se vio se cuenta desde la comisión del punible, para la presentación de la querella, en salvaguarda de sus bienes jurídicos y como límite temporal para reclamar el ejercicio de la acción penal, so pena de la declaratoria de su caducidad. Así lo ha definido esta Sala de Casación Penal: «La norma contempla dos hipótesis a saber: La primera que no reviste dificultad alguna prevé una situación meramente objetiva, que consiste en verificar si la querella se presentó dentro de los seis meses siguientes a la comisión del delito.

Aclarado entonces que, la querella debe presentarse en un término de seis (6) meses a partir de la comisión de la conducta punible, en los delitos de carácter permanente la consumación persiste en el tiempo mientras dure la acción típica.

De vieja data, esta Corte consideró7: « "Caducidad de la querella. La querella debe presentarse dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la comisión del hecho punible, salvo disposición en contrario". En los delitos de carácter permanente, como el definido en el artículo 367 por el cual se condenó a Oñate Oñate, la consumación persiste el tiempo mientras dure la acción típica, que en este caso es la invasión del predio, la cual mantenía Oñate Oñate, en el momento de presentarse en su contra la querella. Entonces, si el término de caducidad de ella, se cuenta "a partir de la comisión del hecho punible", y esta "comisión", por ser permanente, persistía para abril de 1988, cuando se presentó la querella, resulta claro que ésta no había caducado. Bien hubiera podido el legislador utilizar en el artículo 83 del Código Penal la misma fórmula del 24 del Código de Procedimiento Penal sin que se presentara dificultad alguna para contar el término de prescripción, que, de todos modos, partiría "de la comisión" del hecho punible» CSJ AP3639-2019, 27 ago 2019, rad.54994.7 CSJ 13 feb 1991, rad.2450. (Subrayas fuera del texto).

En decir, una vez identificado que no se trata de un delito querellable el plazo para tener en cuenta será el establecido por el artículo 83 del Código Penal, en referencia al TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

Así las cosas, con el fin de analizar el efecto de la temporalidad para iniciar actuaciones legales por las presuntas conductas sancionables en las que haya incurrido los servidores, colaboradores y beneficiarios durante el proceso de asignación de subsidios de vivienda en especie y la expedición de los actos administrativos en las vigencias 2014, 2015 y 2016, se hará de manera diferenciada el análisis frente a los beneficiarios y por otra parte, el relacionado con los servidores y/o colaboradores.

4.3.1. Efecto de la temporalidad en la ejecución de acciones legales contra beneficiarios.

Como se anotó en el acápite anterior, el parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 establece: *"Parágrafo 2°. Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, será investigado por el delito de Fraude en Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000", y el artículo 403-A, sobre el FRAUDE DE SUBVENCIONES, establece:*

*"El que **obtenga** una subvención, ayuda o subsidio proveniente de recursos públicos mediante engaño sobre las condiciones requeridas para su concesión o callando total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cinco (5) a nueve (9) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años.*

Las mismas penas se impondrán al que no invierta los recursos obtenidos a través de una subvención, subsidio o ayuda de una entidad pública a la finalidad a la cual estén destinados". (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Nótese que la Ley la Ley 1537 de 2012 y el Código Penal apuntan a conductas por parte de los beneficiarios que se configuren como fraudulentas e implica *engaño sobre las condiciones requeridas para su concesión o callando total o parcialmente la verdad* para recibir u obtener beneficios provenientes de recursos públicos; situación que debe ser analizada por la Subsecretaría de Gestión Financiera para cada caso en particular, considerado los expedientes administrativos y los documentos aportados en su momento para acreditar los requisitos exigidos por la norma y los reglamentos operativos vigentes.

Así las cosas, para efectos del delito de *Fraude de subvenciones*, cuya pena privativa de la libertad es de cinco (5) a nueve (9) años, el tiempo de prescripción sería de 9 años, que es el máximo de la pena.

Aplicando lo anterior al caso concreto se obtiene que han transcurrido:

- 10 años para los subsidios asignados mediante resoluciones expedidas en el año 2014.
- 9 años para los subsidios asignados mediante resoluciones expedidas en el año 2015.
- 8 años para los subsidios asignados mediante resoluciones expedidas en el año 2016.

No obstante, habrá que tener en cuenta la ejecutoriedad de cada acto administrativo en particular para determinar si sobre aquellos subsidios otorgados durante la vigencia 2016.

4.3.2. Efecto de la temporalidad en la ejecución de acciones legales contra servidores y/o colaboradores.

Sobre el particular, es pertinente precisar que tal como lo observó el Ente de Control en su momento, existió una deficiencia en la verificación de titularidad de los postulados a los subsidios de vivienda, por cuanto no se contrastó este dato a través de la Ventanilla Única de Registro - VUR de la Superintendencia de Notariado y Registro, como lo ordenaba la Resolución 844 de 2014; lo cual, consta en la respuesta suministrada por la Dependencia responsable el 8 de junio de 2020, y se cita:

“(…) para los 36 hogares a saber (sic) se realizaron los cruces correspondientes tal como se evidencia en el Sistema de Información del Programa Integral de Vivienda SIPIVE en la Etapa de Verificación previa a la etapa de asignación, tal como está establecido en el manual operativo.

Ahora bien, para la fecha de asignación de los subsidios la entidad no contaba con usuario VUR, situación por la cual la información se consultaba con las bases de datos compartidas por las entidades descritas en el artículo 30 del Reglamento operativo.

(…)”.

En tal sentido, como se explicó previamente, los soportes aportados por la Subsecretaría de Gestión Financiera anexos al radicado 3-2024-4313 de 02 de julio de 2024, no se encuentra evidenciada de las presuntas irregularidades narradas que permitan a esta Subsecretaría identificar si se trató de actos que requieran una denuncia para activar a la autoridad penal, toda vez que esto debe ser analizado con los respectivos expedientes administrativos, corroborando los documentos aportados durante la postulación al subsidio de vivienda en especie; no obstante, se enfatiza que si en el marco de las verificaciones en curso se encuentra material probatorio suficiente el área correspondiente deberá suministrarla a la Subsecretaría Jurídica para que ésta en cumplimiento de sus funciones evalúe la pertinencia de presentar denuncia penal.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por Decreto Distrital 556 de 2021 *“Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Acciones Judiciales para la Recuperación del Patrimonio del Distrito Capital”*, sobre las responsabilidades de las áreas jurídicas y dependencias de las Entidades públicas del distrito:

“(…) Artículo 18.- Responsabilidades de las áreas y dependencias jurídicas de las entidades y organismos distritales. Efectuar los estudios y análisis necesarios para adelantar las actividades judiciales y extrajudiciales para la recuperación del patrimonio público. Para ello, realizarán, entre otras, las siguientes actividades:

18.1. Analizar toda la información recibida o que tengan en su poder, relacionada con los hechos dañinos o presuntos delitos que afecten los intereses patrimoniales de la entidad y las solicitudes presentadas por ciudadanos/as, a efectos de determinar la gestión jurídica procedente para lograr la reparación de los daños causados al patrimonio distrital.

18.2. Requerir apoyo a las áreas o dependencias técnicas correspondientes para determinar el daño causado, cuantificar e indexar su monto, así como para obtener los documentos y pruebas necesarias para demostrarlo.

(…)

18.4 Presentar la denuncia e intervenir como víctima en el proceso penal cuando sea procedente y tener en cuenta las acciones y estrategias indicadas en este decreto y en el Plan Maestro de Acciones Judiciales para participar en tal calidad.

(...)

Artículo 28.- Participación durante la etapa de indagación preliminar e investigación. Las oficinas jurídicas o aquellas que ejerzan la representación judicial o extrajudicial de las entidades u organismos distritales, en el marco de sus funciones, velarán por que la actuación de los/as apoderados/as garantice la participación desde la indagación preliminar e investigación. En el marco de lo anterior, y respetando la autonomía y estrategia de defensa, verificarán el adelantamiento de las siguientes acciones:

28.1 Analizar los hechos y pruebas que se presenten frente a una posible comisión de una actuación delictiva y evaluar la procedencia de la denuncia, incluyendo la adecuación típica de la conducta (...).
(Subrayas fuera del texto).

Adicionalmente, es necesario que los documentos que se remitan ante esta Subsecretaría se ajusten a lo establecido en el artículo 69 del Código Penal:

"(...) Requisitos de la denuncia, de la querrela o de la petición. La denuncia, querrela o petición se hará verbalmente, o por escrito, o por cualquier medio técnico que permita la identificación del autor, dejando constancia del día y hora de su presentación y contendrá una relación detallada de los hechos que conozca el denunciante. Este deberá manifestar, si le consta, que los mismos hechos ya han sido puestos en conocimiento de otro funcionario. Quien la reciba advertirá al denunciante que la falsa denuncia implica responsabilidad penal.

En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento.

La denuncia solo podrá ampliarse por una sola vez a instancia del denunciante, o del funcionario competente, sobre aspectos de importancia para la investigación.

Los escritos anónimos que no suministren evidencias o datos concretos que permitan encauzar la investigación se archivarán por el fiscal correspondiente". (Subrayas fuera del texto)

Por último, hacemos observar que la prescripción de la acción penal para los casos que el "servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores".

5. Conclusiones

- 5.1. En el marco de la normatividad vigente durante las vigencias 2014, 2015 y 2016, era requisito para acceder al subsidio de vivienda en especie, que quien se postulara no fuera propietario o poseedor de inmuebles en el territorio nacional, excepto con las salvedades que solo la Resolución 844 de 2014 estableció.

- 5.2. La acción sancionatoria para restituir los subsidios parte del hallazgo caducó.
- 5.3. La prescripción de la acción penal contra los beneficiarios de los subsidios debe establecerse caso a caso tomando el término de 9 años contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo con el cual se asignó el subsidio.
- 5.4. La acción disciplinaria deberá ser analizada por la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría Distrital del Hábitat y sus eventuales remisiones a la Procuraduría Distrital; asimismo, se deben verificar los resultados de las actuaciones administrativas disciplinarias que se hayan adelantado a cada servidor y/o colaborador como resultado del hallazgo con incidencia disciplinaria.
- 5.5. La prescripción de la acción penal contra los encargados de validar, verificar y otorgar aquellos subsidios otorgados en el marco de la Resolución 844 de 2014, sin el deber de verificar la información de la Superintendencia de Notariado y Registro, debe establecerse caso a caso atendiendo los aspectos precisados en este concepto.
- 5.6. Las áreas correspondientes deben entregar pruebas conducentes y pertinentes a la Subsecretaría Jurídica sobre aquellos casos individuales en los que consideren la posible comisión de un delito para que está presente la correspondiente noticia a la Fiscalía.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

c.c.e.: MIGUEL ANGEL PARDO MATEUS-OFICINA DE CONTROL INTERNO

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: CAROLINA PAOLA JIMENEZ JIMENEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA
Revisó: JUAN SEBASTIAN PORRAS SANCHEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA |
Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA