

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 1 de 179

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

AUTO No. CDN-500-03-02-452 -2024

FALLO CON DE RESPONSABILIDAD FISCAL RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 029-2019.

PRESUNTOS RESPONSABLES	DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, alcalde de Ipiales para la época de los hechos, ALVARO PANTOJA CORAL, Jefe de Planeación de Ipiales para la época de los hechos, EDUARDO OBANDO REYES, Representante Legal de Inobras Ltda. para la época de los hechos, IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, Gerente del FRVM para la época de los hechos
ENTIDAD AFECTADA	ALCALDIA MUNICIPAL DE IPIALES - NARIÑO
CUANTIA	DOS MIL TRESCIENTOS VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (\$2.322.724.298) sin indexar.
GARANTES	<p>COMPañÍA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A en virtud de las siguientes pólizas:</p> <p>Póliza No. 436-47-994000010382. Póliza No. 436-47-994000010539. Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 1 Póliza No.436-74-99400001692 Anexo 2 Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 4 Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 2 Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 5 Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 7 Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 4 Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 6 Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo O</p>

San Juan de Pasto, a los cinco (5) días del mes de Diciembre del año dos mil veinticuatro (2024).

1. OBJETO DE LA DECISION

Procede la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Nariño, a proferir fallo mixto con responsabilidad fiscal respecto

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 2 de 179

a uno de los vinculados y fallo sin responsabilidad fiscal respecto de otros, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal N° PRF 029 -2019, con fundamento en los artículos 268, 272 de la Constitución Nacional; artículos 53 y 54 de la ley 610 de 2000.

2. COMPETENCIA

Este Despacho es competente para conocer y tramitar el presente Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal, en consideración a las facultades otorgadas, entre otras, por las normas que a continuación se enuncian:

- Artículos 267, 268 numeral 5 y 271 de la Constitución Política de Colombia, los cuales preceptúan que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República y, que es atribución del Contralor General establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal.
- Artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, el cual consagra que es atribución de la Contraloría General de la República, el ejercicio de la gestión fiscal del Estado, a través de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales.
- Constitución Política - Artículo 272 que otorga a los contralores departamentales, distritales y municipales, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.
- Resolución CDN-100-41-383 de 29 de septiembre de 2022 “Por medio de la cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales de la Contraloría Departamental de Nariño”, que señala las funciones de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal.
- Ley 610 de 2000, por medio del cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencias de las Contralorías.
- Ley 1474 del 12 de julio de 2011, por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

3. ANTECEDENTES

A través del hallazgo fiscal A/CI-5-F-054, que tuvo origen en la auditoría especial al Municipio de Ipiales – Nariño, correspondiente a las vigencias 2011, 2012, 2013 y 2014, trasladado por la Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos de la Contraloría Departamental de Nariño, mediante oficio CDN-600-32-273 de 22 de diciembre de 2016, se establece lo siguiente:

HECHOS:

HALLAZGO No. AC/I-5-054.

- El hallazgo No AC/I-5-054 detecta anomalías con incidencia fiscal relacionadas con el contrato administrativo No. 102-2010 suscrito entre el

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 3 de 179

municipio de Ipiales y el Consorcio CCP_Ipiales, ejecutado por la Sociedad Inobras Ltda., cuyo objeto era el diseño y construcción del centro de comercio popular de ese municipio y que se relacionan a continuación de manera general:

- El contrato fue pagado por el municipio de Ipiales entre los años 2011 a 2014 con recursos propios por la suma de \$3213.207.7 en una suma que excede o supera en \$813.207.715 el valor pactado.
- Se presenta incumplimiento del objeto contractual, por cuanto la obra se entregó en obra gris, es decir sin culminar, lo cual deja entrever planeación deficiente como lo muestran las sucesivas suspensiones. Se indica que los pagos se produjeron en 2011 por \$1.196.374.488, en 2013 por \$581.470.501, en 2014 \$1.435.362.726.
- Identifica negligencia en la consecución de recursos para terminar la obra.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

- Mediante auto CDN-500-02-02-032-2017 se ordena apertura de proceso de responsabilidad fiscal N° CDN -500-02-02-032-2017.
- Se declara nulidad total del proceso de responsabilidad fiscal PRF No. 032-2017 a través de auto CDN 500-02-02-566 por errores sustanciales representados en la cuantificación del daño al patrimonio del municipio de Ipiales, indicando que el valor real cancelado por concepto de la obra fue de \$ 2.322.724.298,3 no la establecida por la auditoría de \$ 3.213.207.715, situación que afectaba el debido proceso.
- Con auto CDN-500-02-02-029-2019 se ordena apertura del proceso de responsabilidad fiscal bajo el radicado PRF-029-2019.
- Se profiere auto de imputación de responsabilidad fiscal con el auto CDN. 500-03-02-288.

4. ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

La entidad que se encuentra afectada por la ocurrencia del daño que se predica en la presente actuación fiscal es el Municipio de Ipiales – Nariño.

5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Se identificó como presuntos responsables fiscales a:

1. **DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS**, Alcalde de Ipiales para la época de los hechos.
2. **ALVARO PANTOJA CORAL**, Jefe de Planeación de Ipiales para la época de los hechos.
3. **EDUARDO OBANDO REYES**, Representante Legal de Inobras Ltda., como sociedad contratista.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 4 de 179

4. **IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO**, Gerente del FRVM, entidad interventora del contrato 102-2010.

6. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Acción Fiscal a cargo de los órganos de control fiscal en el Estado Colombiano encuentra fundamento constitucional en el artículo 268 numeral 5º de nuestra Carta Política, que atribuyó al Contralor General de la República: «[...] *Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma*»; correspondiéndoles a los contralores departamentales y municipales de conformidad con lo señalado en el artículo 272 ibídem, ejercer en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República.

La ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, con las modificaciones de la Ley 1474 estructura el proceso de responsabilidad fiscal ordinario en una sola etapa, de única o de doble instancia dependiendo de la cuantía del daño patrimonial; especialmente su artículo 53, el cual señala que «*El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes*». (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-619 de 2002).

La presente decisión se fundamenta en los principios generales del derecho, la Carta Política, la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011 y demás normativa aplicable para el caso concreto y la jurisprudencia citada referente al tema objeto de investigación en este proceso.

7. ACTUACIONES PROCESALES RELEVANTES

1. Auto CDN-500-02-02-032 2017 ordena apertura de proceso de responsabilidad fiscal. (FI 264-271)
2. Notificación personal de auto CDN-500-02-02-032 2017, con el señor Álvaro Pantoja Coral, con fecha 01-09-2017. (FI 283).
3. Diligencia de versión libre de 19-09-2017 del señor Eduardo Obando Reyes. (FIs 284-290).
4. Notificación personal del auto CDN-500-02-02-032 2017 al señor Darío Vela de Los Ríos. (FI 307)
5. Auto CDN 500-02-02-566 de 10-11-2017 por el cual se declara nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal 032-2017. (FIs 298-308).

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 5 de 179

6. Mediante auto CDN-500-02-02-029-2019 se ordena reapertura del proceso de responsabilidad fiscal con radicado PRF-029-2019.
7. Con fecha 30 de julio de 2019 se notifica de manera personal auto CDN-500-02-02-029-2019 al señor Eduardo Enrique Obando Reyes.
8. Con fecha 31 de julio de 2019 se notifica de manera personal auto CDN-500-02-02-029-2019 al señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral.
9. Mediante escrito radicado el 4 de octubre de 2019 el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, presenta versión libre y espontánea.
10. Mediante escrito de 2 de agosto de 2019 el señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral, presenta escrito solicitando desvinculación.
11. Con fecha 1 de agosto de 2019 se notifica por autorización expresa y vía correo electrónico de auto CDN-500-02-02-029-2019 a la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado y se reafirma con fecha 31 de mayo de 2022
12. Mediante oficio CDN 500-32-841 de 16 de julio de 2019 se comunica a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la vinculación como garante dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF. 019-2019.
13. Con fecha 7 de junio de 2022 el señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral, presenta versión libre y espontánea.
14. El 12 de septiembre de 2022 la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado, presenta versión libre y espontánea.
15. Con fecha septiembre 27 el señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, a través de escrito presenta Versión Libre y Espontánea.
16. Mediante auto CDN. 500-03-02-528 de 18 de diciembre de 2023 se ordena la práctica de una prueba testimonial.
17. Con fecha 22 de enero de 2024 se recibe testimonio.
18. Mediante auto CDN-500-03-02-288-2024 de 18 de septiembre de 2024 se ordena imputación de responsabilidad fiscal.
19. Notificaciones de auto de imputación: 23 de septiembre de 2024 al señor Eduardo Obando Reyes, representante de Inobras Ltda.; 25 de septiembre de 2024 al señor Álvaro Pantoja Coral; 25 de septiembre al señor Darío Vela De Los Ríos; 25 de septiembre a la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado; 30 de septiembre al Abogado del señor Darío Vela de Los Ríos; notificación por aviso a la Aseguradora Solidaria de Colombia S.A.
20. Auto CDN-500-03-315-2024 reconoce personería al Abogado Javier Mauricio Ojeda Pérez, como apoderado de la Sociedad Inobras Ltda., representada por el señor Eduardo Enrique Obando Reyes. Notifica por estado 7 de octubre de 2024.
21. Auto CDN-500-03-320-2024 por el cual se acepta renuncia presentada por el Abogado Hugo de Los Ríos Moreno, como apoderado de confianza del señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Notifica por estado el 9 de octubre de 2024.
22. Auto CDN-500-03-323-2024 reconoce personería al Abogado Claudio Henry Yamá Santacruz, como apoderado del señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Notifica por estado 10 de octubre de 2024.
23. Auto CDN-500-03-324-2024 reconoce personería al Abogado Armando Benavides Cárdenas, como apoderado de la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado. Notifica por estado 10 de octubre de 2024.
24. Auto CDN-500-03-325-2024 reconoce personería al Abogado Javier Alberto Peñaranda, como apoderado del señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral. Notifica por estado 10 de octubre de 2024.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 6 de 179

25. Auto CDN-500-03-03-326 de 10 de octubre de 2024 mediante el cual se incorporan y decreta práctica de pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 029-2019.
26. Auto CDN-500-03-03-328 de 11 de octubre de 2024 mediante el cual se incorporan y decreta práctica de pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 029-2019.
27. Auto CDN-500-03-02-338-2024 de 17 de octubre de 2024 mediante el cual se resuelve recurso de reposición interpuesto en contra de Auto CDN-500-03-03-326.
28. Auto CDN. 500-03-352-2024 mediante el cual se reconoce personería al Abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, como apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia. Se notifica por estado el 23 de octubre de 2024.
29. Auto CDN-500-03-02-360-2024 mediante el cual se resuelve recurso de reposición interpuesto en contra de auto CDN 500-03-03-328. Se notifica de manera electrónica el 29 de octubre de 2024.
30. Auto CDN 500-03-03-359 por el cual se resuelve nulidad propuesta en contra de auto CDN 500-03-02-288-2024. Se notifica de forma electrónica el 29 de octubre de 2024.
31. Auto CDN 500-03-02-361-2024 de 29 de octubre de 2024 mediante el cual se decreta práctica de pruebas. Se notifica por estado el 30 de octubre de 2024.
32. Auto CDN 500-03-02-364-2024 mediante el cual se fija fecha para práctica de prueba testimonial. Se notifica por estado el 31 de octubre de 2024.
33. Auto CDN 500-03-02-367-2024 de 1 de noviembre de 2024 por el cual se concede recurso de apelación y se remite a superior.
34. Auto CDN-300-DT-039-2024 de 12 de noviembre de 2024 por el cual se surte recurso de apelación.
35. Mediante oficios CDN-500-RF-790-2024 de 12 de noviembre de 2024 y CDN-500-RF-791-2024 de 12 de noviembre de 2024 se da respuesta a apoderados sobre solicitud de prescripción de la acción fiscal.

8. BASE PROBATORIA

8.1 PRUEBAS APORTADAS, RECAUDADAS Y PRACTICADAS CON ANTERIORIDAD A LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Pruebas documentales.

- ✓ Manual específico de funciones cargo Alcalde, certificado de vinculación laboral del señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, acta de posesión, hoja de vida, declaración jurada de bienes, pólizas de seguro de manejo Seguros del Estado 41-42-10100197,41-42-101001097, certificado mínima cuantía vigencia 2012-2015 Ipiales. (fls 18-38).
- ✓ Formato de estudios y documentos previos proyecto diseño y construcción Centro de Comercio Popular Ipiales. (fls 39-47)
- ✓ Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2100757. (fl 48)
- ✓ Carta de presentación de la propuesta (fls 49-50).
- ✓ Contrato No. 102-2010. (fls 51-56).
- ✓ Decreto No. 148 de junio 10 de 2012 por el cual se organiza el servicio público de plazas de mercado. (fls 57-64).
- ✓ Acta de inicio de contrato 102-2010 de 9 de mayo de 2011. (fls 65).

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 7 de 179

- ✓ Acta técnica de inspección física a la Alcaldía de Ipiales, de 9 de agosto de 2016. (fls 66-67).
- ✓ Acta técnica de inspección física al Centro de Comercio Popular de Ipiales. Declaraciones a los señores Rodrigo Araujo Rengifo, Representante de los comerciantes de víveres, y abarrotes; Ana María Tobar, arrendataria de puesto. (fls 68--72)
- ✓ Informe técnico sobre el contrato No. 102-2010 presentado por la Universidad de Nariño de 21 de septiembre de 2016 Anexos (fls 73-221)
- ✓ Certificado de Secretario de Planeación Ipiales sobre excepción ante el Sice, de noviembre 4 de 2010. (fls 235-237).
- ✓ Oficio 1060-13-01 031 de Jefe Oficina Asesora de Planeación de Ipiales de enero 22 de 2016 a la Contraloría de Nariño, solicitando visita al proyecto de construcción del centro de comercio popular Ipiales. (fl 238).
- ✓ Oficio 20161600 de julio de 2016 de Fiscalía Delgada ante la Corte Suprema de Justicia, dando respuesta a oficio CDN-600-32-103 sobre estado de investigación penal relacionada con hechos de este proceso. (fl339)
- ✓ CD, con la siguiente información: (fl 340).
 - Actas de inspección judicial
 - **Carpeta 1:** Soportes precontractuales (192 folios), Memoria descriptiva del diseño arquitectónico (folios 193 a 199)
 - **Carpeta 2:** Diseño eléctrico Centro de Comercio Popular (folios 201 a 223), Balance de cargas (folios 224 a 242), Memorias cálculo estructural (folios 245 a 31 9), póliza de seriedad de la propuesta (folios 321-328), documentos de constitución consorcio (folios 329-342).
 - **Carpeta 3:** Presupuesto (folios 449-500)
 - **Carpeta 4:** Análisis de precios unitarios (folios 501-504), programa de inversión y cronograma (folios 505-507), Estudio de suelos (folios 508-515), Memorias de cálculo (folios 516-584).
 - **Carpeta 5:** Póliza de cumplimiento (folios 709-713), Acta de modificación de contrato de obra de 28 de febrero de 2011 (folios 718-721), acta de inicio de 9 de mayo de 2011 (folio 722), comprobantes de egreso (folios 723-725), oficios varios (folios 726-728), acta de suspensión No. 1 de 19 de mayo de 2011 (folio 729), informe de interventoría No. 1 de mayo 18 de 2011 (folios 730-745), acta de reinicio No. 1 de octubre 30 de 2011 (folios 746), acta de suspensión No. 2 de 16 de noviembre de 2011 (folios 747-748), derecho de petición de información de diciembre 5 de 2011 (folios 749-750), Acta de continuación de contrato de 26 de diciembre de 2011 (folios 751-756), acta de suspensión No. 4 de 29 de febrero de 2012 (folio 757), solicitud de prórroga de 29 de febrero de 2012 (folio 758), certificación de publicación de la licitación en el Portal Único de Contratación (folio 759), acta de suspensión No. 3 de 28 de diciembre de 2011 (folio 760), requerimiento del contratista al municipio (folios 762-763), solicitud de prórroga (folio 764), acta de suspensión No. 5 de 30 de abril de 2012 (folio 766), oficios varios (folios 767-770), Acta de reinicio No. 2 de 25 de junio de 2012 (folios 772-773), detalles del proyecto en página web (774-775), Acta de reunión de 6 de julio de 2012 (folios 776-778), Resolución 204 de 10 de Junio de 2011 Licencia de Construcción (folios 779-782), pólizas (folios 783-800), solicitud de prórroga (folios 801-803), Acta de prórroga de 21 de diciembre de 2012 (folios 804-805), solicitud de modificación y adición de ítems no contemplados, del 5 de diciembre de 2012 (folios 806-

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 8 de 179
NIT: 800.157-830-3	

807), aprobación (folio 808), Remisión de presupuesto y análisis de precios unitarios para la modificación del contrato (folio 809), Acta de modificación y adición de ítems no contemplados de 21 de diciembre de 2012 (folios 810-820), Remisión de documentación a oficina jurídica (folio 821), envío documentación pago parcial acta No. 1 (folio 822), Acta parcial No. 1 de 20 de diciembre de 2012 (folio 823-828), Informe de interventoría de noviembre 30 de 2012 (folio 833-862), soportes para pago (folios 863-884), Resistencia de compresión a cilindros de concreto (folios 885-887), Resolución de pago No. 420 de 27 de mayo de 2012 (folio 888-889), comprobante de pago (folio 890-891); acta de suspensión No. 6 de 2 de abril de 2012 (folio 892-893).

- **Carpeta No. 6:** Acta de ampliación de la suspensión No. 5 de 30 de abril de 2012 de (folios 904-905), Acta parcial No. 1 de Interventoría de 10 de diciembre de 2012 (folios 906-907), Acta de inicio de interventoría de 13 de abril de 2011 (folios 908), Acta de reinicio No. 1 de interventoría de 30 de octubre de 2011 (folio 909), Acta de suspensión No. 3 de interventoría de 30 de diciembre de 2011 (folio 910), Acta de suspensión No. 4 de interventoría de 29 de febrero de 2012 (folio 911), certificación de publicación en página web (folio 912), oficio (folios 913-916), Escritura pública (folio 918-921), oficios varios (folios 922-930), Acta de reunión de 25 de junio de 2013 (folios 931-933), Reunión de Interventoría de 4 de julio de 2012 (folios 937-939), Acta de reunión de obra de Julio 6 de 2012 (folios 940-941), Acta de reunión de interventoría No. 2 de 25 de julio de 2012 (folios 942-945), Acta de reunión de interventoría No. 3 de 7 de septiembre de 2012 (folios 950-952), Acta de compromiso de obra de 28 de agosto de 2013 (folios 953-954), acta comité técnico (folios 955-957, 962-971), acta de inspección de 25 de noviembre de 2013 (folios 958-961), registro fotográfico (folios 972-985), Informe de inspección de 29 de enero de 2014 (folios 986-989), remisión de información del contrato y anexos (folios 990-1138).
- **Carpeta No. 7:** Oficio No. 1061-13-01-195 de julio 10 de 2014, de remisión de documentación y anexos (sin foliar).
- ✓ Resolución 204 de junio de 2011 concede licencia de construcción y resolución 340 de junio 2012 en el mismo sentido. (fls 241-248)
- ✓ Certificado laboral de los señores DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, ALVARO EDUARDO PANTOJA CORAL, e IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, como funcionarios de la Alcaldía de Ipiales, existencia y representación legal de Inobra Ltda. (fls 266-272)
- ✓ Oficio N° 24.4.043-01-082 proveniente de la Fiscalía General de la Nación, Fiscalía 64 Anticorrupción. (fl 273).
- ✓ Oficio 299 de 6 de julio de 2017 proveniente de Fiscalía II. (fl 274).
- ✓ Fotocopia de oficio 268 de junio 7 de 2016 de Fiscalía 23 de Ipiales en el que informa a la Subdirectora Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos de la Contraloría Departamental de Nariño, que, sobre el proceso por hechos relacionados con la construcción del Centro de Comercio Popular, la indagación se encuentra en radicado 523566107457201200190 que por disposición de la Dirección Seccional de Fiscalías de Nariño se reasignó a Fiscalías Delgadas ante la Corte Suprema de Justicia. (fl 279)

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 9 de 179

- ✓ Oficio CDN 600-32-047 -2017 de la auditoría con destino a Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal remitiendo soportes documentales y CD. (fls 280-400)

Documentos:

- Formato de estudios y documentos previos.
 - Matrícula inmobiliaria 244-66957.
 - Aviso de convocatoria a LP 006-2010.
 - CDP 2100757
 - Proyecto pliego de condiciones.
 - Registro, viabilidad y elegibilidad banco de proyectos.
 - Aspectos generales de la selección.
 - Resolución 574 de diciembre 2 de 2010 ordena apertura de licitación pública 006-2010.
 - Formato de hoja de control contractual.
 - Solicitud publicación de proceso de licitación ante Cámara de Comercio.
 - Publicación en diario de circulación regional.
 - Resolución No. 039 de 21 de feb 2012.
 - Resolución 204 de 1 de junio de 2011 reconoce licencia de construcción.
- ✓ **CD, con el siguiente contenido documental relacionado con el contrato No. 102-2010:**
 - Anexo 1: con 257 folios.
 - Anexo 2: 39 folios.
 - Carpeta 1: 208 folios.
 - Carpeta 2: 200 folios.
 - Carpeta 3: 76 folios.
 - Carpeta 4: 205 folios.
 - Carpeta 5: 192 folios
 - Carpeta 6: 243 folios.
 - Carpeta 8: 153 folios.
 - Carpeta 10: 240 folios
 - Informe final de interventoría.
 - Licencia de construcción.
 - ✓ CD con la siguiente información (fl 259):
 - Anexo 1: Documentos referentes a contrato 102-2010; anexos A oficios sobre pagos acta parcial de 22 de agosto de 2013; Anexo B acta de compromiso de 28 de febrero de 2013; Anexo C oficio Inobras, requerimiento de cumplimiento; Anexo D Oficio FRVM 45-2013; 512-12-01 nov 2013; actas de inspección; Anexo E acta de comité técnico de 29-10-2013; Anexo F: acta de reunión de 28 de noviembre de 2013.
 - Anexo 2: Oficio FRVM-418-2013.
 - Anexo 3: Oficio FRVM 449-2013.
 - Anexo 4: Oficio FRVM 446 2013.
 - Anexo 5: Oficio FRVM 457-2013.
 - Anexo 6: Oficio FRVM 067-2014.
 - Anexo 7: Acta de reunión de 10-01-13.
 - Anexo 8: Acta de inspección estado de obra de 13-01-2014.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 10 de 179
NIT: 800.157-830-3	

- Anexo 9: Informe de inspección Sub Secretaria de Planes y Proyectos.
- Anexo 10 Informe con registro fotográfico.
- Anexo 11: Oficio FRVM 061.
- Anexo 12: Oficio FRVM 075-2014.
- Anexo 13: Acta de reunión de fecha 27 de febrero de 2014.
- Anexo 14: Oficio FRVM 131-2014 de 4 de abril de 2014.
- Anexo 15: Oficio FRVM 136-2014.
- Anexo 16: Oficio FRVM 180-2014.
- Anexo 17: Oficio FRVM 203-2014.
- Anexo 19: Oficio FRVM 221-2014.
- Anexo 20: Oficio 1060-13 01-439 de junio 11 de 2014.
- Anexo 21: Oficio FRVM 252-2014.

- **Carpeta 1:** Registro en boletín de contratación Pliego de condiciones LP006-2010. (600 folios).
- **Carpeta 2:** Formato de licitación.
- **Carpeta 3:** Acta de liquidación de contrato de obra pública.
- **Carpeta 4:** Memorias de cálculo.
- **Carpeta 5:** Póliza de cumplimiento 436-47-99-400000-1053 y 1692; resolución aprobatoria de las pólizas de garantía; registro presupuestal; acta de modificación del contrato; comprobante de egreso 13335 y 12833; oficio Secretaría de Planeación; Informe N° 1 de Interventoría; Acta de reinicio de 30-10-2011; Solicitud de suspensión de obra de la Secretaría de Planeación; Petición de INOBRAS; Resolución 597 de 2011 continuación en la ejecución del contrato; Solicitud de prórroga del contrato de interventoría; certificado de contrato en página web; Oficio de INOBRAS, solicitando inicio de las obras; Solicitud de prórroga del contrato de obra por oficina jurídica de 9 de mayo de 2012; oficio 512-12-01; acta de reinicio; oficio 1060 de 13-01-03374; Acta de reinicio de 6 de julio de 2012; Oficio FRVM 601-2012; Oficio 533-12; Resolución 094-2012; Resolución 016ª 2013; Oficio N° 8 Interventoría; Oficio FRVM 1162-2012; Acta de prórroga 102-2012; Oficio FRVM 1061-2012; Acta de modificación; oficio N° 7 INOBRAS; Oficio FRVM 190-2013; Oficio FRVM 1164 – 2012; Acta parcial de obra; Informe de interventoría de 30-11-2012; Relación de pagos de obligaciones en seguridad social en salud, pensiones, y parafiscales; Informe de resistencia a compresión de cilindros de concreto; Resolución 420-2013 de 05-2013; CDP 2400505; CRP 2041157; Acta de suspensión N° 06 de 30 de diciembre de 2010; Resolución 420-2013 de 27-05-2013 reconoce obligación y ordena pago parcial; CDP 2400505; CRP 2041157; Oficio FRVM 189-2013.
- **Carpeta 6:** Oficio FRVM 432-2013; Acta de prórroga 30 diciembre 2010; Acta parcial N° 1; Acta de reinicio N° 001; Certificación Pública Contratación Obra Pública; Oficio INOBRAS, sobre invasión de las obras; Copia de escritura pública 1135 de 4-05-2000; Oficio FRVM 216-2013; Oficios FRVM 233,446,449,457 de 2013; Oficios 075,001,007 de 2014; contrato 102 de 2010; Acta de reinicio de 25 junio de 2013; acta de reinicio de 25 de junio de 2013; Interventoría técnica administrativa y financiera; Acta de reunión de 6 julio de 2012; Acta N| 02 de 215 de julio de 2012; Acta N° 002 de 7 de septiembre de 2012; Acta de compromisos de 20 de agosto de 2013; FVRM 415 de 2013; Estado de obra; Registro fotográfico 01-13-2014; Oficio 1060-

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 11 de 179

13-0077; FRVM 136-2014 anexos 5; Memorial poder INOBRAS al abogado MAURICIO OJEDA; Oficio de respuesta a INOBRAS; Certificado de existencia y representación legal de INOBRAS; Acta de entrega de 4 de agosto de 2014 de bodega N° 2 parte integrante de la galería central; Acta de reinicio N° 3 de 30 de diciembre de 2010; Acta de modificación N° 3 contra de obra N° 102 -2010; Acta de prórroga N° 2 de 30 de diciembre de 2010 anexo de pólizas; Oficio FRVM 357-2014; Resolución 138 de 2014 agosto 26 de 2014 que aprueba pólizas de cumplimiento 436-47-994000010539 y 1692; Publicación sistema electrónico de contratación pública; acta parcial N° 2 de 30 de diciembre de 2010; Pago parafiscales, seguridad social en salud, pensiones, ARP, y parafiscales; oficio FRVM 419-2014; Oficio 1060 de 13-01-junio 26 de 2012 de la Secretaria de Planeación; Comité Técnico: Interventoría; Acta de reinicio de 6 de julio de 2012.

- **Carpeta 8:** Documento sobre integrantes del Consorcio (Anexos); Interventoría técnica, administrativa y financiera de 30-11-2012; Interventoría técnica administrativa y financiera; Informe 2 de Interventoría de 7 de diciembre de 2012; Estado de obra de enero 13 de 2014.
- **Carpeta 10:** Oficio FRVM-090-2015 memorando 1030-38-01-252; Contrato 102; Comprobante de egreso 12833; Resolución N° 060 de 2011 reconoce y ordena pago; CDP 2020556 (anexos); Acta de reinicio 001-30-10-2011; Resolución 597 de 26-12-2011; Acta de reinicio 02 de 30-12-2010; Acta parcial de obra N° 102-2010; Res 016 de 2013 que aprueba pólizas 436-47-994000010539; 994000001692; Acta de suspensión N° 06 de 30-12-2010; Comprobante de Egreso 8693; Resolución 420-2013 de 27-05-2013; Registro presupuestal 2041157; Registro Presupuestal 2042138; CDP 2040565; CDP 20141156; Acta de modificación N° 3; Resolución N° 138 de 2014; FRVM 357 -2014; AP n° 2 DE 30-12-2010; Resolución 289-2014; Acta parcial N° 3; Resolución N° 377 de 277 de 2014 de 11-11-2014; Acta modificatoria 102 de 2010; Acta parcial N° 4; Resolución 430-2014; Acta modificatoria N° 06-2010; Acta final de 17 de diciembre de 2014 y acta final aclaratoria de 15 de dic 2015.

CARPETAS EN FÍSICO:

- ✓ **Carpeta 1 (fls 401-600):**
 - Pliego de condiciones definitivo Licitación No. LP-006-2010.
 - Presentación de la propuesta por Consorcio CCP_Ipiales, de 01-12-2010 LP 006-2010.
 - Acta de audiencia de aclaración y alcance de pliegos definitivos LP006-2010.
 - Constancia de recepción de propuestas.
 - Carta de presentación Consorcio CCP_Ipiales: Documentos de existencia y representación legal; Antecedentes fiscales, disciplinarios, penales; memoria descriptiva del diseño arquitectónico; memorias de cálculo estructural.
- ✓ **Carpeta 2 (fls 601-800):**
 - Documentación constitución del consorcio CCP_Ipiales.
 - Presupuesto de la obra civil.
 - Programa de inversión y cronograma.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 12 de 179

- ✓ **Carpeta 3 (fls 901-1000):**
 - Conclusiones y recomendaciones de Ing. Luis Cuayal Muñoz.
 - Memorias de cálculo.
 - Especificaciones técnicas y constructivas.
 - Tarjetas de propiedad de maquinaria.
 - Documentos de Ingeniero Calculista.
 - Documentos de Ingeniero Electricista
 - Documentos de Ingeniero Director de Obra.
 - Acta No. 079 de 22 de diciembre de 2010 evaluación de requisitos habilitantes-evaluación propuestas económicas LP-006-2010.
 - Acta de adjudicación.
 - Resolución No. 639-30/12/2010 por la cual se adjudica contrato a CCP_Ipiales.
 - Contrato No. 102-2010.
 - Póliza No. 436-74-994000001692 Aseguradora Solidaria de Colombia y Resolución No. 002 enero 11 de 2011 por la cual se aprueba garantía única de cumplimiento 436-47-9940000010539 de esa compañía que se anexa.
- ✓ **Carpeta 4 (fls 1001-1200).**
 - Acta de modificación No 1 a contrato No 102-2010 de 28/02/2011.
 - Comprobantes de egresos 12833 de 2011/03/2016; 13335 de 2011/05/06
 - Acta de inicio de 9 de mayo de 2011.
 - Informe de interventoría No. 1 de 18/05/2011.
 - Acta de suspensión No. 1 de 19/05/2011 de contrato 102-2010
 - Licencia de construcción Resolución No 204 de 01 de junio de 2011.
 - Acta de reinicio No 001 de 30/10/2011.
 - Acta de suspensión No 2 de 16/11/2011.
 - Oficio de Gerente Inobra a Secretario de Planeación Javier de la Carrera de diciembre 5 de 2011 solicitando información de documentos de convocatoria LP-006-2010, propuestas presentadas; adjudicación; actas de inicio y suspensión; apertura de cuenta para manejo de recursos; documentos relacionados con el contrato.
 - Resolución No 597 de diciembre 26 de 2011 decide continuación del contrato 102-2010 con Inobras.
 - Acta de suspensión No 3 de 28 de diciembre de 2011.
 - Oficio 29 de febrero de 2012 de Ing. Wilmer Guamanzar a Arq. Margarita Huertas Secretaria de Planeación Solicitud prorroga de contrato, le recuerda la solicitud de ese despacho para modificar diseños de la obra.
 - Certificado de publicación en página Web por tal único de contratación.
 - Acta de ampliación de suspensión de contrato 102-2010 de 30 de abril de 2012.
 - Petición de Representante de Inobras a Alcalde Darío Vela de 30 de abril de 2012.
 - Acta de reinicio No 2 de 25 de junio de 2012.
 - Acta de reunión de Interventoría y Secretaria de Planeación de 6 de julio de 2012 para estudiar propuesta de modificación presentada por contratista.
 - Propuesta de interventoría presentada por FRVM Ipiales.
 - Resolución No. 103 abril 8 de 2011 por la cual se justifica contratación directa, para la celebración de convenio con el FRVM para la realización de interventoría de contrato No 102-2010; CDP 2020564 de abril 18 de 2011.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 13 de 179

- Acta de inicio de interventoría de 13 de abril de 2011.
- Comprobantes de egreso 13485 de 2011/05/06.
- Actas de suspensión de contrato de interventoría: No1 de 19/05/2011; No2. 16/11/2011; No 3 de 30/12/2011; No 4 de 29 de feb de 2011; ampliación de suspensión d.
- Acta de reinicio de interventoría No 2 de 25 de junio de 201.
- Comprobantes de egreso 12833 de 2011/03/16; 13335 de 2011/05/06; 13485 de 2011/05/06.
- Oficio No 1060-13-01 de 26 de junio de 2012 mediante el cual la Arq. Margarita Huertas González informa al Arq. Eduardo Obando Reyes, que el municipio por efectos de incremento de vendedores informales requiere que el proyecto inicialmente establecido se desplace hacia adelante para ubicar una bodega más de locales y dejar proyectada otra hacia futuro para lo cual le solicite presente el diseño.
- Acta de reunión de Secretaría de Planeación e interventoría para evaluar propuesta de modificación de diseño en contrato 102-2010 de 6 de julio de 2012.
- Oficio de 4 de diciembre de 2012 mediante el cual el señor Eduardo Obando remite al interventor del contrato 102-2011 para la aprobación los análisis de precios unitarios de los ítems no contemplados en el contrato y el presupuesto ajustado en cantidades para proceder a la firma del acta de modificación. No hay anexos. (fl 1138).
- Oficio 512-12-01 de 5 de diciembre de 2012 dirigido por el señor Wilmer Guamanzar Mejía, Gerente del FRVM como entidad interventora del contrato No. 102-2010 a la Arquitecta Margarita Huertas González, Secretaria de Planeación de Ipiales en el que da a conocer lo siguiente:
 - Pone en consideración las modificaciones planteadas por el contratista mediante oficio de 4 de diciembre de 2012.
 - Expresa la aprobación por parte de la interventoría a tales modificaciones.
 - Manifiesta que esas modificaciones y adición obedecen a varios aspectos entre los cuales se destacan: el contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas, que de acuerdo desarrollo cronológico para este tipo de obras, son totalmente indispensable contemplar. La parte contratante, Secretaría de Planeación ha solicitado la construcción de mayor número de locales por aumento de número de vendedores. El contratista presentó la propuesta correspondiente la cual fue aprobada por la Secretaría de Planeación pasando finalmente de 208 a 305 locales a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio. Se realiza la actualización de los diseños por parte del contratista lo cual requiere de una mayor-menor cantidad de obra contratada y de actividades no contempladas. Se ha planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados.
 - Indica la interventoría que, ***“cabe mencionar que la modificación de cantidades de ítems contratados y la adición de ítems no contemplados planteada no genera cambio en el valor total de contrato. Dice, que las cantidades que se van a aprobar en el respectivo acto administrativo no contempla la terminación total de las obras, en general se avanza hasta la configuración de cuatro***

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 14 de 179

bloques en un primer nivel y 29 módulos de comercio exterior (cuatro locales cada uno) con sus losas de entepiso y cubiertas respectivamente, todo en obra gris". (Negrilla y cursiva fuera del texto).

- Recalca que la terminación total de esta obra requiere de la adición de recursos, que en su momento deberá contemplar la administración municipal a través de Secretaría de Planeación. (fls 1139-1140).
- Oficio 1013-13-01 996 de 12 de diciembre de 2012 dirigido por el Jefe de Oficina Jurídica de Ipiales al Gerente del FRVM por el cual remite oficio suscrito por la Secretaria de Planeación Municipal, respecto de la modificación y adición de ítems no contemplados del contrato de obra público No. 102-2010 solicitándole la colaboración y firma y publicación del acta de modificación correspondiente. Anexa: oficio, acta de modificación (fls 1141- 1196).
- Resolución No 597 de diciembre 26 de 2011 por medio de la cual se decide continuar la ejecución del contrato No. 102 de 2010 (fls 1197-1202).
- ✓ Carpeta No. 5 (fls 1201-1400).
- Elementos que demuestran pagos: Comprobante de egreso No. 13335, de 2011/05/06 a consorcio CCP-Ipiales por valor de \$ 396.374.487,50 (fl 1205); Comprobante de egreso No. 12833 de 2011/03/16 a consorcio CCP-Ipiales por valor de \$ 800.000. (fl 1206).
- Resolución No. 060 de 11 de marzo de 2011 por medio de la cual se reconoce y ordena pagar a Consorcio CCP-Ipiales la suma de \$800.000. (fl 1207)
- Certificado de registro presupuesto No. 2020417; CDP 2200230. (fls 1208-1209).
- Balance del contrato de obra No. 102 de 2010 de 3 de junio de 2013 suscrito por el Gerente FRVM. Se plasma que la obra avanza a esa fecha en un 80% por valor de \$ 1.918.903.690 y un saldo por ejecutar de 19.80% por \$ 473.845.285. (fls 1211-1212).
- Informe de supervisión del convenio No. 013-2011. (1213-1225) Se informa lo siguiente: La obra se ha ejecutado en el 80% garantizando calidad de materiales. La interventoría mediante ensayos necesarios corroborando que los materiales para la obra cumpliendo con las características y la calidad exigidas y del producto final. Se ha realizado control de ejecución por medio de inspección y vigilancia.
- Los trabajos ejecutados a la fecha son: se encuentran contruidos los bloques 1-3-4-5 y módulos externos para comidas de los cuales se evidencia la ejecución de los siguientes ítems: (1) preliminares 100%; (2) estructuras 100%. (3) mampostería 100%. (4) pañetes 80%. (5) instalaciones eléctricas 50%. (6) instalaciones hidráulicas 100% (7) instalaciones sanitarias y subterráneas 100%. El contrato de obra a la fecha del informe se encuentra suspendido mientras se surte proceso de restitución al municipio de bodega 2 y por cumplimiento de la orientación de la administración de hacer un balance de la obra. Anexa registro fotográfico.
- Oficio 512-12-01 FRVM-203-13 suscrito por el señor Wilmer Hernán Guamanzar Mejía, Gerente FRVM a la Subdirectora Técnica de Auditorías Gubernamentales, mediante el cual se remite los siguientes documentos:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 15 de 179

- Oficio 512-12-01 FRVM-203-13 suscrito por el señor Wilmer Hernán Guamanzar Mejía, Gerente FRVM a la Subdirectora Técnica de Auditorías Gubernamentales, mediante el cual se remite los siguientes documentos:
 - Constancia de fecha en la que se asume por el FRVM la interventoría en contrato No. 102-2010. (fls 1226-1235).
 - Informes de interventoría. (fls 1236-1288)
 - Interventoría técnica-administrativa –financiera. (fls 1288-1325)
 - Interventoría técnica- administrativa-financiera de 5 de agosto de 2012. (fls 1326—1332).
 - Interventoría Técnica-administrativa- financiera de 18 de mayo de 2011. (fls 1333-1344)
 - Informe de la existencia de diferencias o inconsistencias entre las obras contratadas y ejecutadas. (fls 1345-1418).
- ✓ **Carpeta No 6 (fls 1401-1548).**
 - Licencias de construcción que ya se ha mencionado: Res204 de 01/06/2011; 340 de 25/10/2012.
 - Copia de oficio de requerimientos enviados a Inobras contratista y al municipio de Ipiales contratante por Interventoría: Oficios de 30 de diciembre de 2011; 29 de feb de 2012 en las que empieza a ventilarse modificaciones; 29 de feb de 2011 a Sec. de Planeación; 16 de abril de 2012; 24 de mayo de 2012 a Oficina Jurídica; a Contratista el 28 de junio de 2012 oficio 512-12-01; Oficio 512-12-01 julio 3 de 2012 a Sec. De Planeación; Oficio 512-12-01 6 de julio de 2012 a contratista; igualmente 512 de 06 Junio de 2012.
 - Acta de Comité Técnico No.002 de 25 de julio de 2012, se reúnen Contratista, Directora de obra, Residente de obra, Auxiliar de residenciada obra, Secretaria de planeación, Supervisor, Gerente FRVM, Residente de interventoría. Tratan temas de definir aspectos para la ejecución de la obra después la modificación aprobada. Completar planimetría y diseños estructurales de nuevo bloque 5 aprobado como adicional, definición de profundidades de desplante de zapatas, porque el original no contempla diferentes profanidades que eliminen el traslape de zapatas en lugares como bloque 3 y baterías sanitarias. Que contratista cumpla con requerimientos de interventoría.
 - En desarrollo de la reunión la interventoría llama la atención sobre la necesidad de que se complemente la información de los diseños arquitectónicos, eléctricos, hidrosanitarios y estructurales los cuales se ajusten a las modificaciones aprobadas, dice que esa información se requiere para realizar el trabajo de supervisión técnica y ejecución adecuada de la obra.
 - En la reunión se expresa que se conservan condiciones iniciales de estructura y diseño arquitectónico de bloques que no se modifican y definen que en todos los bloques se realicen losas de entre pisos para posible proyección de segundos pisos.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 16 de 179

- Sobre el bloque adicionado 5 se debe realizar diseño estructural para posterior aprobación de modificación de licencia de construcción y ejecución.
 - Hacer un nuevo diseño de la red de distribución de la red 1/2 tensión y alumbrado exterior público, contemplando caja de medidores para cada bloque (50 locales).
 - Acta No.003 de 7 de septiembre de 2012 del Comité Técnico, la interventoría llama la atención nuevamente al contratista sobre estado real de la información solicitada relacionada con la actualización del proyecto, como diseño estructural, diseño eléctrico, diseño arquitectónico y diseño hidrosanitario. El ingeniero de Subsecretaría de Planes y Proyectos de Ipiales, expresa que es suficiente el tiempo para presentar esa información. La respuesta del contratista es que los diseñadores se han retrasado en ese trabajo y que se presentará el 14 de septiembre.
 - Oficios de interventoría FRVM-1102-2012 20/12/2012; 1104-2012 de 20/12/2012; 1127-2012 de 26/12/2012; 1128-2012 de 27/12/2012; 0652013 de 21 /03/2013 a Secretaría de Planeación expresa que la obra se encuentra en avance del 90%; que se han construido 276 locales en obra gris como se había planteado. Que la obra debe finalizar en un mes siempre que la administración entregue un lote ocupado por una bodega; Derechos de petición de Inobras a Javier de la Carrera de 25 de abril de 2011; Oficio de diciembre 5 de 2011 al Ing., Javier López Castro, Interventor. Oficio de 5 de diciembre de 2011 a Secretario de Hacienda; Oficio a Javier de la Carrera Secretario de Planeación de diciembre 6 de 2011; Oficio a Contadora de Consorcio CCP_Ipiales;
 - Documentos previos a contratación – convenio para interventoría. Convenio 013 – 2011. Pagos de interventoría.
 - Documentos contables de pago de contrato 102-2010.
 - Informe 1 de interventoría.
 - Constancia de pagos realizados por cuenta del contrato de interventoría.
- ✓ Mediante oficio de 5 de julio de 2013 el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, pone en consideración de la Subdirección Técnica de Auditorías Gubernamentales copia de denuncia penal ante Fiscalía General de la Nación (fls 1550-1574).
- ✓ Documentos aportados por parte del señor EDUARDO OBANDO REYES, en diligencia de versión libre conforme a la siguiente relación (fls 1606-1747):
- Relación de abonos CCP Arquitecto Unigarro/Inobras Ltda. y comprobantes de egreso de la Alcaldía de Ipiales N° 12833 de 16 de marzo de 2011; 14335 de abril 6 de 2011; 893 de 31 de mayo de 2013; 2013134 de septiembre 20 de 2013, 20143635 de 15 de septiembre de 2014, 20144625 de noviembre 13 de 2014; 20145399 de 29 de diciembre de 2014.
 - CD con fotografías donde se muestra calidad de la obra y presentación de la misma; carpetas que muestran estado de abandono en que la dejaron las administraciones. Carpeta con audios de intervenciones y entrevistas del Ex Alcalde Darío Vela y otros funcionarios de la Alcaldía de Ipiales.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 17 de 179
NIT: 800.157-830-3	

- Fotografías con métodos render con base en planos ejecutados, que muestran la forma en que quedaría la obra.
 - Copia de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por el extravío de ochocientos millones de pesos.
 - Copia de pólizas en 3 folios.
 - Escritos de acusación.
 - Certificado de reserva presupuestal a nombre de Fabián Ernesto Unigarro.
 - Copia de acto administrativo consistente en resolución 051 de 1° de abril de 2013.
 - Copia de oficio de requerimiento de cumplimiento de acta de compromiso de 28 de agosto de 2013 y su respuesta.
 - Copia de resolución 340 de 30 de octubre de 2012.
 - Resolución 204 de 1 junio de 2011.
 - Resolución 340 de 2012 por la cual se reconoce licencia de construcción.
 - Oficio OG. No 810-16-01-0719.
 - Fotocopia de póliza No. 436-74-9940000001692.
 - Oficio de 17 de abril de 2013 dirigido al señor Darío Vela de los Ríos por parte del señor Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras.
 - Resolución No. 002 de 2011 por la cual se aprueba garantía única de cumplimiento.
 - Registro presupuestal No 2020041, 2020556.
 - Planimetría y fotografías.
 - Certificado de libertad y tradición No matricula inmobiliaria 244-66957.
 - Escrito de acusación dentro de proceso 523566100000201700004.
 - Ampliación de denuncia penal de radicación 523566107457201200190.
 - Escrito de acusación- código de investigación 523566107457201200190.
 - Resolución No 051 de abril 1° de 2013 por la cual se ordena la restitución de un bien de uso público.
 - Acta de compromiso de 28 de agosto de 2013 suscrita entre Alcalde de Ipiales, Contratista contrato 102-2010, Secretario de Planeación, Interventor y Supervisor.
 - Oficio de 22 de noviembre de 2013 dirigido al Alcalde de Ipiales por el contratista solicitando cumplimiento de acta de compromiso.
 - CDS.
- ✓ En escrito de versión libre de 4 de octubre de 2019 dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF 029-2019 el señor Eduardo Enrique Obando Reyes aporta un documento, que se incorporan al expediente, Oficio de 26 de febrero de 2018 dirigido por el señor Jairo Andrés Aza Pusapaz, director del Instituto de Desarrollo Económico del Sur, al Secretario General del Concejo Municipal del Ipiales en el cual se da respuesta a cuestionario No. 330-06-02-073. (fls 1834-1844)
- ✓ Mediante escrito de 2 de agosto de 2019 a título de versión libre el señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral, presenta como pruebas, certificado de su nombramiento como Secretario de Planeación de Ipiales de 19 de septiembre de 2014, acta de posesión de 22 de septiembre de 2014, Decreto No. 137 de marzo 10 de 2015 por el cual se acepta la renuncia como Jefe de Oficina de Planeación y Direccionamiento de la Alcaldía de Ipiales, del señor Álvaro Eduardo Pantoja, certificado expedido por Subsecretaria de Talento Humano

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 18 de 179
NIT: 800.157-830-3	

de la Alcaldía de Ipiales sobre funciones de Secretario de Planeación.(fls 1853-1857).

- ✓ En versión libre presentada por la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, con fecha 12 de septiembre de 2022 aporta los documentos que se relacionan a continuación y se incorporan como pruebas (fls 1903-2186):
- ✓ Certificado expedido por el Subgerente Administrativo y Financiero del FRVM, que informa que la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, desempeño el cargo de esa entidad de manera ininterrumpida entre el 20 de septiembre de 2013 hasta el 10 de marzo de 2015. En certificado se da fe igualmente, sobre las funciones a su cargo. (fls 1910-1911).
- ✓ Convenio interadministrativo No. 013 de 2011. Actas de suspensión números 06 de 02/04/2013. (fls 1912-1920)
- ✓ Acta de modificación y adición a ítems no contemplados en contrato de obra No, 102-2010; (fls 1921-1928).
- ✓ Oficio 512-12-04 de 22 de agosto de 2013 dirigido al señor Andrés Goyes Guerrero por parte del señor Wilmer Hernán Guamanzar Mejía, Gerente del FRVM, poniendo en conocimiento el estado del contrato y de ejecución de la obra a esa fecha con las modificaciones sobre cantidades, además de la proyección para su culminación total condicionado a la adición. (fls 1929-1934)
- ✓ Acta de compromiso contrato de obra No. 102-2010 de 28 de agosto de 2013 entre Alcalde de Ipiales Darío Vela de Los Ríos, Contratista, Secretario de Planeación, Interventoría y Supervisión, en las que se asume de parte del municipio a pagar el saldo pendiente de acta parcial No. 1 por \$ 281.470.501 al contratista, del mismo modo por intermedio de la Supervisión y el FRVM entregará al contratista la proyección de obras por ejecutar, entregar balance de obra conciliado y definitivo, para pago de acta No. 2 se debe realizar modificación que incluya cantidades de obra ejecutadas pendientes por paga, ítems adicionales ejecutados e ítems nuevos por ejecutar. Inobras se compromete a reiniciar la obra. (fls 1935-1936).
- ✓ Actas de Comité Técnico: de 29/10/2013 (fls 1937-1939)
- ✓ Acta de inspección de 25 de noviembre de 2013 al sitio de la obra CCP por parte de FRVM, junto a Oficio 512-12-01 de noviembre 25 de 2013 dirigido al señor Andrés Goyes Guerrero, Secretario de Planeación de Ipiales por parte del señor Edgardo Antonio Chamorro Subgerente Técnico FRVM. (fls 1940-1943).
- ✓ Oficio 512-01 de noviembre 27 de 2013 dirigido por la Gerente de FRVM al señor Eduardo Obando Reyes contratista para que remita bitácora de obra de actividades ejecutadas del contrato 102-2010. (fl 1944).
- ✓ Acta de reunión del FRVM de 28/11/2013 relacionada con la obra objeto de contrato No 102-2010. (1945-1946).
- ✓ Oficio de 6 de diciembre de 2013 dirigido por Gerencia de FRVM a Jefe Jurídico de Alcaldía de Ipiales remitiendo copia de acta de prórroga y copia de la actas de suspensión del contrato No 102-2010; Oficio de diciembre 13 de 2013 de la misma entidad al contratista citando a reunión para concretar reinicio de obra y oficio del mismo FRVM al contratista de 20/12/2013 informando sobre los tramites de la interventoría con la aprobación de las

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 19 de 179

- modificaciones al contrato de obra 102-2010 tramite que consiste en proyección de obra, balance de obra definitivo, modificación y prórroga del contrato, acta número 2. (fls 1947-1952).
- ✓ Actas de reunión sobre la obra objeto de contrato 102-2010 del FRVM de 10/01/2014; 13/01/2014. (fls 1953-1959).
 - ✓ Documento con registro fotográfico estado de la obra de 13 de enero de 2014 del FRVM. (fls 1961-1972).
 - ✓ Oficios de 17 y 24 de febrero de 2014 dirigido por FRVM al contratista citando a reunión para coordinar re inicio de obras en contrato 102-2010. (fls 1973-1974)
 - ✓ Acta de reunión de 27/02/2014 sobre la obra de contrato 102-2010. (fl 1975-1977).
 - ✓ Oficio 512-12-01 d 4 de abril de 2014 dirigido por Subgerente Técnico FRVM solicitando inspección de la obra de Centro Comercial Popular, teniendo en cuenta la ocupación por habitantes de calle en el sitio de construcción. (fl 1978).
 - ✓ Oficio FRMV-136-2014 dirigido por la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, como representante de la entidad interventora en contrato No. 102-2010 a la Jefe de Oficina Jurídica de la Alcaldía de Ipiales que contienen balance de obra, con anexos de reunión de 13 de enero de 2014, inspección al sitio de obra, copia de registro fotográfico, copia de acta de reunión de 27 de febrero de 2014, registro fotográfico de 30 de marzo, 2 y 4 de abril de 2014, acta de obra número 02, cuadro de ejecución acumulada a fecha de corte 02 de abril de 2013. (fls 1979-1997)
 - ✓ Oficio FRMV-221-2014 de 9 de junio de 2014 mediante el cual se solicita al contratista respuesta a oficio FRMV 203 2014 relacionado con cantidades de obra ejecutadas y los valores definitivos de acta parcial No. 2 en contrato No. 102-2010. (fl1998).
 - ✓ Memorial poder de 9 de junio de 2014 otorgado por el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, contratista al Abogado Javier Mauricio Ojeda Pérez, para que dé respuesta a oficios dirigidos por Municipio de Ipiales y el FRVM a Inobras; respuesta a oficio FRVM 203-2014 y FRVM 221-2014, por parte del apoderado. (fls1999-2000).
 - ✓ Oficio de 9 de junio de 2014 por el cual el Apoderado de Inobras da respuesta a oficios FRVM, 203-2014 y FRVM 221-2014. (fls 2001-2006).
 - ✓ Oficio No. 1060-13-01 439 de 11/06/2014 mediante el cual la Interventoría del contrato 102-2010 y Secretaría de Planeación de Ipiales solicitan a contratista cumpla sus obligaciones de desalojo de habitantes de calle que ocupan el sitio de la obra, así como actividades de limpieza y arreglo de cerramiento externo. (fl 2007).
 - ✓ Oficio FRVM-252-2014 de junio 26 de 2014 por el cual la Gerente de FRVM, envía al Secretario de Planeación del municipio de Ipiales informe de inspección de contrato de obra No. 102-2010. (fl 2009).
 - ✓ Acta de entrega de bodega No. 2 parte integrante de la Galería Central, al contratista de la obra Inobras, por el tiempo que duren los trabajos, lo cual no afecta los derechos de dominio y posesión del inmueble en favor del municipio de Ipiales. Fecha del acta 19 de agosto de 2014. (fls (2009-2009).
 - ✓ Acta de reinicio No 3 de la ejecución de contrato No.102-2010 de 19 de agosto de 2014.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 20 de 179

- ✓ Acta de modificación No. 3 de 19 de agosto de 2014 en contrato de obra 102-2010 en la cual se plantea en cláusula primera que según los resultados de balance y una vez conciliado, las partes plantean la necesidad de aclarar el perfeccionamiento del contrato en el sentido de adicionar ítems (con sus respectivos precios unitarios aprobados), así como también la modificación de cantidades iniciales de obra previstas en cuadro integrante de ese documento. (fls 2013-2020).
- ✓ Acta de prórroga No. 2 de 20 de agosto de 2014. (fls 2021-2022).
- ✓ Oficio FRVM-357-2014 de 26 de agosto de ese año mediante el cual la Subgerencia de la entidad remite los siguientes documentos relacionados con pólizas vinculadas al contrato 102-2010 (fl 2023):
- ✓ Póliza de seguro de cumplimiento de entidades públicas estatales No. 436-47-9940000010539, de Aseguradora Solidaria de Colombia. (fls 2024-2027).
- ✓ Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692, Aseguradora Solidaria de Colombia. (fls 2028-2031).
- ✓ Resolución No. 138 de agosto 26 de 2014 por la cual se aprueba póliza No. 436-47-9940000010539, y No. 436-74-994000001692, de Aseguradora Solidaria de Colombia. (fls 2032-2033).
- ✓ Acta parcial de pago No. 2 de 4 de septiembre de 2014 por valor de \$ 445.936.708. Anexa cuadro de ejecución de obra. (fls 2035-2040)
- ✓ Resolución No 289 de 10 de septiembre de 2014 por la cual se reconoce y ordena pago de un pasivo exigible, autorizado mediante Acta No. 2 de 4 de septiembre de 2014 por valor de \$ 445.936.708; comprobante de egreso CVA20143635 de 2014/09/15. (fls 2041-2043).
- ✓ Oficio FRVM 419 2014 de octubre 2 de 2014 por el cual el Subgerente Técnico de FRVM remite a la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Ipiales los siguientes documentos: acta de reinicio No. 03; acta de modificación No 3; acta de prórroga No 2; acta parcial No 2; cuadro de cantidades de acta parcial No 02; aportes a seguridad social; certificado de cuenta bancaria; acta de entrega estado actual de obra; publicación SECOP. (fl 2044)
- ✓ Acta de modificación No. 04 a contrato de obra No 102-2010 de 9 de octubre de 2014. (fls 2045-2051).
- ✓ Acta parcial No 3 de 9 de octubre de 2014 por valor de \$ 52.444.643,10, anexa cuadro de ejecución de cantidades de obra acta No. 3; Resolución No 377 de 11 de noviembre de 2014 que ordena el pago de acta parcial No 3; Comprobante de egreso No. Ceva 20144625 de 2014/11/13 (fls 2052-2061)
- ✓ Acta de modificación No.05 de 28 de noviembre de 2014 en contrato de obra 102-2010. (fls 2062-2073).

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 21 de 179

- ✓ Acta parcial No 4 de 28/11/2014 por valor de \$ 46.497.958 en favor de Inobras; Resolución No. 430 de 19/12/2014 por la cual ordena pago autorizado en acta parcial No. 4; comprobante de egreso No. Ceva 201445399. (fls 2074-2096).
- ✓ Acta de modificación No. 06 al contrato de obra 102 de 2010, con fecha 17/12/2014. (fls 2097- 3019)
- ✓ Oficio de 17 de diciembre de 2014 por el cual el Arquitecto Eduardo Obando, representante legal de Inobras, remite a Interventoría y Secretaría de Planeación acta de ejecución de obra 05 para revisión y aprobación. Acta final de 17 de diciembre de 2014; acta final aclaratoria. (fls 3020-3034).
- ✓ Informe final de interventoría técnica y administrativa- financiera contrato de obra No 102-2010 de enero de 2015. (fls3035-3092)
- ✓ Oficio FRVM 040-2015 dirigido al Arquitecto Eduardo Obando Reyes, requiriendo información para proceder a pago de acta No. 5. (fl 3093).
- ✓ Oficio FRVM 040-2015 dirigido al arquitecto Eduardo Obando Reyes, requiriendo información para proceder a pago de acta No. 05, dentro del contrato de obra pública 102-2010 diseño y construcción centro de ventas populares del municipio.
- ✓ CD con declaraciones radiales sobre el tema del Centro Comercial Popular, presentadas por el señor Gustavo Estupiñan, aportada por el señor Darío Vela de Los Ríos.

8.2 PRUEBAS INCORPORADAS Y PRACTICADAS POR PETICIÓN DE SUJETOS PROCESALES Y DE OFICIO, EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY 610 DE 2000.

8.2.1 Pruebas documentales. Aportadas por el Abogado Javier Mauricio Ojeda Pérez:

- ✓ Certificado de existencia y representación legal de Inobras Ltda. (fls 2395-2400).
- ✓ Copia íntegra de expediente administrativo radicado con el No. 52001-23-33000-2016-00295 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño. (Memoria fl.2400).
- ✓ Copia de sentencia condenatoria proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Pasto dentro de radicado No. 523566107457 201200190, número interno 2017-00108 proferida en contra de Javier Fernando De La Carrera Bravo. (fls 2402-2453).
- ✓ Concepto técnico del contrato No. 102-2010 presentado por el Ingeniero Ricardo Arturo Villota Rojas e Ingeniero Diego Fernando Paz Villota, dentro del proceso No. 52001-23-33000-2016-00295 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño. (fls 2455-2515)
- ✓ Dictamen pericial del contrato 102-2010 emitido por el señor Guillermo León Acosta contador público dentro del proceso No. 52001-23-33000-2016-00295 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño.(fls2516-2532)

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 22 de 179

- ✓ Prueba documental aportada por el Abogado Armando Benavides consistente en certificado laboral expedido por Subgerente Administrativo y Financiero del FRVM, respecto de la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado. (fls 2574)

8.2.2. Pruebas documentales decretadas de oficio:

- ✓ Fotocopia de Acuerdo No 038 de noviembre 15 de 2012 por medio del cual el Concejo de Ipiales concede facultades pro tempore al ejecutivo municipal para gestionar y suscribir contratos de empréstito con entidades financieras públicas y privadas del orden nacional e internacional. (fls 2632-2638).
- ✓ Documento aportado por el Abogado Claudio Henry Yamá Santacruz, consistente en solicitud para que Banco de Occidente expida certificado en el que se haga conocer que como Alcalde de Ipiales en 2015 tramitó crédito por valor de 2.000.000.000, que fue aprobado, mas no, desembolsado. (fl 2355)
- ✓ Acuerdo No. 023 de noviembre 28 de 2014 por medio del cual el Concejo de Ipiales se conceden facultades pro tempore al ejecutivo municipal para gestionar y suscribir contratos de empréstito con entidades financieras públicas y privadas del orden nacional e internacional hasta por 2713 SMLMV; certificado de Secretaría del Concejo de Ipiales certifica que el acuerdo fue discutido y agotado en sus debates. Sanción del acuerdo de 2 de diciembre de 2014 suscrito por el Alcalde de la época Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Certificados de difusión del acuerdo. (fls 2639-2643).
- ✓ Oficio 1045-07-16 UGD 379 de 18 de octubre de 2024 mediante el cual la señora Profesional Universitaria de Gestión Documental del municipio de Ipiales, remite actos administrativos emitidos en los años 2012, 2013, 2014 y 2015 mediante los cuales se delegaron funciones y/o competencias entre las Secretarías, incluyendo la Secretaria de Planeación Municipal. (fls. 2662-2673).
- ✓ Respuesta emitida la Subsecretaría de Talento Humano de la Alcaldía de Ipiales, mediante oficio STH 1041-13-01-1787 de 22 de octubre de 2022 que contiene en CD la siguiente información (fls 2675-2676):
 - Relación de personas que se desempeñaron como Secretarios de Planeación de Ipiales y Jefes de Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento en los años 2012, 2013, 2014, 2015.
 - Hoja de vida, resolución de nombramiento, acta de posesión de 01-01-2012 como Secretaria de Planeación de la Arq. Margarita Lucia Huertas.
 - Hoja de vida, Decreto No 036 de 02-06-2013 nombramiento de Andrés Javier Goyes como Secretario de Planeación.
 - Hoja de vida del señor Héctor Suarez, Decreto 249 de 17-12-2013 nombramiento como Jefe de Planeación, acta de posesión de 18 de diciembre de 2013.
 - Hoja de vida de Álvaro Pantoja Coral, Decreto No 195 de septiembre de 2014 como Jefe de Planeación, acta de posesión en ese cargo el 22 de septiembre de 2014.
 - Decreto 02 de 02-01-2015 nombramiento como Jefe de Oficina, código 113, G 06 al señor Álvaro Pantoja Coral, acta de posesión de 02-01-2015.
 - Hoja de vida de Jairo Alonso Bastidas Bernal, decreto 141 de marzo 11 de 2015 nombramiento como Jefe de Planeación, acta de posesión de 12-03-2015.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 23 de 179

- Hoja de vida de María Alejandra Mafla, decreto 403 de diciembre de 2015 nombramiento como Jefe de Oficina Asesora de Planeación, acta de posesión de 10-12-2015.
 - Fotocopia de manual de funciones de la Alcaldía de Ipiales correspondiente a Secretario de Planeación, e igualmente a nivel de asesor.
 - Certificado laboral o de vinculación como Alcaldes de Ipiales de los señores Hernán Gustavo Estupiñán Calvache desde 01-01-2008 a 31-12-2011 y Jonás Ricardo Romero Sánchez desde 01-01-2016 a 31-12-2019.
- ✓ Oficio 1013 13 01 097 de 7 de noviembre de 2024 mediante el cual la Dirección del Departamento Administrativo de Contratación de la Alcaldía de Ipiales remite, mediante un CD, información sobre contrato 102-2010 (fls 2767-2768):
- Resolución 574 2010 apertura proceso L.P 006-2010 de 2 de diciembre de 2010.
 - Estudios y documentos previos.
 - Pliegos de condiciones definitivo LP 006-2010.
 - Licitación Pública LP 006-2010.
 - Acta de audiencia y aclaración y alcance de pliegos de 6 de diciembre de 2020, firman Secretario de Planeación y Oficina Jurídica.
 - Acta de audiencia de adjudicación o declaración de desierta LP 006-2010. Se adjudica al Consorcio CCP_Ipiales.
 - Resolución 639 de diciembre 30 de 2010 adjudica el contrato para la elaboración de diseño y construcción del centro de comercio popular al proponente Consorcio CCP_Ipiales legalmente representado por el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos. Firma el señor Javier De La Carrera Bravo.
 - Contrato No 102-2010.
 - Avisos de convocatoria pública.
 - Oficios para registro en boletín de contratación de 11-16-2010 dirigido a Cámara de Comercio de Ipiales.
 - Planimetría.
 - Acta de cierre de términos para presentación de observaciones LP 006 2010 de noviembre 29 de 2010.
 - Actas de audiencia de asignación y distribución de riesgos LP 006 2010 de 01 de diciembre de 2010.
 - Acta de cierre de términos para presentación de propuestas LP 006-2010 de diciembre 16 de 2010. Se presenta una sola propuesta del CCP Ipiales.
 - Acta No 076 de 17 de diciembre de 2010 evaluación de requisitos habilitantes. Adjudicación al Consorcio CCP_Ipiales. Firman miembros del comité de licitaciones José Manuel Daza Chamorro, Secretario de Hacienda; Javier de la Carrera Bravo Secretario de Hacienda; Carlos Hernando Mendoza Vivas Secretario de Talento Humano; Andrés Hernando Martínez Rodríguez, Jefe de Oficina Jurídica. Expresan que el Consorcio CCP_Ipiales cumple con los requisitos de capacidad jurídica, financiera, experiencia y organizacional por tal declaran habilitado para continuar con la participación en la licitación pública 006-2010.
 - Acta No 079-2010 evaluación de requisitos habilitantes por parte del comité de licitaciones, recomiendan adjudicación al Consorcio CCP_Ipiales.
 - Anexos a la evaluación de requisitos.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 24 de 179

- Acta de modificación del contrato 102-2010 firmado por Javier De La Carrera Bravo Jefe de Planeación y el señor Fabián Unigarro, motivos la obra no puede iniciarse por reubicación de vendedores. Modifican cláusula número 2 respecto a la forma de pago, anticipo 50% por \$ 1.196.374.487,5 un primer pago a la firma del acta de modificación y el saldo por \$ 396.374.487, 5, 30 días después.
- Acta de suspensión No. 1 de 19-05-2011.
- Acta de reinicio 001 de 30-10-2011.
- Acta de suspensión 02 de 16-11-2011.
- Acta de suspensión 03 de 28-12-2011.
- Acta de suspensión 04 de 29-02-2012.
- Acta de suspensión 05 de 30-04-2012.
- Acta de reinicio No 02 de 25-06-2012.
- Acta de modificación y adición de ítems no contemplados No 1 firman Margarita Huertas Jefe de Planeación, Eduardo Obando Reyes, representante legal de Inobras Ltda.; Fijan como causales (i) El contrato inicial de obra no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo a un adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras resultan indispensables. (ii) La parte contratante ha solicitado la construcción de mayor número de locales para lograr mayor cobertura y que revisados censos de vendedores se hace necesario. Hacen parte de esa acta, la solicitud del contratante, solicitud y viabilidad de interventoría, viabilidad de Secretaria de Planeación, anexos. Firman Secretaria de Planeación, representante de la contratista y la interventoría.
- Acta de suspensión No 6 de 02-04-2013 por que la bodega 2 no ha sido restituida, se inicia proceso de desalojo Resolución 051-01-04-13.
- Acta de reinicio No 3 de 19 de agosto de 2014.
- Acta de modificación No 03 toma las causales principales de la modificación de 2012 y sobre esas se fundan las de esta acta en términos de los cambios.
- Resolución 138 de agosto 26 de 2014 aprueba póliza única de cumplimiento No 436-47-994000010539.
- Acta de modificación No 04 de 9 de octubre de 2014 retoma las causales de 2012 y sobre esa se funda las de esta acta.
- Acta de modificación No 05 de 28 de noviembre de 2012 igualmente es desarrollo de las modificaciones de 2012.
- Acta de modificación No 06 de 17 de diciembre de 2014 similares a las anteriores en tanto a su origen.
- Acta final del contrato de 17 de diciembre de 2014.
- Acta final aclaratoria de 15 de enero de 2015.

Oficio 9677 de 7 de noviembre de 2024 mediante el cual la Secretaría de la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia informa que revisado su sistema interno se establece que en contra del señor Gustavo Estupiñan Calvache se adelantó el radicado 49698, indagación remitida por la Fiscalía General de la Nación, Grupo de Trabajo para la corrupción en la contratación, “...*iniciada con ocasión, entre otros hechos objeto de la noticia criminal de la licitación pública 006 de 2010 que tuvo por objeto el diseño y construcción del centro de comercio popular de la ciudad de Ipiales, Nariño...*” Que mediante auto de 5 de julio de 2022 se ordenó remitir

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 25 de 179

- por competencia a la Fiscalía 3ª delegada traslado por competencia. Anexa dos folios del oficio. (fls 2779-.2780)
- ✓ Oficio No. SIN 14/11/2024 de la Fiscalía Seccional Dirección Especializada contra la corrupción, en la que informan que en el Despacho de la Fiscalía 82 adscrita a la Dirección Especializada contra la corrupción cursa el radicado de la referencia por hechos de corrupción relacionados con el contrato 102-2010. En el caso se llevó a cabo juicio criminal que concluyó con sentencia condenatoria el 21 de febrero de 2024 del Juzgado 2 Penal del Circuito de Ipiales, el proceso se encuentra surtiendo apelación ante el Tribunal Superior de Pasto.(fl 2876)
 - ✓ Oficio No. DECC-20130-20/11/2024 que contiene respuesta desde la Fiscalía 32 Delegada ante Jueces Penales del Circuito, Dirección Especializada contra la corrupción informando lo siguiente:

“...es importante señalar que, en decisión de fecha 5 de julio de 2022 la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, ordenó la remisión a la Fiscalía 3ª Delegada ante la CSJ de la actuación seguida en contra del señor Hernán Gustavo Estupiñan Calvache argumentando haber perdido la competencia para actuar. Posterior a dicha decisión, la fiscalía 3 Delegada ante la CSJ traslado por competencia las diligencias antes mencionadas a la Dirección Especializada contra la Corrupción.

En consecuencia, mediante resolución Nro. 0356 de diciembre de 2022 suscrita por la Dirección Especializada contra la corrupción de la Fiscalía General de la Nación, se resolvió crear noticia criminal No. 110016000101202200072 para ser designada la Fiscalía 32 y continuar con las diligencias en contra del señor Hernán Gustavo Estupiñan Calvache identificado con cédula de ciudadanía 87.717.439 quien fungió en calidad de Alcalde del municipio de Ipiales dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011. Lo anterior por las presuntas irregularidades en relación a la delegación para contratar dentro del contrato de obra 102-2010, celebrado entre el municipio de Ipiales alcalde Hernán Gustavo Estupiñan Calvachi – Secretaría de Planeación Javier De La Carrera Bravo, en atención a las facultades para contratar mediante delegación conforme al decreto 093 del 29 de enero de 2008 y el decreto 012 de enero 25 de 2010 teniendo como contratista al Consorcio CCP_Ipiales representado legalmente por Fabián Ernesto Unigarro Bustos, contrato que tuvo como objeto “Diseño y construcción del centro de comercio popular, Municipio de Ipiales Departamento de Nariño, por el valor de \$ 2.392.748 .975. Así las cosas, el proceso en mención se encuentra en etapa de indagación con el desarrollo de diferentes actividades por parte del equipo interdisciplinario designado al despacho de la Fiscalía 32.” (fls 2916-2919).

- ✓ Oficio de respuesta de Banco de Occidente Sucursal Ipiales, de 19 de noviembre de 2024 dando respuesta a solicitud de información, en la que dan a conocer lo siguiente: “ ...Revisados los periodos solicitados encontramos que el municipio de Ipiales en cabeza de su alcalde de la época, el señor Darío Ignacio Vela De Los ríos si solicitó ante nuestra entidad el crédito por valor de \$2.000.000.000 el cual fue aprobado por nuestro comité de crédito, sin embargo, no se evidencia firma de empréstito por el valor citado ni desembolso correspondiente. Lo que indica que la deuda no se hizo efectiva.”. (fl 2991-2993).

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 26 de 179

- ✓ Oficio de la Oficina de Gestión Documental de la Alcaldía de Ipiales, a través de la cual se remite copia de los siguientes documentos solicitados por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal (fl 2996-2997 rv):
 - Registro de viabilidad y elegibilidad Banco de Programas y proyectos, “construcción del centro comercial popular del municipio de Ipiales” Código registro BPI 2015-52-356-0155, fecha de registro 13/10/2015; fecha de expedición 13/10/2015; Plan de Desarrollo Municipal. Programa equipamiento urbano; Subprograma Construcción Centro de Comercio Popular. Entidad que presentó el proyecto: Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento; valor total del proyecto \$ 1.438.902.677. Se conceptúa que el proyecto es viable técnicamente, ambientalmente, y que es elegible. Firma Ing. Jairo Alonso Bastidas Bernal, Jefe Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento. (fl 2998)
 - Estudios y documentos previos. Estudios para la contratación de la obra pública CONSTRUCCIÓN CENTRO DE COMERCIO POPULAR DEL MUNICIPIO DE IPIALES – NARIÑO SEGUNDA ETAPA. (fls 2999-3010)

En la descripción de la necesidad se menciona:

“Por medio del proceso de contratación pública LP 006 de 2010 la administración municipal de vigencia 2008 -2011 contrató el proyecto denominado DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO, por un valor de DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$ 2.392.748.975) con los cuales se ejecuta la construcción de obra gris de cuatro (04) bloques de un piso de 50 locales cada uno, un bloque de un piso con 34 locales y 31 kioskos de cuatro locales cada uno para un total de 308 locales, de acuerdo al acta final de fecha 17 de diciembre de 2014, quedando pendiente principalmente la ejecución de los acabados arquitectónicos, es decir la instalación de pisos, pintura de muro, instalaciones eléctricas, entre otros, razón por la cual es deber de la vigente administración continuar con la ejecución de la siguiente etapa, así disponer apropiadamente de este espacio creado principalmente para mejorar las condiciones de servicio de los vendedores y compradores, mejorar las condiciones del espacio público y transitabilidad tanto de peatones como vehicular y disminuir focos de insalubridad en las calles.

Teniendo en cuenta la magnitud del proyecto para la presente contratación se ha programado la ejecución de los terminados arquitectónicos de las áreas comunes y de 258 locales comerciales, quedando pendiente la ejecución de un bloque de 50 locales comerciales y los acabados de un bloque que ya se encuentra en obra gris esto debido a la ausencia de la totalidad de recursos económicos para ejecutar la obra en conjunto, por lo que se considera la ejecución de una tercera etapa.

Así mismo se considera de acuerdo a la necesidad de la comunidad y la cantidad de beneficiarios del proyecto la construcción de un segundo piso,

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 27 de 179

teniendo en cuenta que la estructura existente cuenta con las condiciones para una futura ampliación.”

Presenta el presupuesto de obra del mencionado proyecto que contiene los siguientes ítems que se presentan de manera general y están relacionados con el acabado de la infraestructura entregada en obra gris, información que interesan al proceso:

CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR DEL MUNICIPIO DE IPIALES NARIÑO SEGUNDA ETAPA.		
PRESUPUESTO DE OBRA.		
ITEM	DESCRIPCIÓN.	
1	ADECUACIONES Y TERMINADOS LOCALES EXISTENTES, BLOQUES 3, 4, 5, Y 31 MÓDULOS EXTERIORES.	
	SUBTOTAL	\$ 543.327.470,50
2	ADECUACIONES Y TERMINADOS OBRAS EXTERIORES.	
	SUBTOTAL	\$ 145.230.746,60
3	INSTALACIONES ELÉCTRICAS	
	SUBTOTAL	\$ 384.814.015
4	RED CONTRA INCENDIO	
	SUBTOTAL	\$ 33. 475. 981
COSTO TOTAL DE LA OBRA		\$ 1.438.902.677,00

- Resolución No 188 de marzo de 2016 por la cual se revoca el acto administrativo de apertura de proceso de licitación pública LP-004-2015. Acto firmado por el señor Jonás Ricardo Romero Sánchez, Alcalde de Ipiales. (fls 3011-3016)
- Resolución No, 487 de diciembre 21 de 2015 por medio de la cual se inicia un procedimiento administrativo para la obtención del consentimiento de los proponentes para revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública No. LP-004-2015. Resuelve suspender el proceso de licitación pública LP-004-2015. Firma Liliana Benavides Burbano, Alcaldesa Encargada de Ipiales. (fls. 3017-3025).
- ✓ Oficio 1013-13.01 109 de 27 de noviembre de 2024 por el cual la Dirección Administrativa de contratación del municipio de Ipiales, en respuesta a solicitud de este despacho, remite los siguientes documentos (fl 3028):
 - Resolución No 188 de 8 de marzo de 2016 a la que ya se hizo mención. (fls 3029-3034).
 - Certificado expedido por Subsecretario de Talento Humano de la Alcaldía de Ipiales sobre vinculación como Alcaldesa Encargada de ese municipio mediante Decreto No 1398 de 24 de noviembre de 2015 entre el 24 de ese mes y año hasta el 31 de diciembre de 2015. (fl 3035)
 - Certificado expedido por Subsecretario de Talento Humano de la Alcaldía de Ipiales sobre el desempeño laboral como Alcalde de ese municipio del señor Jonás Ricardo Romero Sánchez, periodo 2016 a 2019. (fl 3036)
 - Resolución No, 487 de diciembre 21 de 2015 por medio de la cual se inicia un procedimiento administrativo para la obtención del consentimiento de los proponentes para revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública No. LP-004-2015. Resuelve suspender el proceso de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 28 de 179

licitación pública LP-004-2015. Firma Liliana Benavides Burbano, Alcaldesa Encargada de Ipiales. (fls 3037-3045).

- Estudios y documentos previos. Estudios para la contratación de la obra pública CONSTRUCCIÓN CENTRO DE COMERCIO POPULAR DEL MUNICIPIO DE IPIALES – NARIÑO SEGUNDA ETAPA. (fls 3046-3057).
- ✓ Documentos aportados en diligencia de testimonios:
 - La señora María de Jesús Ruiz Narváez, aporta certificado de 30 de septiembre de 2024, en el cual la Subsecretaria de Talento Humano del municipio de Ipiales indica sobre su desempeño como Subsecretaria de Vivienda Nivel 0 Código 045, grado 02 entre el 18 de junio de 2014 hasta el 29 de noviembre de 2014. (fls 2911-2913).
 - La señora Martha Lucía Coral Cárdenas, aporta primera hoja de resolución 487 de 2015, oficio de 30 de diciembre de 2015 dirigido al señor Alex Alberto Paz Hurtado de la Unión Temporal CCP_Ipiales, suscrito por Jefe de Oficina Jurídica y Contratación de la Alcaldía de ese municipio solicitando autorización escrita y expresa para revocatoria de acto de apertura de proceso de licitación LP 004-2015. Formato de autorización Oficio de 4 de noviembre de 2015 firmado por el Arq. Alex Alberto Paz, dirigido a la Alcaldía de Ipiales solicitando información sobre licitación LP 004-2015. Primera hoja de resolución 188 de 8 de marzo de 2016. (fls 2928-2932).
 - La señora Gloria Isabel Erazo Dorado, aporta oficio 1060-13-01 de junio 26 de 2012 suscrito por la señora Margarita Huertas González Secretaria de Planeación de Ipiales, dirigido al señor Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras que informa que *“de acuerdo a las necesidades del municipio por incremento de nuevos vendedores para el proyecto construcción del centro de comercio popular, se requiere que el proyecto inicialmente establecido, se desplace un poco hacia adelante para ubicar una bodega más de locales comerciales y dejar proyectada otra para una futura etapa”*. Copia de acta de reunión de 6 de julio de 2012 en la que se dispone la modificación a los diseños de contrato 102-2010, forma Margarita Huertas, Secretaria de Planeación de Ipiales y Wilmer Guamanzar Mejía, gerente FRVM, entidad interventora. Fotografías del estado en que se entregó la obra en gris. primera hoja de resolución 487 de 2015, oficio de 30 de diciembre de 2015 dirigido al señor Alex Alberto Paz Hurtado de la Unión Temporal CCP_Ipiales, suscrito por Jefe de Oficina Jurídica y Contratación de la Alcaldía de ese municipio solicitando autorización escrita y expresa para revocatoria de acto de apertura de proceso de licitación LP 004-2015. Formato de autorización Oficio de 4 de noviembre de 2015 firmado por el Arq. Alex Alberto Paz, dirigido a la Alcaldía de Ipiales solicitando información sobre licitación LP 004-2015. Primera hoja de resolución 188 de 8 de marzo de 2016. Copia de fallo en apelación de acción popular 2019-00147 (9462) emitido por el Tribunal Administrativo de Nariño de 11 de agosto de 2021. (fls 2936-2982)

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 29 de 179

8.2.3 TESTIMONIOS: Se receptiona los siguientes testimonios:

- ✓ 12 de noviembre de 2024 testimonio con el señor Luis Miguel Córdoba Moreno. (fls 2881-2887)
- ✓ 19 de noviembre de 2024 testimonio con Margarita Lucia Huertas González. (fls 2895-2896).
- ✓ 19 de noviembre de 2024 testimonio con Gustavo Estupiñan Calvache. (fls 2898-2899)
- ✓ 19 de noviembre de 2024 testimonio con María de Jesús Ruiz Narváez. (fls 2903-2910)
- ✓ 21 de noviembre de 2024 testimonio de Lola Alicia Patiño Tarapues. (fls 2920-2921).
- ✓ 21 de noviembre de 2024 testimonio de Martha Lucia Coral Cárdenas. (fls 2924-2925)
- ✓ 21 de noviembre de 2024, testimonio de Diego Fernando Erazo Dorado. (fls 2926-2927).
- ✓ 22 de noviembre de 2024, testimonio de Gloria Isabel Erazo Dorado. (fls 2933-2935)

9. IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Mediante Auto CDN 500-03-02-288-2024 se profiere imputación de responsabilidad fiscal, con fundamento en las modificaciones exigidas sobre el diseño original propuesto por la administración local, sin sustento técnico, salvo el argumento no documentado de la existencia de nuevos vendedores informales beneficiarios.

Se plantea que esa decisión se concreta el 21 de diciembre de 2012 por exigencias del gobierno local cambiar cantidades de obra y adición de ítems no contemplados, sin modificar el valor establecido para el contrato.

La modificación contempló mayor número de locales comerciales, pasando de 208 que se habían pactado originalmente a 305, la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio. El incremento en las cantidades de obra implicaban inversión de mayores proporciones en unos ítems y merma en otros, de tal forma que sosteniendo el valor la consecuencia era precisamente que la construcción no culminaría en su totalidad, razón que indica la decisión de plantear una nueva etapa decidiendo dividir el contrato en dos fases, una previendo la entrega en obra gris y la culminación total en una segunda etapa, situación que no había sido contemplada en el contrato inicial.

El auto de imputación expresa que las mencionadas modificaciones se aplicaron sobre un diseño que fue seleccionado adecuadamente en tanto cumplía las especificaciones técnicas planteadas como necesidad por el municipio en el año 2010.

Se señala en los cargos que las modificaciones implicaron mayores cantidades respecto a ítems del contrato y menores cantidades de obra en otros, con lo que se sacrifica la terminación total en la forma en que se había previsto:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 30 de 179

CONDICIONES ORIGINALES.		MODIFICACIÓN 2 (12-21-12)			MODIFICACIÓN 3 19/08/2014		MODIFICACIÓN 4 09/10/2014		MODIFICACIÓN 5 28/11/2014	
VALORES		VALORES	ADICIÓN ÍTEMS	DISMINUCIÓN EN ÍTEMS	ADICIONES ÍTEMS	DISMINUCIÓN ÍTEMS	ADICIÓN	DISMINUCIÓN ÍTEMS	ADICIÓN	DISMINUCIÓN ÍTEMS
PRELIMINARES	59.096.312	172.908.322,1	113.812.010,1		584.871,8					
CIMENTACIONES	138.887.957	171.225.237	32.337.280		000000000					
ESTRUCTURAS	402.465.680	225.882.379		176.583.301	62.982.111,47					
MAMPOSTERÍA	328.951.640	129.762.064		199.189.576	22.918.853,73					
PISOS	380.434.976	74.242.013,85		306.192.962,15	000000000	306.192.962,15	29.028.766		39.938.354,8	
PANETES	138.185.280	112.176.800,7		26.008.479,3	000000000	26.008.479,3			210.903	
CUBIERTAS	156.226.320	000000000000			000000000					
INSTALACIONES ELÉCTRICAS	182.067.694	87.954.867		94.112.827	53.029.635,6					
INSTALACIONES HIDRÁULICAS	4.429.928	4.429.928			4.403.444					
INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS	33.406.572	12.713.410		20.693.162	560.863,74					
CARPINTERÍA METÁLICA	257.806.378	54.014.322		203.792.056	OTROS: 63.089.965,16					
ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS	22.659.936	000000000000								
ESTUCOS Y PINTURAS	43.371.660	000000000000								
ENCHAPES Y ACABADOS	25.974.648	18.882.765		7.091.883						
VIDRIOS Y ACCESORIOS	16.225.500,17	000000000000								
TOTAL	2.190.190.481,17	1.009.478.698,8		1.033.664.246,45	207.549.644,81	332.201.441,45		29.028.766		40.149.257,8

Las variaciones sobre el proyecto original frustraron el propósito de avanzar en la solución a la ocupación del espacio público por ventas informales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo a un número concreto de ciudadanos dedicados a esta actividad, en tanto no lograron como era la intención, aumentar la cobertura de beneficiarios reubicados en el centro de comercio popular, tampoco respecto a los que inicialmente se había previsto, lo que resultó en un enorme perjuicio en los fines que pretendía cumplir el municipio, afectando un presupuesto público que se agota de manera ineficiente, sobre una construcción que no produce ninguna utilidad.

Se expresa en el auto de imputación que el daño está representado en la inversión que hizo el estado de recursos públicos con el objetivo de cumplir unas competencias asignadas al municipio en los temas mencionados, es decir, mejorar las condiciones de los trabajadores informales y recuperación de espacio público. Fracasa la inversión de recursos públicos sobre una obra civil que en su etapa previa planteó de manera pública una necesidad a cubrir a través del objeto contratado de diseño y construcción del Centro Comercial Popular, agotando un proceso licitatorio en el que es escogida una propuesta que presenta diseños y presupuesto para la realización total del mencionado centro de comercio, cercenado por la decisión de modificaciones a los diseños y cantidades sin justificaciones técnicas, llevando al fracaso de los fines institucionales que se concretarían a través de la realización del objeto contenido en contrato No. 102-2010.

En resumen, se identifica como hecho generador del daño, la tantas veces nombrada decisión de modificación de diseños originales previstos en el contrato para aumentar cantidades de obra, manteniendo el valor bajo el argumento no sustentado de nuevos vendedores beneficiarios, iniciativa que expresa exigencia de la administración municipal en el año 2012 y se materializa en términos del

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 31 de 179
NIT: 800.157-830-3	

daño efectivo con los pagos efectuados al contratista sobre una obra que no logra servicio o no representa un beneficio social positivo.

Cuantifica el daño en la suma de dos mil trecientos veintidós millones setecientos veinticuatro mil doscientos noventa y ocho pesos (\$2.322.724.298.)

Respecto a la conducta de los vinculados el auto de imputación señaló en términos generales lo siguiente:

1.- Sobre la persona del Alcalde para el año 2012, señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, se dice que bajo tal investidura, conocía los efectos de la modificación de los diseños originales, toda vez que la propuesta se fundaba en ampliar el número de beneficiarios sin justificación en estudios que lo corroboren de manera técnica, como renovadas estadísticas censales o similares, soportes constructivos o arquitectónicos. Era lógico que aumentar cantidades manteniendo el mismo valor del contrato llevaría a truncar la culminación de la obra como se advirtiera por el mismo contratista, quien le recalca en oficio de noviembre de 2013, que la implementación de las exigencias planteadas por la administración desatarían cambios respecto a los precios contenidos en el proyecto modificado, así como la construcción de un nuevo bloque terminado, reducirían y hasta se agotarían recursos al resto de la obra, trastocando las especificaciones contratadas sobre una infraestructura que se previó en un principio entregarse culminada y para el servicio. De la misma forma las advertencias de interventoría que precavían que por las modificaciones la obra avanzaría hasta estado gris, siendo necesaria la inversión de nuevos recursos para su terminación, lo cual implicaba una nueva etapa en la contratación que no fue lo que se pactó originalmente.

Se indica, que si bien le era permitido al municipio proponer modificaciones, conforme al artículo 16 de la ley 80 de 1993, tales situaciones son excepcionales, pues los contratos deben ceñirse a las condiciones pactadas al momento de la firma entre las partes. Bajo esas consideraciones el Despacho califica la conducta del Señor Darío Vela de Los Ríos, en su condición del Alcalde del municipio de Ipiales para el año 2012, a título de culpa grave.

2.- Respecto a la conducta de la Contratista Inobras Ltda., representada por el señor Eduardo Obando Reyes, el Despacho expresó que pese a las advertencias que esta misma parte del contrato le hiciera al Alcalde sobre la no culminación de la obra como se había pactado como consecuencia de la modificación de diseños, en tanto alteraban las especificaciones sobre el cual había presentado una propuesta de estructura arquitectónica para el centro de Comercio Popular adecuada a las necesidades, estudios previos y pliegos de condiciones publicados por la administración municipal en la etapa precontractual, mismas que permitían la construcción y entrega de una infraestructura acabada para la reubicación de una población específica de vendedores informales, sin ningún tipo de reparo acoge las exigencias de cambios de la administración que adolecían de soporte técnico, de estudios o diagnóstico, cuando se dice en el auto que la postura exigible era de expresar coherencia, negándose a acoger la propuesta de la administración contratante dada la forma en que se planteaba respecto de unos diseños presentados por el mismo en el proceso licitatorio, llevándola, si era preciso, a un escenario de controversia contractual en instancias externas que

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 32 de 179
NIT: 800.157-830-3	

diriman el conflicto que podría haberse desatado, pero que en últimas resolvían diferencias normales. La postura de atenerse sin resistencia a la orden infundada de la Alcaldía, contribuyó conforme a la imputación, a la producción del hecho dañoso que se materializa por el reconocimiento en valores económicos a título de pago sobre una obra que de acuerdo al acta final de pago de 17 de diciembre de 2014 y acta final aclaratoria de 15 de enero de 2015 no tenía las condiciones para hacerla funcional a los propósitos para los que se contrató.

En ese sentido la calificación de la conducta del señor Eduardo Obando Reyes, es a título de culpa grave.

3.- La conducta de la Interventora Ivannia Nathaly Guevara Delgado, igualmente se califica como grave citando que las modificaciones relacionadas con la construcción de nuevos locales a los previstos, un nuevo bloque y de módulos extras advertían que dejarían en abandono los bloques y módulos exteriores. Que las obras no contarían con servicio de energía eléctrica, ni con servicio de acueducto y alcantarillado lo que haría inviable su utilización. Recalca el Despacho en la imputación, que el daño se genera en el último acto contractual, esto decir, la firma de acta final de pago, sin embargo, lo que desencadena dicha situación es la decisión no soportada de manera técnica para la modificación de los diseños que inicia en el mes de julio de 2012 y termina concretándose en acta de modificación del mes de diciembre de ese mismo año y la implementación de nuevos cambios de elementos no previstos en acta modificatoria de diciembre 21 de 2012 como dan cuenta los oficios que se citan en el proceso.

Se expresa, que si bien la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, ejerció como Gerente del Fondo Rotatorio de Valorización Municipal, con funciones de interventoría desde el 20 de septiembre de 2013 y se extendió hasta el 10 de marzo de 2015, no existe pronunciamiento técnico desde la interventoría respecto a las actas que contienen los cambios en ese preciso lapso en un total de cuatro, precedidas por las advertencias que se habían planteado, al ejecutivo sobre las condiciones de la obra tanto por la parte contratista el 17 de abril de 2013 y de forma contundente el 22 de agosto de 2014 por el Gerente del FRVM, para precaver acciones que prevengan la entrega de una obra sin servicio o utilidad, pero que no se hacen desde esa interventoría.

Las modificaciones posteriores a las convenidas el 21 de diciembre de 2012 se concretan en las actas números 3 de 19 de agosto de 2014, previa acta de reinicio de 19 de agosto de 2014, acta número 4 de 9 de octubre de 2014, número 5 de 28 de noviembre de 2014 y número 6 de 17 de diciembre de 2014, que ratifican que los cambios propuestos como orden del ejecutivo municipal desde febrero de 2012 y concretadas en acta de diciembre de ese año, no tenían respaldo técnico, por tanto la disposición de mayores cantidades en unos ítems y menores en otros conducen indefectiblemente a la culminación en obra gris cuando lo acordado en el marco del contrato era entregarse de manera completa y adecuada al uso para el que se pactó.

Así entonces se analiza en el auto de imputación que, si bien el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal de Ipiales, a partir del convenio interadministrativo No. 013 de 2011 asume la obligación de realizar interventoría técnica, administrativa

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 33 de 179

y financiera para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular contenidas en contrato No. 102-2010, el cual para la época en la cual la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado asume la gerencia de la entidad interventora, se encontraba en ejecución y las modificaciones al diseño acordadas entre el municipio de Ipiales, contratante, e Inobras como contratista, de 21 de diciembre de 2012 ya se habían pactado, la implementación empieza en el año 2014 bajo advertencias claras de que la construcción no podría entregarse para su uso inmediato precisamente por cambios en las cantidades y se radicalizan con cuatro modificaciones posteriores en agosto de eses año, la número 3 de 19 de agosto de 2014, acta número 4 de 9 de octubre de 2014, acta 5 de 28 de noviembre de 2014 y acta No. 6 de 17 de diciembre de 2014, y la prevención de disponer recursos para su culminación, más aún, la solicitud a la administración para que defina los cambios posteriores a diciembre de 2012, sobre lo cual no existe una postura desde la interventoría y se procede a su entrega mediante acta final en el mes de diciembre y aclaratoria den 2015, sin que en ese lapso se haya intervenido para evitar la situación final de ineficacia de una construcción, sin ninguna mención siquiera en los informes finales y tampoco avanzado en la liquidación con tales constancias, como correspondía en esa etapa a la interventoría.

Como se había recalcado, la interventoría llamó la atención sobre los efectos de las alteraciones originales en cantidades de obra que conllevarían a la terminación del contrato con una obra gris, y la provisión de recursos para culminación definitiva, así como las del mismo contratista que termina transigiendo en los cambios de su propio diseño y que en pleno desarrollo de los cambios acordados surgen otros que sustentan mayores falencias respecto a la primera modificación y se concretan en las cuatro actas que ya se ha citado, sobre lo cual no hubo la advertencia de la interventoría, como quiera que si bien esa decisión correspondió a las partes del contrato reposaban los oficios llamando al municipio que defina las obras a modificar, la disposición de recursos y la culminación de una estructura en obra gris.

4.- Sobre la conducta del señor Álvaro Pantoja Coral, en la imputación se indica que su vinculación al proceso se hace por su desempeño como Secretario de Planeación del municipio de Ipiales desde el 2 de septiembre de 2014, dependencia que era delegada para fines de contratación, en este caso el contrato No. 102-2010, situándose en el espacio temporal donde se identifica el daño al patrimonio del Estado representado por el acto de recibo a través de acta final de 17 de diciembre de 2014 de una infraestructura pactada en contrato No. 102-2010 sin terminar, por tanto, sin las condiciones para prestar el servicio para el cual se había previsto.

Se plantea en la imputación, que el señor Álvaro Pantoja Coral, llega con posterioridad a la firma de acta de modificación y adición de ítems no contemplados en contrato No. 102-2010 de 21 de diciembre de 2012 y de las advertencias planteadas respecto a los inconvenientes que se presentarían, sin embargo, en su periodo de desempeño se registran cuatro actas modificatorias en las que se contempló incrementar cantidades en unos ítems y mermar en otros, todo como consecuencia de la decisión de modificación de diseños originales por razones que tienen que ver con que el balance realizado y la proyección de obras indicaban la necesidad de aprobar el aumento de cantidades de algunos ítems y

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 34 de 179

la disminución de cantidades en otros ítems, pero sin que de su parte, adelantara acciones para evitar la entrega de una obra inconclusa y pese a que estaba enterado de las circunstancias que llevaban a la entrega de una obra en estado gris y por tanto los llamados para que se inyecte o disponga de recursos frescos para la terminación completa de la obra afectada por las múltiples modificaciones, no se adelantó acción para superar esa circunstancia. La valoración como omisión y precaria diligencia del señor Álvaro Pantoja Coral, llevaron a calificar su conducta a título de grave.

Sobre la causalidad, se expresa que los perjuicios generados al patrimonio del municipio de Ipiales, por la conducta calificada a título de culpa grave dadas las modificaciones de una obra pactada a través de contrato No. 102-2010 que contemplaba no solo su construcción, sino su diseño de acuerdo a las necesidades requeridas por el municipio en estudios previos, estudios de necesidad y pliegos de condiciones, seleccionada mediante licitación pública alterada sin sustento técnico se expresa como se vincula de manera directa con la conducta de los vinculados de diferente forma como se explica en el auto de donde se deriva precisamente el daño al patrimonio del municipio de Ipiales.

10. ARGUMENTOS DE DEFENSA.

10.1 Descargos a la imputación presentados por el Abogado Francisco Javier Ojeda Pérez, Apoderado de la Sociedad Inobras Ltda., representada por el señor Eduardo Obando Reyes.

“La responsabilidad que se imputa es única y exclusiva de los servidores públicos. En efecto, desde el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, se observa que el ámbito de participación de unos y otros, es diferente. Se dispone: “(...) ART. 3º. – De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de la administración que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

En tanto que, los particulares son colaboradores de la administración en el logro de la finalidad dirigida por el Estado. Y es por ello que, de conformidad con el artículo 5, numeral 2, tienen como obligación acatar las órdenes que se les impartan durante el desarrollo del contrato.

En el artículo 26 al referirse al principio de responsabilidad se fijaron las siguientes reglas: Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, como a vigilar la ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto las licitaciones si haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 35 de 179

condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzca a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y de los procesos de selección será del Jefe o representante de la entidad estatal. Sin que se observe como el contratista tenga responsabilidad alguna en la dirección y manejo de la actividad contractual, ni proximal con ella. A contrario sensu, los contratistas del Estado responden: Cuando se formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la ejecución del contrato. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

Los contratistas responderán por la buena calidad del objeto contratado.

De donde, resulta claro que, el contratista no responde por la planificación del contrato, como tampoco por la dirección del contrato, ni por la definición del alcance del objeto, y que los supuestos en que responde no se dan en el caso sub examine. El objeto del contrato en la forma como fue modificado fue ejecutado con buena calidad, cumpliendo así el contratista, INOBRAS LTDA., con sus obligaciones.

Reafirma lo anterior lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, en cuanto dispone que, el servidor público responde disciplinaria, fiscal y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la Ley, en tanto que, el contratista, en cuanto no comporta gestión fiscal, solo responde civil y penalmente, cuando a ello haya lugar (artículo 52 de la Ley 80 de 1993). Lo que resulta a tono con lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución, en cuanto que, “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 exlimitación en el ejercicio de sus funciones” (Las negritas y subrayas son fuera de texto), de donde, se deriva un deber especial de sujeción en el caso de los servidores público, no aplicable a los particulares. Ahora bien, sobre la figura de la modificación del contrato, la jurisprudencia nos enseña: “(...) Es un principio general, previsto en el artículo 1602 del Código Civil, que el contrato puede ser modificado de común acuerdo por las partes, facultad que en materia de contratación estatal está prevista en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, conforme al cual se atribuye a la entidad pública contratante la potestad excepcional de modificación unilateral, “si previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo”. (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Dra. Stella Conto Díaz del Castillo. Rad. No. 15001 – 23 – 31 – 000 – 1997 – 06791 – 01 (21491). “(...) Es importante precisar que fuera de los límites cuantitativos señalados en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y de la cláusula excepcional de modificación de los contratos estatales, “no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatal. Al no existir una regulación expresa sobre la modificación de los contratos estatales – en el ejercicio del “ius variandi” o surgido por mutuo acuerdo – han sido los aportes de la jurisprudencia, de la función constitutiva del Consejo de Estado y de la doctrina comparada, los que han permitido estructurar los límites y requisitos de la modificación que deben ser respetados por la entidad contratante, en especial cuando el contrato esta precedido de un proceso de selección o elegibilidad. “La Sala de consulta en el concepto referido, procedió a fijar los límites de orden temporal, formal y material para la modificación de un contrato estatal. (...). Sobre las clases de límites para la modificación de los contratos, indicó la Sala:

“b) Clases de límites para la modificación de los contratos.

1) Límites de orden temporal.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD	Código: FO57_RF_PR01
FISCAL	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 36 de 179

II) *“Relacionados con la vigencia del contrato.*

III) *“La posibilidad de modificar un contrato solo se puede ejercer durante su vigencia, así se trate de la simple prórroga del plazo, pues no resulta viable jurídicamente realizar modificaciones sobre un contrato con plazo contractual vencido (...).*

IV) *“La prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas.*

“La Corte Constitucional ha señalado que las prórrogas sucesivas, indefinidas y las prórrogas automáticas son contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia, pues restringe la - facultad de particulares - para concurrir en condiciones de igualdad a un proceso de contratación adelantado por la entidad estatal, tesis también sostenida por el Consejo de Estado. “ii) Límites de orden formal.

“La solemnidad del contrato de modificación:

“El contrato celebrado por la Administración con particulares, salvo disposición legal en contrario, es de carácter solemne y, por lo tanto, se requiere que se eleve a escrito el acuerdo de voluntades. Su ausencia implica la inexistencia del negocio jurídico y del nacimiento de los efectos pretendidos por las partes (...).

“La motivación y justificación de la modificación.

“El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberá dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificadorio.

“La motivación del contrato modificadorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.

“iii) Límites de orden material.

“La ley establece un límite para los contratos adicionales en el sentido de que no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales (...).

“La prohibición de fraccionamiento del contrato y del objeto.

“El objeto no puede dividirse o fraccionarse para realizar diversos contratos que tengan como finalidad evadir el proceso de selección, independientemente de la existencia de una norma expresa, pues se estaría incurriendo en una desviación de poder y la pretermisión de los principios del proceso de selección, en especial, la igualdad, la libertad de concurrencia y la transparencia.

“(...).

“Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones.

“(...) No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso pre - contractual, y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 37 de 179

*“Como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado, el poder de modificación de la Administración es limitado y debe respetar la sustancia del contrato celebrado, su esencia y la de su objeto, pues una alteración extrema significaría un contrato diferente. (...)”.*2 (Las negritas y subrayas son fuera de texto). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Dr. Oscar Darío Amaya Navas. Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018). Rad. No. 11001 – 03 – 06 – 000 – 2018 – 00034 – 00 (2369).

Es decir, que la modificación del contrato surgió de una exigencia en el caso sub examine del Municipio de Ipiales – N., y que, de no accederse a ello, podía ser objeto de imposición unilateral, y/o dar lugar a procesos de apremio en contra del contratista, INOBRAS LTDA. Entonces, la falta de planeación o de estudios serios y fundados, que se endilga, es la causa de la no terminación de la obra, solo es imputable a la administración pública y no al contratista colaborador. La jurisprudencia: “(...) En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber legal por parte de las entidades públicas de llevar a cabo los estudios previos, vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros. Así mismo, de conformidad con los requisitos establecidos en la ley y en la jurisprudencia, resulta evidente que no puede admitirse que el Plan de Acción Trienal pueda entenderse como unos verdaderos estudios previos, razón por la cual considera la Sala que el Director de la Corporación Autónoma del Quindío vulneró los principios generales de la contratación estatal, fundamentalmente el de economía y planeación, que identifican las necesidades, conveniencia y correcta escogencia del contratista. Todo lo ex ante expuesto, nos permite sostener frente al caso sub examine lo siguiente: La imputación de responsabilidad fiscal tiene sustento en que, en el mes de abril de 2012, surgió un requerimiento de la administración municipal de Ipiales – N., de revisar el contrato en lo que denominaron una proyección de cantidad posible de vendedores que ejercían la actividad, que la Contraloría Departamental de Nariño, califica sin sustento técnico, y solo derivada de la apreciación de un mayor número de personas dedicadas a dicha actividad, de la que dice el órgano de control fiscal, siempre estará en aumento y que culminó en la suscripción de un acta de modificación y adición de ítems no contemplados No. 1, el día 21 de diciembre de 2012, sin generar cambios en el valor inicial del contrato, con lo cual se causó un daño al patrimonio del Estado, representado en que, fueron invertidos unos recursos públicos sin satisfacerse el fin pretendido con la contratación. Pues bien, tal hecho no puede imputarse al contratista, INOBRAS LTDA., por cuanto como ya se dejó advertido el manejo y direccionamiento de la actividad contractual corresponde al Estado, para el caso el Municipio de Ipiales – N.

Por lo anterior, cualquier imputación por la funcionalidad o no de la obra, solo es del resorte de la entidad pública en la cual recaía el deber de planificación, exigible del contrato inicial como de sus modificatorios y no exigible del contratista, que tan solo es un colaborador de la administración en el desarrollo del objeto contractual.

La Contraloría así lo acepta, pese a lo cual, formula imputación en contra de INOBRAS LTDA., en contra de sus propios dichos. En efecto, se lee en el auto de imputación fiscal: “(...) En Acta de Comité Técnico No. 001 de 4 de julio de 2012 se plasma esa situación, al establecer en la agenda de reunión (1) Modificaciones de los diseños iniciales y alcance del presupuesto, solicitudes realizadas por parte del contratante al contratista. (2) Modificación del presupuesto. “Se expresa en este documento que fue la Administración municipal la que exige, que teniendo en cuenta el censo de futuros vendedores, es decir, respecto de una población que para esa fecha no eran ciertos y sin contar con soporte

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 38 de 179

documental que indique la forma en que se calculan o proyectan, requiere de una nueva propuesta de diseño en la que se aumente la calidad de locales comerciales.

“Ante esa situación se solicita a la empresa contratista que presente los nuevos diseños de acuerdo a lo solicitado por la Alcaldía con las modificaciones aprobadas por la interventoría en el componente obras no contempladas, así como los análisis de precios unitarios no previstos en el contrato y las cantidades que se deben ejecutar para su respectiva aprobación y legalización ante el contratante de tal forma que no se entorpezca el desarrollo cronológico de la obra.

De donde, queda noticia que, la modificación del contrato fue una exigencia impuesta al contratista por parte de la entidad contratante, Municipio de Ipiales – N., y que se le advirtió que, de no accederse a ello, entorpecería el desarrollo cronológico de la obra. Y que, la definición de la necesidad de la modificación es una exigencia legal que compete a la entidad pública contratante y a los servidores públicos que la representan, que no, es una tarea legal impuesta al contratista, que tan solo la ejecuta. Ahora bien, el contratista, INOBRAS LTDA., cumplió con su deber de colaboración, pues advirtió de forma previa a la modificación, a la administración municipal de Ipiales – N., las consecuencias de dicha modificación, es decir, la no funcionalidad inmediata de la obra, pues quedaría en obra gris, es decir sin culminar, pese a lo cual, le fue exigido tal variación del objeto contractual en su alcance. Hasta allí su deber. No expone la Contraloría Departamental de Nariño, en el auto de imputación, que norma jurídica aplicable que se encuentre inserta en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y normas concordantes, imponía el deber de oponerse a la modificación contractual exigida por la administración municipal de Ipiales – N., y más aún, realizar la planificación de la necesidad de realizar dicha modificación contractual, desplazándose de dicha forma, una competencia reglada de la administración pública.

No existe, en consecuencia, una norma jurídica infringida por mi representada, INOBRAS LTDA., ni tampoco por su representante legal, Sr. Eduardo Obando Reyes, sobre la cual edificar un juicio de culpabilidad para sustentar un juicio de responsabilidad fiscal.

De otra parte, INOBRAS LTDA., en el caso sub examine no realizó gestión fiscal. Se explica con base en los siguientes apartes jurisprudenciales:“(…) el ámbito sobre el cual se fundamenta el ejercicio de la - vigilancia y control fiscal - en el ordenamiento constitucional “ha puesto al ordenador del gasto en un rango de autonomía e independencia ampliamente favorable a los designios de la gestión fiscal que le atañe, con unas responsabilidades correlativas que atienden a la defensa de diversos bienes jurídicos tales como los referidos a la administración y al tesoro público. Claro que en este orden de cosas no le incumbe con exclusividad al ordenador del gasto, dado que el circuito de la gestión fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado. Criterios estos que en lo pertinente cobijan a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado.
“(…)”

“(…) la Constitución Política prevé que tanto el ejercicio de funciones públicas como la gestión pública, la cual comprende la gestión fiscal, deben ser - vigiladas y controladas por el Estado -, sea que tales funciones y gestión las cumplan y ejecuten las entidades públicas y con ellas los servidores públicos a ellas vinculados por habérselas atribuido el ordenamiento jurídico, o entidades privadas y/o particulares cuando les sean atribuidas por la ley o delegadas por actos administrativos con sujeción a ella. Así mismo, son objeto de vigilancia y control del Estado las actuaciones y gestión de los particulares a los cuales se les atribuye la - administración, manejo y disposición de bienes y recursos de origen y naturaleza pública -, así tales actividades y gestión pública no comporten el ejercicio de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 39 de 179

funciones públicas. Para tal efecto, existen, entre otras, la función fiscalizadora, sea en su modalidad de ministerio público o en su modalidad de control fiscal.

“A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

“Téngase presente que la vigilancia y control fiscal tiene por objeto determinar si la gestión fiscal y los resultados de la misma, se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y marco legal y reglamentario aplicables, lo cual implica necesariamente que dicha función pública de fiscalización se ejerce siempre sobre la gestión fiscal, esto es, las actividades de recaudo, percepción, recibo, administración, manejo, disposición o destinación de recursos, fondos o bienes públicos y, complementariamente, si a ello hubiere lugar, establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva.

“(…). “La gestión fiscal a la cual se refiere la Constitución, fue definida por el legislador en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, así: “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 sociales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de costos ambientales”.

“A su vez, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la Ley 610 de 2000, en la sentencia C – 840 de 2001, acerca de la gestión fiscal, la Corte señaló que la definición contenida en el citado artículo 3 de la Ley 610 de 2000 respecto de las actividades en ella previstas, “discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado”. (...).

“(…) Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los - fondos, recursos o bienes del patrimonio público - puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen – directa o indirectamente – en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

“(…) En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 40 de 179

particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo.

En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la - gestión fiscal - la que constituye el elemento decisorio y determinante (...).

"(...).

"Según lo ha enfatizado esta Corte, se requiere verificar, con suficiente grado de certeza, la capacidad o competencia de la entidad pública y con ella la del servidor público, así como la de la persona jurídica de derecho privado o, en general, del particular, a quien se le haya atribuido por atribución, facultad o deber legal, acto administrativo o cualquier acto habilitante, realizar gestión fiscal y la acción específica y, consecuentemente, descartar cualquier otra relación "tácita, implícita, analógica" que se aleje o rompa el vínculo con dicha gestión."(...).

"También, el poder jurídico del cual se deriva el deber u obligación de gestión fiscal y, consecuentemente, la vigilancia y control fiscal y la posible vinculación a un proceso de responsabilidad fiscal, puede provenir de un contrato estatal. En este caso, el contratista adquiere la calidad de - gestor fiscal - sí y solo sí, del objeto u obligación contractual se derivan facultades de administración de recursos o de disposición material o jurídica de bienes de naturaleza pública. Por ello, si aquella disposición está ausente, no se puede contemplar la existencia de responsabilidad fiscal. En consecuencia, se requiere necesariamente la participación del gestor fiscal para determinar el grado de conexidad próxima y necesaria este este y el contratista, por lo cual, las conductas aisladas derivadas meramente de la esencia obligacional del contratista no constituyen gestión fiscal y, por lo tanto, no son objeto de responsabilidad fiscal.

"Sobre lo anterior, el Consejo de Estado ha indicado que: "se debe mirar cada caso particular para determinar con fundamento en el tipo de contrato, si el particular que manejó o administró bienes o recursos públicos, se desempeñó como gestor fiscal".

"(...).

Sin que, en el caso sub examine se pueda considerar a INOBRAS LTDA., como gestor fiscal. En efecto, del contrato suscrito con el Municipio de Ipiales – N., y de su modificatorio, al revisar su objeto, no se derivan facultades de administración de recursos o de disposición material o jurídica de bienes de naturaleza pública, de ahí que, ante la ausencia de ello, no pueda contemplarse la existencia de responsabilidad fiscal. Tampoco existe, un grado de participación del contratista, próxima y necesaria con el gestor fiscal, para vincular su responsabilidad, puesto que, dicha relación se analiza con referencia a planes de acción, programas, actos de recibo, percepción o recaudo, administración, manejo, inversión, disposición y gasto, entre otros, conforme lo referencia la cita jurisprudencial traída, sin que, ninguno de estos se encuentre aquí presente.

Ahora bien, la lectura del artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 cuando indica que:

"Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenar del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial".

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 41 de 179

No está imponiendo una responsabilidad objetiva al contratista, derivada de la responsabilidad del gestor fiscal [ordenador del gasto], y menos aún, fija la posibilidad de que sea responsable fiscal sin ser gestor fiscal. El supuesto para su aplicación es que, en un proceso de responsabilidad fiscal se: i) haya demostrado el daño patrimonial al Estado, ii) que ese daño sea proveniente de sobrecostos u otros hechos irregulares, iii) que quienes hayan ocasionado ello, sean gestores fiscales y/o existe entre el gestor fiscal y el contratista una relación proximal y necesaria para vincular su responsabilidad, y ya hemos indicado que para estructurar la misma se requiere su referencia a planes de acción, programas, actos de recibo, percepción o recaudo, administración, manejo, inversión, disposición y gasto. Significa la solidaridad únicamente el cobro de la suma objeto del fallo a cualquiera de los responsables solidarios, más no, se itera, que se pueda comprometer la responsabilidad fiscal de un contratista que no ha sido gestor fiscal.

En la sentencia No. C - 338 de 2014, así lo expuso la Corte Constitucional al indicar que, "(...) La aplicación de los efectos de la solidaridad solo tiene lugar ante la existencia de un presupuesto jurídico: que se sea (sic) responsable en materia fiscal. Una vez esto ha sido determinado, lo único que la naturaleza solidaria de la obligación permite es el cobro total de los perjuicios causados a cualquiera de los deudores que, con base en su actuar doloso o gravemente culposo, hayan sido encontrados responsables. (...) Por esa razón ha de concluirse que el artículo 119 no establece un estándar de imputación objetivo que pueda ser aplicable a los procesos de responsabilidad fiscal (...)". (Las negritas y subrayas son fuera de texto), de donde, la norma no exonera al órgano de control fiscal, probar que, en este caso INOBRAS LTDA., como contratista ejecutó gestión fiscal, situación ausente en el caso sub examine, lo cual, quiebra la imputación fiscal formulada.

Para finalizar, debemos resaltar que, INOBRAS LTDA., ha tenido la condición de perjudicado y víctima dentro del proceso contractual que nos convoca. Para ello, debemos indicar que, i) se adjudicó y celebró el contrato, sin que, su representante contractual – Consorcio CCP – Ipiales, Sr. Fabián Ernesto Unigarro Bustos, le hubiera informado de ello, ii) se pagó el valor del anticipo, en forma irregular, a favor del Consorcio CCP Ipiales y/o Fabián Ernesto Unigarro Bustos, lo que generó que se apropiara de estos recursos del Estado, hechos por los cuales fue condenado por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ipiales – N., dentro del radicado No. 523566107457 201200190 (No. Interno 2017 – 00108) el Sr. Javier Fernando De La Carrera Bravo, por peculado por apropiación a favor de terceros, lo cual significa que, INOBRAS LTDA., no recibió el anticipo, iii) pese a ello, debió amortizarlo, como si esa valor se hubiera invertido en la obra, y más allá de ello, debió soportar: a) las suspensiones de obra derivadas de la indebida planificación del contrato – hecho imputable al Municipio de Ipiales – N., por la no disposición del sitio para su realización [ocupación de vendedores ambulantes], b) la variación en los precios unitarios, pues, se contrataron a valores de 2010, fecha de adjudicación del contrato, cuando la obra, en la forma requerida por el Municipio de Ipiales – N., terminó en el año 2014, c) el no pago oportuno de las actas de avance de obra, como consta, en el mismo auto de imputación fiscal, y d) el no pago del acta final de obra.

Por lo anteriores hechos, INOBRAS LTDA, adelanta una reclamación judicial, en donde, reclama del Municipio de Ipiales – N., la declaración del incumplimiento del contrato y el restablecimiento del equilibrio económico, por cuanto, se trata del contratista cumplido, en tanto la entidad contratante: i) no canceló debidamente el anticipo, y dado ello, permitió que del mismo se apropiaran terceros, en consecuencia, reclama su pago indexado, ii) no canceló las actas de avance de obra en forma oportuna, razón por la cual, se reclama indexación e intereses, desde la fecha de presentación de cada acta de avance parcial y hasta la fecha de su pago parcial o total, iii) no actualizó los precios unitarios, entre el año 2010 y la fecha de cada acta de avance parcial de obra, pues es claro, que unos eran

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 42 de 179

para la fecha del contrato y otros era para la fecha en que se ejecutaron y dado que, la demora fue debido a la suspensión del contrato, por hecho imputable al Municipio de Ipiales – N., ante la no disposición del sitio para la realización de la obra, por la ocupación de vendedores ambulantes, iv) el no pago del acta final de obra, situación que permanece hasta la fecha y de la cual se reclama indexación e intereses, y v) el pago de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato, dado el incumplimiento del Municipio de Ipiales – N.

Para contextualizar, cada uno de los puntos de dicha reclamación judicial y acreditar la condición de perjudicado y no de responsable fiscal de INOBRAS LTDA., es del caso referir, lo siguiente, en relación con el anticipo:

Se encuentra probado documentalmente que el día 30 de diciembre de 2010 se suscribió entre el Municipio de Ipiales – N y el Consorcio CCP Ipiales el contrato de obra No. 102 y que actuó en representación de dicho Consorcio, el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos, por un valor de \$2.392'748.975,00 M/cte., y con un plazo de ejecución de siete (7) meses que deberían contarse a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. Con el contrato quedó probado su objeto:

“El contratista se obliga para con el Municipio de Ipiales al “DISEÑO Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR, MUNICIPIO DE IPIALES, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, conforme a especificaciones técnicas y condiciones establecidas por parte de la Secretaria de Planeación”. Y también, el anticipo pactado, según lo dispuesto en la cláusula segunda: “1. Anticipo del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, previa aprobación de las garantías contractuales, dentro de los cinco (5) días siguientes a la suscripción y legalización del contrato. Al recibo del anticipo el contratista deberá suscribir junto con el interventor y el supervisor por parte del Municipio el acta de inicio de obra. (...)”.

Como la existencia de una cláusula penal pecuniaria en los siguientes términos:

“SEXTA. CLAUSULA PENAL PECUNIARIA. Si se llegare a suceder el evento de incumplimiento de todas las obligaciones a cargo del CONTRATANTE o del CONTRATISTA deberá pagar a título de cláusula penal pecuniaria, la parte que incumplió, el valor correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato, incluidos los reajustes de precios, los que se podrán cobrar previo requerimiento, con base en el presente documento, el cual prestará mérito ejecutivo, o se podrá hacer efectivo por la entidad el amparo de cumplimiento, constituido a través de la garantía única (el cual no podrá ser inferior al monto de la cláusula penal pecuniaria. L. 80/93., art. 17, lit. b)”. Pactándose la obligación de liquidar el contrato una vez terminado.

Se encuentra probado documentalmente que el contrato fue modificado el día 28 de febrero de 2011 y que para ello se consideró, principalmente, lo siguiente: “(...) Que teniendo en cuenta que la construcción de la obra en referencia se realizará en el espacio de la actual Galería Central del Municipio de Ipiales, se hace necesario realizar un proceso de relocalización de los vendedores que actualmente se encuentran ocupando dichos espacios, proceso que se viene desarrollando desde el mes de enero del presente año con el fin de no causar traumatismo en el desarrollo de las labores y que sea iniciar con las obras de construcción del Centro de Comercio Popular, en condiciones que permitan su normal evolución”, y que si bien, el Secretario de Planeación en oficio de 25 del mismo mes y anualidad, indicó que no era posible iniciar las obras hasta tanto se desocupara totalmente el inmueble, esa reubicación tardaría treinta (30) días, fecha a partir de la cual, el contratista podría iniciar con la obra, por lo cual, como al contratista le asistía la obligación de iniciar con la obra, era dable que le fuera desembolsado el

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 43 de 179

anticipo, pero no en su totalidad, sino “(...) de acuerdo a las reales necesidades o inversiones que deba adelantar el contratista, previo a la firma del acta de inicio”, y se realizó la siguiente modificación:

“(...) PRIMERA. – Modificar la cláusula segunda del contrato de obra No. 102 de 2010, referente a la forma de pago del contrato, la cual para todos los efectos quedará de la siguiente manera:

“SEGUNDA. – VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: (...).

“Anticipo del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, previa aprobación de las garantías contractuales (...) de los cuales se hará un primer pago por la suma de (...) (\$800'000.000), a la firma y legalización de la presente acta, y un segundo pago por valor de (...) (\$396'374.487,5), en el término de treinta (30) días contados a partir de la suscripción de la presente acta. Al recibo de la totalidad del valor del anticipo, el contratista deberá suscribir junto con el interventor y el supervisor por parte del Municipio el acta de inicio de obra.

“(...)”.

También encuentra corroboración documental que el día 16 de marzo de 2011, sin que se hubiere aun contratado la interventoría por el Municipio de Ipiales – N., se giró en favor del Consorcio CCP – Ipiales y/o Fabián Ernesto Unigarro, la suma de \$800'000.000,00 M/cte., como si éste se confundiera con el Consorcio, cuando el beneficiario del anticipo era el primero y no el segundo, tal y como consta en el comprobante de egreso No. 12833. Con dicho desembolso, el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos abrió en el Banco Davivienda – sucursal Ipiales – una cuenta corriente, número 3460 – 6999 – 7960, sin autorización escrita del consorciado Inobras Ltda., ni tampoco de la interventoría, no existente hasta ese momento, y dado ello, tal persona, Fabián Ernesto Unigarro Bustos, pudo disponer a título personal de dichos recursos públicos [como se encuentra relatado con detalle en la demanda, en los hechos 7.1. a 7.10], malversándose la suma hasta el día 13 de abril de 2011 de \$264'500.000,00 M/cte., sin que existiera interventoría.

Se encuentra probado que el día 13 de abril de 2011 se suscribió el contrato de interventoría No. 013 de 2011 entre el Municipio de Ipiales – N y el Fondo Rotatorio de Valorización del Municipio de Ipiales – N, y que su objeto fue “(...) Realizar la INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR DEL MUNICIPIO DE IPIALES, DEPARTAMENTO DE NARIÑO”, y constituyendo su obligación, el control, entre otras, del correcto manejo e inversión del anticipo.

Encontramos acreditado documentalmente, también que, pese a que se venían presentado las inconsistencias ya referidas frente al manejo del anticipo, y a pesar de que, ya para esta fecha existía interventoría, el Municipio de Ipiales – N., el 6 de mayo de 2011 realizó un segundo desembolso del anticipo por una suma de \$396'374.487,50 M/cte., tal y como consta en el comprobante de egreso No. 13335, continuándose la dilapidación del anticipo.

Probado se encuentra que tan solo el día 9 de mayo de 2011 se suscribió el acta de inicio, sin que estuvieran dadas las condiciones para el inicio de la obra, pues el sitio en que se iba a realizar no se encontraba desocupado, y sin que se contara con licencia de construcción para su desarrollo, puesto que, tal licencia solo se emitió el día 1º de junio de 2011. Es decir, para cuando se suscribió el acta de inicio, el inmueble en donde se iban a desarrollar las obras no había sido desalojado, no se había entregado al contratista, y se carecía de licencia de construcción. Con ello se permitió que se continuara con el irregular manejo del anticipo.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 44 de 179
NIT: 800.157-830-3	

Con la documentar arrimada a la actuación también se encuentra acreditado que el día 13 de mayo de 2011, por el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos, le solicitó al Municipio de Ipiales – N., la suspensión de la obra, ya que no se habían reubicado a los vendedores ambulantes. Debemos destacar que esta petición se realizó, solo a cuatro (4) días de haberse suscrito el acta de inicio, y luego de haber recibido y dilapidado la mayor parte del anticipo. Y que a pesar de ello la malversación del anticipo continuó.

Corroborado documentalmente se encuentra que el día 16 de mayo de 2011, el interventor le comunicó mediante oficio al Secretario de Planeación del Municipio de Ipiales – N., delegado para contratar de acuerdo con el Decreto No. 093 de 29 de enero de 2008 y 012 de 25 de enero de 2010, expedido por el Alcalde del Municipio de Ipiales – N., que no se podía dar inicio a la obra porque se carecía de licencia de construcción, y porque el inmueble en donde se iban a desarrollar las obras no se encontraba desocupado. Sin embargo, no se realizó ningún control en relación con el manejo del anticipo, por lo cual, continuó su malversación.

Probado también se encuentra en el expediente, que el día 18 de mayo de 2011, la interventoría del contrato de obra – Gerente del Fondo Rotatorio de Valorización del Municipio de Ipiales – N, realizó un primer informe y que hizo constar, sin ningún tipo de soporte que, en las bodegas del contratista de obra, existía en mercancía una suma de \$722'834.560,00 M/cte. ¿Nos preguntamos?:

“¿Cómo hizo el interventor del contrato el cálculo de las mercancías, si las facturas solo soportan el valor de CIENTO OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS DOS PESOS MIL CIENTO VEINTIETE PESOS (\$188'402.127,00) M/cte.? “¿Si el Consorcio no contaba con bodegas, tal y como lo afirmó el Interventor en su acta? “¿Si el contrato no había iniciado porque el inmueble no se había entregado a favor del contratista y para el desarrollo de la obra? “¿En qué se fundamentó el Interventor para realizar su valoración, si se tiene en cuenta que el cuadro o acta que éste presentó no está soportado en contabilidad ni en facturas?

“(…) En el anexo fotográfico del informe se presentan fotografías, que al parecer son parte de un establecimiento de comercio. ¿Cuál es aquel? “
Cuestionamientos que no se encuentran despejados y que denotan el pago irregular del anticipo. Y que permitió continuar su malversación.

Consta en el expediente, documentalmente, que el día 19 de mayo de 2011 se suscribió el acta de suspensión del contrato, por el término de ciento treinta y cinco (135) días, contrato que día reiniciarse el día 30 de octubre de 2011. Debemos resaltar que, para el tiempo de esta suspensión, aun se carecía de licencia de construcción y el inmueble en donde se desarrollaría la obra se encontraba ocupado, es decir, no había sido desalojado. Y pese a la suspensión, se permitió que continuara la dilapidación del anticipo.

El día 30 de octubre de 2011, también consta documentalmente, que se reinició la obra, es decir, en la fecha para la elección de Alcaldes y Gobernadores, y sin que la obra hubiere iniciado ni antes, ni después de dicha fecha, puesto que seguía adoleciendo de los defectos ya advertidos. Y el día 14 de noviembre de 2011 – día festivo – el Secretario de Planeación del Municipio de Ipiales – N., solicitó a la Oficina Jurídica la suspensión del contrato, al considerar que no había culminado aun el proceso de reubicación de los vendedores ambulantes. El mismo día, el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos sufrió un accidente de tránsito que le ocasionó su deceso y el día 16 de noviembre de 2011 sin su participación, claro está, se suscribió un acta de suspensión de obra, en la que solo participaron el Secretario de Planeación del Municipio de Ipiales – N., y el Gerente del Fondo Rotario del Municipio de Ipiales – N., como el interventor del contrato

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 45 de 179

de obra, y sin que, para ello, se haya citado el consorciado Inobras Ltda., que para dicha data desconocía que le había sido adjudicado el contrato al consorcio del que era parte, y todo lo antes narrado.

El total de dineros públicos que fueron sustraídos del anticipo, es decir, no invertidos para el desarrollo de la obra, ascendió a la suma de \$788'000.000,00 M/cte., como se encuentra debidamente corroborado.

El día 26 de noviembre de 2011, el Municipio de Ipiales – N., expidió la Resolución No. 597 e indicó en su parte motiva que el Consorcio CCP – Ipiales quedaba extinto por el fallecimiento de uno de sus miembros y que la obra debía ser continuada y terminada por la sociedad Inobras Ltda., como integrante que fue de dicho consorcio.

La calificación jurídica de estos hechos, permite sustentar que existe un desbalance frente al no pago del anticipo, concepto sustentado en que, ante el pago irregular del anticipo, que dio lugar a su malversación, Inobras Ltda., para no paralizar la obra, lo repuso de su propio pecunio y lo invirtió y amortizó en el contrato, de ahí que su no cancelación constituya un daño frente a su patrimonio.

Se encuentra probado el pago irregular del anticipo, por cuanto:

El anticipo debía ser pagado a favor del Consorcio CCP Ipiales y no y/o de Fabián Ernesto Unigarro Bustos, dado que al cancelar con la fórmula “y/o” se dio lugar a su manejo – del anticipo – por este último, frente a la apertura de la cuenta bancaria para su manejo y disposición y con ello se posibilitó su malversación.

Al no tener personalidad jurídica el consorcio, la figura como tal no podía ser titular de cuentas bancarias y, por ende, la cuenta bancaria debía abrirse a nombre de los miembros del consorcio. Y resulta que, en el caso sub examine el Municipio de Ipiales – N., permitió que su manejo fuera por el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos, al haber realizado el pago del anticipo a nombre del consorcio CCP Ipiales y/o Fabián Ernesto Unigarro Bustos.

Lo adecuado hubiera sido, que al realizarse el pago a nombre del Consorcio CCP Ipiales, la cuenta bancaria fuera apertura para su realización, por la pluralidad de las personas que lo integraban, a saber, Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos e INOBRAS LTDA., representada legalmente por el Arquitecto Eduardo Obando Reyes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1384 del Código de Comercio, y en el acto de apertura por los dos miembros, si podía designarse a uno de sus integrantes para su manejo, sin que ello hubiera sucedido, derivado del comportamiento asumido por el Municipio de Ipiales – N., en la forma como canceló el anticipo. En el artículo 1384 del Código de Comercio, sobre el particular se dispuso:

“ART. 1384. – De los depósitos recibidos en cuenta corriente abierta a nombre de dos o más personas, podrá disponer cualquiera de ellas, a menos que se haya convenido otra cosa con el Banco. (...)”.

La doctrina de la Superintendencia Bancaria, así lo explica:“(...) Diferencias entre la cuenta colectiva, la cuenta conjunta y la autorización a un tercero. Caso diferente se presenta cuando existe pluralidad de titulares en una misma cuenta corriente. Nos referimos a la cuenta colectiva y a la cuenta conjunta, tanto la una como la otra suponen dos o más titulares, copropiedad sobre el depósito y ausencia de mandato o representación para disponer de lo depositado.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 46 de 179

“En efecto, las cuentas colectivas se presentan “cuando dos o más personas tienen abierta una cuenta de cheques y cada una de ellas tiene el derecho de disposición”; así, el saldo podrá ser devuelto a cualquiera de ellas, puesto que el banco es deudor de todas, o inversamente, el banco podrá requerir a cualquiera de los titulares, puesto que los cuenta - corrientistas son deudores solidarios (C. Co., art. 1384). Usualmente “se anuncian como cuentas “y/0”, lo que significa que los cotitulares pueden disponer conjunta o separadamente de los fondos depositados”, y por tanto cada uno de ellos tiene la totalidad del derecho, o responde de la totalidad de la obligación, siempre en forma solidaria, sin que medie para ello autorización o poder.

“Por el contrario, las cuentas conjuntas son, según Joaquín Rodríguez “aquellos depósitos en cuenta de cheques a nombre de dos o más personas, las que han de actuar conjuntamente para hacer válidamente disposiciones sobre aquellas”, lo que significa que se hace necesaria la concurrencia de las firmas de los cuentahabientes para efectuar abonos o retiros.

“Hechas las anteriores observaciones, se puede afirmar que una persona natural puede abrir una cuenta corriente, y a su turno darle autorización por escrito a un tercero para girar cheques en contra de su cuenta, siempre y cuando el banco reciba aviso de autorización y la firma del mandatario quede debidamente registrada en las tarjetas de control de firmas de la Institución, sin que por ello pueda hablarse de las modalidades antes mencionadas”. (Superintendencia Bancaria. Ofi.Oj. – 155, nov. 2/77).

De donde, para el manejo del anticipo la cuenta debió ser conjunta y no colectiva, como sucedió porque por parte del Municipio de Ipiales – N., se permitió el manejo de los recursos por el Consorcio CCP Ipiales y/o Fabián Ernesto Unigarro Bustos, de forma que, se permitió que éste dilapidara el anticipo a su antojo.

El pago del anticipo fue realizado sin que para la fecha de su desembolso se encontraría contratada la interventoría [ello se encuentra probado]. En efecto, la secuencia temporal de todo contrato es que una vez es perfeccionado y se han constituido las garantías pactadas para su ejecución, entre ellas, la de correcto manejo e inversión sobre el anticipo, el contratista debe realizar el plan de inversión del anticipo – si no fue presentado con la propuesta, lo que será de acuerdo con cada pliego de condiciones – y dará apertura a la cuenta bancaria en la cual será depositado [que en el caso sub examine ya miramos que el Municipio de Ipiales – N., permitió que fuera a nombre del Consorcio CCP Ipiales y/o Fabián Ernesto Unigarro Bustos], y dicho plan de inversión debe ser aprobado por el interventor, lo que no aconteció aquí, por cuanto, para la fecha de su primer desembolso aún no se había contratado al interventor, y es que, solo luego de aprobado el plan de inversión del anticipo, es que se puede realizar su desembolso, sin que, se itera, aquí se hubiere cumplido con ello. Y la interventoría queda a cargo de su control y vigilancia, lo que no se presentó, porque, primero para cuando se desembolsó no existía y segundo, cuando existió no efectuó ningún control y a contrario sensu, justificó su malversación.

Si bien es cierto, para la época en que se suscribió el contrato de obra entre el Municipio de Ipiales – N., y el Consorcio CCP Ipiales, para el manejo del anticipo no era exigencia la constitución de un patrimonio autónomo para realizar su manejo, ello en modo alguno significa que, no fuera necesario adoptar las medidas necesarias y razonables para la mitigación del riesgo de su buen manejo y su correcta inversión, como era, la de contar con un plan de inversión o de utilización de los recursos del anticipo, que le permitiera al Municipio de Ipiales – N., identificar las actividades necesarias para la amortización del anticipo, y su legalización con las correspondientes facturas y contabilidad. Y con ello no se cumplió en el caso sub examine.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 47 de 179

Y es que, esa lógica de observa reconocida en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el análisis de diferentes casos, así, por ejemplo:

*“(...) Para el pago del anticipo la orden requirió la presentación de: i) Copia de la orden de obra; ii) Cronograma o programación de la ejecución de la obra ordenada; iii) flujo de fondo de los recursos a suministrar; iv) análisis de precios unitarios de cada uno de los ítems; v) plan de inversión del anticipo; vi) presentación del acta de iniciación; vi) Copia auténtica de los documentos que contienen la constitución de las garantías exigidas (...)”.*⁵ (Las negritas y las subrayas son fuera de texto). En el caso sub examine el anticipo se pagó: 1. Sin que, frente al primer pago estuviera contratada la interventoría;

Sin que se hubiera presentado por el contratista un plan de inversión del anticipo y anticipo y menos, que este hubiera sido objeto de análisis y aprobación por la interventoría [inexistente para el momento de realización de su primer pago]; y 3. Sin que se hubiere suscrito el acta de inicio del contrato. El acta de inicio es importante, porque es el documento formal y escrito, en el cual, un representante de la entidad estatal, para el caso del Municipio de Ipiales – N., y otro del contratista, y el interventor, dejan constancia de la fecha de iniciación de las actividades contractuales y de la vigilancia y control que se realizará de las mismas, lo que pone en evidencia que aquí se pagó el anticipo, antes de la fecha de inicio y sin interventoría, para evadir su control y a espaldas del otro consorciado Inobras Ltda. Finalmente, una vez constituida la interventoría no existieron controles sobre el correcto manejo y la adecuada inversión del anticipo, y a contrario sensu, se presentaron unos informes de su correcta inversión y manejo, para propiciar el desembolso de más recursos, suscribiéndose un acta de inicio contraria a la realidad, para suspender el contrato cuatro (4) días después, pues el bien inmueble en que se iba a desarrollar la obra aún se encontraba ocupado, es decir, no disponible para el contratista, y avalando la inversión del anticipo, sin sujeción a revisión de facturas, así como de contabilidad y sin cotejarse con un plan para su correcta inversión y manejo, lo que condujo a su malversación.

Lo anterior privó a la sociedad Inobras Ltda., de recibir el anticipo, cuando fue llamada como garante solidaria de la ejecución de la obra, como miembro consorciado, ante el deceso – en accidente de tránsito – del arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos y consolidó el daño por este concepto ocasionado. A lo anterior, es del caso agregar que, se acreditó que dada la irregular forma de pago del anticipo se permitió que el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos se apropiara de la suma de \$814'773.078,42 M/cte., del anticipo que le fue cancelado, que tiene egresos sin concepto y sin relación con el contrato, solo habiéndose invertido a conceptos del objeto contractual la suma de \$188'402.127,00 M/cte., y encontrándose un saldo en la cuenta de Davivienda por la suma de \$116'033.127,64 M/cte. De ahí que, sobre el valor del anticipo que por el pago irregular se malversó y que se repuso por Inobras Ltda., en la suma referida de \$814'773.078,42 M/cte.

Frente al desbalance frente al no pago oportuno de las actas de avance de obra Nos. 1, 2, 3, y 4 y final 5, debemos indicar que la reclamación que adelante INOBRAS LTDA., tiene sustento fáctico en que, en todas estas actas, transcurrió el tiempo entre su presentación y su pago, por lo cual se reclama la reparación por el no reconocimiento del rediseño y suspensiones de obra, debemos indicar que, los rediseños de la obra [cambiar obra blanca por mayores locales comerciales solo en obra gris] surgió de una imposición de la entidad contratante – Municipio de Ipiales – N., y en donde, sobre los precios unitarios iniciales, no ajustados por la inflación y devaluación de la moneda, se realizó el cambio de mayores locales, por obra gris, y ello aunado a la suspensiones del contrato, éstas con causa en la no disponibilidad del inmueble – por ocupación, y a la falta de recursos para garantizar la continuidad de la obra, conllevaron a que Inobras Ltda., tuviera

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 48 de 179

que asumir los gastos que se indican en el acápite de estimación razonada de la cuantía y que se discriminan de la siguiente manera: (i) por rediseños la suma de \$10'352.500,00 M/cte., (ii) por suspensiones de obra la suma de \$36'372.228,00 M/cte., y finalmente, (iii) por reinicio de obra, la suma de \$65'474.720,00 M/cte., conceptos diferentes del ajuste de precios ya tratado líneas precedentes en este documento.

Al encontrarse acreditados los incumplimientos del Municipio de Ipiales –N., como entidad contratante y que se sintetizan en: (i) Para irregular del anticipo que conllevó a su malversación; (ii) No disponibilidad del inmueble – por ocupación de terceros – en donde se realizaría la obra, que conllevó a su suspensión y a un reinicio sin reajuste de precios; (iii) Ausencia de recursos presupuestales y disponibilidad de caja para el pago de las actas de avance parcial del contratista y que conllevó a la suspensión del contrato y a un reinicio sin reajuste de precios; (iv) Necesidad de rediseñar el objeto contractual – variación de obra blanca por gris en su entrega – ante la necesidad de mayores locales comerciales y que conllevó a la suspensión del contrato y a su reinicio sin reconocimiento de los gastos adicionales generados por ello; y (v) El retraso en los pagos de las actas parciales de obra y final de obra, y el no reconocimiento de sus intereses e indexación, claramente configuran un evento de incumplimiento imputable al Municipio de Ipiales – N., y que da lugar al cobro de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato en los siguientes términos: “(...) SEXTA. – PENAL PECUNIARIA. Si se llegare a suceder el evento de incumplimiento total de las obligaciones a cargo del CONTRATANTE o del CONTRATISTA deberá pagar a título de cláusula penal pecuniaria, la parte que incumplió, el valor correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato, incluidos reajustes de precios, los que podrán cobrarse previo requerimiento, con base en el presente documento, el cual prestará mérito ejecutivo, o se podrá hacer efectivo por la entidad el amparo de cumplimiento, constituido a través de la garantía única (el cual no podrá ser inferior al monto de la cláusula penal pecuniaria”, de forma que, habiendo sido cumplida la sociedad Inobras Ltda., e incumplido el Municipio de Ipiales – N., como se encuentra acreditado, procede en su favor el pago de la cláusula penal pecuniaria en los términos antes referidos.

Así las cosas, INOBRAS LTDA., no puede considerarse que haya causado un daño al patrimonio público, o que ha sido, con ocasión de este contrato beneficiario de sobrecostos o actos irregulares en su favor, a contrario sensu fue víctima de un delito, cuando el Municipio de Ipiales – N., a través de un servidor público con poder de disposición fiscal, Sr. Javier De La Carrera Bravo [llama la atención que no sea imputado en este proceso de responsabilidad fiscal], permitió el pago del valor del anticipo de forma irregular, con lo cual se afectó el patrimonio del contratista INOBRAS LTDA., que pese a ello, debió amortizarlo como en efecto lo hizo.

Valga resaltar que, a instancias del Tribunal Administrativo de Nariño, se practicaron sendos dictámenes periciales, en los cuales se concluyó, que INOBRAS LTDA., cumplió con el contrato y su modificatorio, que los pagos que recibió y los que se le adeudan tienen causa jurídica. Así consta, dentro del expediente No. 52001 – 23 – 33 – 000 – 2016 – 00295 – 00, que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño, en donde actúa como demandante, INOBRAS LTDA y como demandado, el Municipio de Ipiales – N.

10.2 Descargos a la imputación presentados por el Abogado Armando Benavides Cárdenas, Apoderado de la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado.

No es cierto, lo rechazo. En ningún momento con su actuar mi defendida ha incurrido en la conducta constitutiva de responsabilidad fiscal a ella imputada en el Auto arriba referenciado. Pues durante el tiempo que trabajó al servicio del FRVM de Ipiales, no

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 49 de 179

causó daño patrimonial al Estado, representado en el menoscabo, disminución, perjuicios, 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 inoperante, etc.

La Ingeniera GUEVARA DELGADO en su condición que lo fuere del FRVM de Ipiales, dirigió la Administración Pública siguiendo siempre el interés general de la comunidad, ceñida siempre a los principios rectores de la función administrativa previstos en el art. 209 de la Constitución Política de 1991, de moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad, publicidad, control, coordinación y delegación. Sobre todo sus actuaciones públicas estuvieron ajustadas al principio de la buena fe, también consagrado en el Estatuto Superior en el art. 83, que como postulado general del derecho, informa la totalidad del ordenamiento jurídico colombiano, según el cual: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”.

Sobre el PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN, la Corte Constitucional en Sentencia de Tutela No. 499 de agosto 21 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, ha dicho lo siguiente:

“La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (C.P. art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta.

La buena fe supone la existencia de una relación entre personas y se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada. En las gestiones ante la administración, la buena fe se presupone del particular y constituye guía indiscutible y parámetro de acción de la autoridad”.

EL AUTO DE CARGOS DESCONOCE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO EN MATERIA DE FUNCION PUBLICA Y CONCRETAMENTE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LAS FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La prestación de servicios, bajo el derecho público se conoce como la FUNCION PUBLICA, que se refiere al manejo del recurso humano al servicio del Estado.

La Constitución Política de 1991, consagra en el Título V el tema de la ORGANIZACIÓN DEL ESTADO. El Capítulo 2 del mencionado Título se refiere a la Función Pública, que contiene dos disposiciones que son expresión del principio de legalidad, que es uno de los postulados rectores de todo Estado Social y Democrático de Derecho.

ART. 122. *“No habrá empleo público que tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveerlos de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.*

ARTICULO 123: *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad, ejercerán las funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 50 de 179

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

La norma arriba transcrita nos enseña que es la misma Constitución la que se encarga de definir quiénes son servidores públicos. Esta clasificación sintoniza con la que con antelación habían desarrollado los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, a saber:

EMPLEADOS OFICIALES:

Empleados Públicos, y Trabajadores oficiales.

Para efectos del caso que nos ocupa es necesario conocer las formas de vinculación de los servidores públicos con la Administración Pública para prestar sus servicios personales; en doctrina se conocen tres modalidades a saber:

La modalidad estatutaria. Denominada también legal o reglamentaria, confiere a quien por ella tiene acceso a la Administración la calidad de empleado público o funcionario público y el acto que se traduce es el nombramiento y la posesión.

La modalidad contractual laboral. Otorga a quien por ella se vincula a la Administración el carácter de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo a las partes contratantes la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.

Los auxiliares de la Administración. Una de las características es que los auxiliares no están incorporados a la planta de personal. Prestan sus servicios en forma ocasional o temporal a la Administración. La doctrina también lo denomina colaboradores de la Administración. En la Rama Ejecutiva del Poder Público las formas usuales de auxiliares de la Administración son los supernumerarios y los contratistas independientes.

De acuerdo con el Certificado de 9 de febrero de 2016, expedido por el Subgerente Administrativo y Financiero del FRVM de Ipiales, con base en Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los diferentes empleos del citado Fondo, respecto al cargo de Gerente, da constancia de las funciones asignadas al cargo, que para efectos del presente escrito destaco las siguientes:

*Coordinar las funciones de los responsables de cada proceso establecido en la entidad, a fin de cumplir con los compromisos organizacionales con eficiencia y calidad.
Realizar contratos y convenios con entidades públicas, privadas, personas naturales y jurídicas, de acuerdo a las normas legales vigentes.*

Representar legalmente al Fondo Rotatorio de Valorización Municipal...

8. Conformar el equipo multidisciplinario de apoyo a la gestión para garantizar una buena prestación del servicio y funcionamiento de la entidad...

Responder por todos y cada una de las actuaciones, asumiendo las consecuencias que se deriven del ejercicio de sus funciones.

Las demás funciones que le sean inherentes a la naturaleza del cargo y las que le asigne la Junta Directiva...

Teniendo en cuenta que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal – CDN, en ejercicio del control fiscal a la contratación le imputa responsabilidad fiscal a mi

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 51 de 179

patrocinada por supuesto incumplimiento de la labor de Interventoría del Contrato de Obra Pública No. 102 de 2010, suscrito entre el Municipio de Ipiales – Secretaria de Planeación, que tenía por objeto el “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR, MUNICIPIO DE IPIALES, DEPARTAMENTO DE NARIÑO”, es pertinente resaltar algunas cláusulas del contrato con el fin de establecer si a mí representada le cabe responsabilidad al respecto.

CLAUSULA PRIMERA: OBJETO: El contratista se obliga para con el Municipio de Ipiales, El contratista se obliga para con el Municipio de Ipiales al “DISEÑO Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR, MUNICIPIO DE IPIALES, DEPARTAMENTO DE NARIÑO”, conforme a las especificaciones técnicas y condiciones establecidas por parte de la Secretaria de Planeación Municipal.

SEGUNDA.- VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: El valor del contrato es por la suma de DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$ 2.392.748.975) M/CTE, La Secretaría de Planeación, establece como forma de pago la siguiente:

1.- Anticipo del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, previa aprobación de las garantías contractuales, dentro de los cinco (05) días siguientes a la suscripción y legalización del contrato. Al recibo del anticipo el contratista deberá suscribir junto con el interventor y el supervisor por parte del Municipio el acta de inicio de obra.

2.- El saldo, es decir, el cincuenta por ciento (50%) restante, se cancelará mediante la presentación de actas de recibo parciales de obra, para lo cual se reunirán el Contratista y el Interventor, efectuarán las mediciones a que haya lugar y, prepararán el acta correspondiente la cual para su trámite, requerirá el Visto Bueno del Supervisor del Municipio.

Si en desarrollo del objeto contractual, se llegara a presentar la necesidad de realizar mayor cantidad de obra a la presupuestada o la necesidad de ejecutar obras no contratadas, estas deberán ser sustentadas y avaladas por el interventor y aprobadas previamente por el Municipio de Ipiales, si el contratista no sigue este procedimiento, no le será reconocida suma de dinero alguna por estos conceptos.

TERCERA.- DURACION DEL CONTRATO: La duración del contrato o plazo para ejecutar la obra será de siete (7) meses contados a partir de la firma del acta de inicio suscrita entre la Secretaría de Planeación, el contratista y el interventor.

OCTAVA.- CLAUSULAS EXHORBITANTES: Interpretación, modificación y terminación unilaterales. Al presente contrato se entienden incorporadas las cláusulas de interpretación, modificación y terminación unilaterales del contrato conforme a lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993.

De igual manera, el Municipio de Ipiales – Secretaria de Planeación Municipal, para realizar la interventoría del contrato principal de obra celebró el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 013 del 13 de abril de 2011, que para efectos de los descargos transcribo algunas cláusulas con el fin de deslindar la responsabilidad de mi patrocinada con la ADMINISTRACIÓN, EL CONTRATISTA Y LA INTERVENTORA DEL CONTRATO:

PRIMERA.- OBJETO: El FONDO, se obliga para con el MUNICIPIO a realizar la INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA “DISEÑO Y

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 52 de 179
NIT: 800.157-830-3	

CONSTRUCCION DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR, MUNICIPIO DE IPIALES, DEPARTAMENTO DE NARIÑO”, de acuerdo con las especificaciones establecidas en el respectivo contrato de obra a ejecutar.

TERCERA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: A. DEL MUNICIPIO: a) Transferir al FONDO la suma convenida en el presente documento, para la realización del presente convenio, en la forma y términos establecidos en el mismo b) Expedir el correspondiente Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal para garantizar la existencia de partida suficiente para su pago. c) Ejercer supervisión del convenio d) Las demás contempladas en el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993 B. DEL FONDO: Se obliga para con el Municipio: A) Supervisar, controlar y coordinar la ejecución del contrato, a fin de garantizar a la Entidad contratante, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas, especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad), programa de ejecución física y de inversiones (cronograma de actividades del contrato) así como de las exigencias técnicas, ambientales, administrativas, contables, legales y financieras, de acuerdo con la naturaleza del contrato. B) Se exigirá al contratista que el personal requerido para que la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando sea negligente, incompetente o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Ente contratante. C) Se vigilará el cumplimiento por parte del contratista de las disposiciones legales de carácter laboral y se exigirá que se apliquen las normas de seguridad industrial y salud ocupacional que sean de obligatorio cumplimiento. D) Dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga, suspensión o modificación del contrato soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que en ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes. E.) Presentar informe sobre situaciones que alteren en contra de la Entidad en el equilibrio económico y financiero del contrato. F) La interventoría será de forma permanente, diaria, durante todo el tiempo de ejecución de la obra para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por el contratista. G) Verificar para la suscripción del acta de iniciación del contrato, que las garantías constituidas y aprobadas cumpla a la fecha de iniciación con las condiciones exigidas y solicitar al contratista su respectiva modificación, cuando haya lugar a ello. H) Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidas por la Entidad contratante, en el contrato y demás documentos contractuales. I) Exigir al contratista la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido. J) Solicitar al contratista las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato. K) Programar y coordinar reuniones para analizar el avance del contrato. L) Verificar para efectos de certificación de pago, que el contratista está cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad Social Integral, Administradora de Riesgos Profesionales ARP y aportes parafiscales, según el caso. M) Para la finalización y liquidación del Contrato el FRVMI como interventor realizará el informe final sobre la ejecución del contrato. N) Las demás contempladas en el Artículo 5 de la ley 80 de 1993.

QUINTA.- DURACIÓN.- El presente convenio tendrá una duración equivalente al término de ejecución de las obras objeto de interventoría.

DECIMA SEGUNDA.- SUPERVISIÓN: El Municipio ejercerá el control y supervisión del cumplimiento del presente convenio por intermedio del Subsecretario de planes y proyectos de la Secretaría de Planeación Municipal de Ipiales, quien verificará y constatará la ejecución y cumplimiento del mismo.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 53 de 179

En expediente reposa la versión libre y espontánea rendida por mi representada de fecha 12 de septiembre de 2022, en la cual informa que efectivamente trabajó al servicio del Municipio de Ipiales en el cargo de Gerente del FRVM; de dicha versión por la importancia que reviste para el derecho de defensa transcribo algunos apartes citados en el auto de imputación:

Hace conocer que en ejercicio de cargo encontró que el FRVM y el Municipio de Ipiales habían suscrito el Convenio interadministrativo No. 013 de 2011, cuyo objeto era ejecutar la interventoría técnica y administrativa al contrato de obra No. 102 de 2010, cuyo objeto es: "diseño y construcción del centro de comercio popular de Ipiales. En ese sentido indica que las obligaciones contractuales estipuladas en el convenio se especifican en la cláusula tercera, que para la época en que se desempeñó en el cargo, el convenio interadministrativo 013 de 2011 y el contrato No. 102 de 2010, se encontraban suspendidos en las siguientes condiciones:

CONVENIO 013 DE 2011:

Objeto: "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR DE IPIALES, DEPARTAMENTO DE NARIÑO"

Estado: Suspendido porque el contrato de obra objeto de la interventoría se suspendió mediante acta No 6 de 2 de abril de 2013, la cual es suscrita en representación del municipio por el señor Andrés Gayes Guerrero, por el FRVM Wilmer Guamanzar Mejía. Los motivos de la suspensión es que no podía reiniciar la obra o continuarse con los trabajos, sin embargo, que esa decisión no afectaba perjuicios para el municipio.

Sobre el contrato No. 102- 2010 señala:

Objeto: DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR DE PIALES, se encontraba suspendido, a través de acta No 06 de 2 de abril de 2013, suscrito por Andrés Gayes Guerrero, por el FRVM Wilmer Guamanzar Mejía, Eduardo Obando Reyes de la contratista. Los motivos de la suspensión fueron que la bodega No 2 no ha sido restituida al municipio, lo que genera atraso en la obra, pues ha sido imposible iniciar trabajos de demolición y construcción en el área donde actualmente se encuentra ubicada dicha bodega. El Alcalde Municipal Daría Vela de los Ríos, mediante Resolución No 051 del 01 de abril de 2013 ordena la restitución de la bodega No 2, para poder continuar desarrollando el objetivo del contrato No 102 de 2010. La interventoría y las partes deciden suspender el contrato hasta cuando se haga efectiva la entrega del área donde actualmente se encuentra la bodega No 2.

Ratifica que esos fueron los motivos para que el contrato de interventoría se aplazará hasta cuando sea posible empezar actividades de construcción dentro del área descrita. Las partes reconocen que la suspensión acordada no causa ninguna clase de perjuicio para el Municipio de Ipiales.

ACTA DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE ÍTEMS NO CONTEMPLADOS CONTRATO DE OBRA No. 102 DE 2010.

Fecha: 21 de diciembre de 2012

Responsable Municipio: Margarita Lucía Huertas - Secretaria de Planeación contratista: Eduardo Obando Reyes, las causas y factores representados en que el contrato inicial de obra no contemplaba ítems o actividades básicas, que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico de este tipo de obras, son totalmente indispensable contemplar. La parte contratante, Secretaria de Planeación, expresa que el municipio de Ipiales, ha solicitado la construcción de mayor número de locales, que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado; la reubicación de vendedores y la

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 54 de 179
NIT: 800.157-830-3	

recuperación del espacio público del centro del casco urbano del municipio. Que una vez revisado los censos correspondientes se hace necesario dicho aumento.

Se menciona que el contratista presentó la propuesta correspondiente, la cual fue aprobada por la secretaría de Planeación Municipal, pasando finalmente de 208 a 305 locales a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio.

Hace conocer la existencia de acta de compromiso que se adjunta a la versión de 28 agosto de 2013. Aparece como responsable del municipio de Ipiales el señor Daría Vela de Los Ríos, Andrés Goyes Guerrero como Secretario de Planeación, Wilmer Guamanzar Mejía en calidad de Gerente del FRVMI (Interventor), Jairo Bastidas Bernal Supervisor y Eduardo Obando Reyes - Contratista. El compromiso planteado menciona que fueron los siguientes: (1). El municipio se compromete a cancelar el saldo del acta parcial 1, que corresponde a \$581.470.501. (2). El contratista se compromete a reiniciar obra. (3). El supervisor e interventor entregará al contratista la proyección de obras a ejecutar por valor de \$254.986.817. (4). La Administración Municipal se compromete a remitir al Contratista el Balance de Obra conciliado y definitivo. Menciona que el acta contempla que para el pago de acta No. 2 se debe realizar el acta de Modificación, donde se incluyan las cantidades de obra ejecutada pendientes por pagar, ítems adicionales ejecutados e ítems por ejecutar, de acuerdo a la proyección del Bloque 5 terminado. El contrato debe reiniciarse antes de cualquier trámite administrativo.

La providencia cuestionada de fecha 18 de septiembre de 2024, proferida por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la CDN, le atribuye a mi poderdante el cargo de SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA del citado contrato de obra, coadyuvando así a la consumación del daño patrimonial al Estado, lo cual no es cierto y por lo tanto rechazamos el citado cargo por las siguientes razones de orden constitucional, legal y probatorio:

La Corte Constitucional Colombiana en varias jurisprudencias ha precisado claramente el contenido y alcance del concepto del Estado Social de Derecho previsto como principio fundamental en el art. 1 de la Constitución de 1991.

La Corte ha reconocido ante todo, se está frente a un Estado de Derecho, esto es importante resaltarlo, habida cuenta de que el Estado Social de Derecho significa adicionar o complementar la vieja forma del Estado. La Corte Constitucional en la Sentencia de 22 de Mayo de 1992 tuvo la ocasión de dejar establecido que: “Colombia, como un Estado de derecho, se caracteriza porque todas sus competencias son regladas (arts. 3, 6 y 123, Constitución). Por Estado de derecho, se debe entender el sistema de principios y reglas procesales según las cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protege y realizan los derechos del individuo. Surge entonces el derecho de defensa del individuo frente al Estado”.

Uno de esos principios rectores del Estado Social de Derecho es el de legalidad, según el cual toda actuación de la Administración y de sus servidores públicos debe estar sujeto al imperio de la ley. El citado postulado es desarrollado en la Constitución Política de 1991, especialmente en los artículos 3, 6, 121, 122, 123 y 125. Para efectos del presente escrito destacamos los siguientes:

ARTICULO 121. “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley”.

ARTICULO 122. “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento...”.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 55 de 179

En el investigativo está demostrado que efectivamente mi defendida desempeñó el cargo de Gerente del FRVM de Ipiales y por lo tanto conoció lo relacionado con el contrato No. 102 del 2010 en las postrimerías de la etapa de ejecución, del cual hay que destacar en primer lugar, que fue celebrado por el Alcalde Municipal de Ipiales del periodo constitucional 2008 – 2011, por delegación que le hiciera al señor Secretario de Planeación; en segundo lugar, el pago del anticipo por el valor de \$1.196.374.487.5, de los cuales un primer pago se realizó por valor de \$800.000.000 y el segundo pago por valor de \$396.374.487.5, fue realizado también por esa administración (2008-2011) de conformidad con el ACTA DE MODIFICACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA No. 102 de 2010, CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE IPIALES Y EL CONSORCIO CCP-IPIALES de 28 de febrero de 2011; en tercer lugar, tal como lo aclara mi poderdante, EL ACTA DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE ÍTEMS NO CONTEMPLADOS NÚMERO 1 CONTRATO DE OBRA NÚMERO 102 DE 2010, de fecha 21 de 2012, suscrito entre el Secretario de Planeación, el Contratista y el Gerente del FRVM, funcionarios de la Administración 2012-2015, modificación que tuvo como antecedente el acta de compromiso suscrita entre las partes el 28 de agosto de 2013, la cual tenía como objetivo o finalidad que los contratantes cumplan sus compromisos a fin de reiniciar y continuar con la ejecución del contrato; en cuarto lugar, mi defendida como nueva Gerente del FRVM en el periodo comprendido entre el 20 de septiembre de 2013 a 10 de marzo de 2015, no tuvo nada que ver con la celebración del contrato ni con el reconocimiento y pago del anticipo, ni con el acta de modificación de obra del 21 de diciembre de 2012; en otras palabras, la Ingeniera GUEVARA DELGADO no participó ni tuvo concurrencia, incidencia o contribución directa o indirecta en esa etapa de la ejecución contractual y en quinto lugar, durante el tiempo que como Gerente del FRVM realizo la labor de interventoría del policitado contrato de buena fe, con diligencia y cuidados la labor de coordinación, seguimiento, control e inspección de la ejecución del contrato de obra, pues mi anticipo a considerar que la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato está en cabeza de la administración municipal, la cual en nuestro caso fue ejercida por el Secretario de Planeación Municipal; es decir, que la actuación administrativa contractual y modificación del contrato, a saber: de prorrogas, adiciones, suspensiones del contrato y en particular de las modificaciones, son competencia de la administración y del contratista y en la cual se reitera no tiene injerencia alguna la interventoría, en virtud de lo previsto por el artículo 1602 del Código Civil y los artículos 3, 13, 14, 16 y 40 de la Ley 80 de 1993, según los cual, las partes del contrato estatal pueden de común acuerdo e incluso de manera unilateral realizar modificaciones al contrato en su etapa de ejecución, tal como se estudiará más adelante.

De igual manera, el contrato principal de obra en la CLAUSULA DECIMA CUARTA establece que la interventoría de la obra sería ejercida por el interventor contratado o designado por el Municipio de Ipiales y efectivamente la entidad territorial termina de igual manera celebrando un contrato de interventoría para la verificación y control de la ejecución material de un contrato principal; en ambas actuaciones contractuales se observa que el Alcalde Municipal delega en el Secretario de Planeación la suscripción del contrato de obra y de interventoría. En otros términos, a mi poderdante por principio de legalidad no le correspondía las labores de modificación del contrato en las modalidades de prórroga, adición, suspensión del contrato y en particular modificación ya sea bilateral o unilateral del contrato, pues se reitera dichas actuaciones les corresponden a la administración y al contratista.

La prueba documental y la versión libre rendida por mi patrocinada ante su Despacho demuestran que la Ingeniera IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, realizó todas las gestiones orientadas a la ejecución del contrato durante el tiempo que ejerció la interventoría, para lo cual adelantó entre otras, las siguientes funciones:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 56 de 179

Suscripción de actas de reuniones con la administración y el contratista, orientadas al reinicio y continuación del contrato principal y el de interventoría.

Realizó visitas de inspección al lugar de la obra con otros funcionarios del Fondo.

Requirió tanto a la Administración como al Contratista del contrato de obra el cumplimiento de sus obligaciones.

Informó a la Oficina Jurídica las diferentes actuaciones relacionadas con el contrato.

Realizó el informe final de la interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato de obra No. 102 de 2010 y el acta final aclaratoria, como insumos importantes con miras a la liquidación bien sea bilateral o unilateral del contrato, el cual por ley le corresponde a las partes contratantes.

EL AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL NO TUVO EN CUENTA QUE LA COMPETENCIA EN LA DIRECCIÓN GENERAL Y LA RESPONSABILIDAD DE EJERCER EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO LE CORRESPONDE AL ALCALDE MUNICIPAL O SU DELEGADO Y LA FACULTAD DE MODIFICACIÓN DEL CONTRATO EN LA MODALIDAD DE: PRORROGA, ADICIÓN, SUSPENSIÓN DEL CONTRATO Y EN PARTICULAR LA MODIFICACIÓN BILATERAL O UNILATERAL DEL CONTRATO LES CORRESPONDE A LAS PARTES CONTRATANTES Y NO AL INTERVENTOR.

Efectivamente, las siguientes disposiciones de la Ley 80 de 1993, se refieren al tema de la competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos estatales, de la delegación para contratar y de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual.

ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

1o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso...

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva...

A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.

ARTÍCULO 12. DE LA DELEGACIÓN PARA CONTRATAR. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> <Ver Notas del Editor> Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> <Inciso adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 57 de 179
NIT: 800.157-830-3	

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso.

ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley...

ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. <Numeral modificado por el artículo 52 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión...

ARTÍCULO 16. DE LA MODIFICACIÓN UNILATERAL. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 58 de 179

Por su parte, el artículo 92 de la Ley 136 de 1994- Código de Régimen Municipal, modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012, consagra la delegación de funciones, según el cual “El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las funciones a su cargo, excepto aquellas respecto a las cuales exista expresa prohibición legal...”

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en las Leyes 489 y la Ley 80 de 1993”.

El Código Civil en el artículo 1602 establece la regla que el contrato es ley para las partes, según el cual: “Todo contrato legalmente celebrado es ley para los contratantes, y no puede ser invalidado por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 949 de 2001, respecto a la CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Modificación unilateral, dijo: “La modificación unilateral del contrato estatal constituye una facultad que el legislador, en uso de su facultad configurativa, le ha otorgado a la administración cuando ésta actúa como contratante en un negocio jurídico de carácter estatal. Esta prerrogativa pública o privilegio contractual que tiene la administración es de naturaleza reglada, porque para poder ejercerla debe constatar la existencia de los supuestos fácticos previstos en la norma, previa garantía del debido proceso. Además, esta medida, que debe hacerse mediante acto administrativo debidamente motivado, se encuentra revestida de la presunción de legalidad y como tal adquiere el carácter de obligatoriedad, de ejecutividad y de eficacia. Es decir, que la modificación unilateral no es discrecional ya que debe adoptarse solamente cuando dentro de la ejecución de un contrato se presenten circunstancias que puedan paralizar o afectar la prestación de un servicio público que se deba satisfacer con este instrumento...”

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto 1952 del 13 de agosto de 2009, C.P. Dr. ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO, sobre la figura de la modificación de los contratos estatales dijo: “En tanto se reúnan las condiciones anteriormente expuestas, es claro que, cuando exista la necesidad demostrada de modificar un contrato estatal con miras a evitar graves afectaciones del servicio por no obtener una mejoría en la prestación a cargo del concesionario, ello puede hacerse dentro del marco del artículo 16 transcrito, según el cual debe buscarse primero un mutuo acuerdo y si no se obtiene, la administración deberá imponerla mediante acto administrativo debidamente motivado.

Surge como interrogante dilucidar si sería necesario que el hecho que permite la mejora en el servicio o que pudiere afectar el servicio ocurriera con posterioridad a la firma del contrato. Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación, como bien lo expresan los profesores españoles García de Enterría y Fernández:

“Límites en este sentido no existen ni pueden existir, porque las exigencias del interés público, el servicio a la comunidad, no pueden quedar comprometidos por el error inicial de la Administración contratante o por un cambio en las circunstancias originalmente tenidas en cuenta en el momento de contratar. El interés general debe prevalecer en todo caso y en cualesquiera circunstancias, porque, de otro modo, sería la propia comunidad

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 59 de 179

la que habría de padecer las consecuencias. Obligar a la comunidad a soportar una carretera, un puerto o un embalse mal planteados ab initio, inútiles o ineficaces desde su misma concepción, por un simple respeto al contractus lex no tendría sentido. Al servicio del interés público y de sus concretas e insoslayables exigencias, el ius variandi de la Administración contratante es ilimitado en extensión o intensidad, ya que el interés público prima sobre cualquier otra consideración...”

De igual manera, el Consejo de Estado – SCA- Sección Tercera, en sentencia del 31 de enero de 1991, Exp. 1991-4739-4642-5951, sobre el principio de mutabilidad en ejecución contractual informa lo siguiente: “Agotados el estudio de los cargos hechos a la sentencia, parece conveniente recordar, que uno de los principios que informan la ejecución contractual administrativa es el de MUTABILIDAD, en virtud del cual la administración pública “... tiene la posibilidad de modificar unilateralmente sus términos, afectando de ese modo la ejecución de esos contratos y variando las prestaciones debidas por el contratante particular”, como lo enseña el profesor Héctor Jorge”

De la revisión del derecho legislado y el derecho judicial relacionado con la dirección general y responsabilidad en la actuación administrativa contractual y de la facultad de modificación del contrato en las modalidades de prórroga, adición, suspensión del contrato y en particular de la modificación bilateral y unilateral del contrato, se infieren los siguientes aspectos:

Sin duda alguna la competencia funcional para dirigir las licitaciones, para celebrar los contratos y adelantar las actuaciones administrativas precontractuales, contractuales y postcontractuales está en cabeza a nivel territorial de los alcaldes municipales o de los funcionarios del nivel directivo o ejecutivo que delegue para contratar. En el caso bajo examen, la celebración del contrato de obra pública No. 102 de 2010, se celebró en principio entre el Secretario de Planeación en nombre y representación del Municipio de Ipiales y el Consorcio CCP – Ipiales y luego se continuó con uno de los integrantes del consorcio INOBRAS LTDA.

De otra parte, tanto en el régimen de derecho privado como derecho público, por regla general el contrato es ley para las partes en virtud de lo previsto en el artículo 1602 del C.C. aplicable a la contratación estatal por lo consagrado en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, cuando advierte que los contratos que celebren las entidades estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes y excepcionalmente se puede hacer uso de la modificación del contrato; es decir, se puede introducir variaciones al contrato de manera consensuada o la entidad puede recurrir a la cláusula excepcional de modificación unilateral en el evento de no llegarse a un acuerdo con el contratista; en otras palabras, cuando se presenten dificultades o hechos adversos en la etapa de la ejecución contractual, las partes contratantes pueden de manera bilateral modificar el contrato o en el evento de no llegar a un acuerdo la administración puede hacerlo de manera unilateral de acuerdo al artículo 16 de la Ley 80 de 1993.

*De igual manera, del estudio atento y detenido del derecho legislado y judicial expuesto con anterioridad, enseña que para la utilización de la facultad de la modificación bilateral o unilateral del contrato se deben tener en cuenta los siguientes parámetros:
Su empleo esta signado por razones de interés público; es decir, solo se puede tomar esa medida para evitar la paralización o afectación grave del servicio público.*

La facultad que se le otorga a la administración contratante en el caso de la modificación unilateral del contrato es una potestad reglada de acuerdo a la sentencia C- 949 de 2001 de la Corte Constitucional.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 60 de 179

Su utilización tiene una restricción temporal, solo se puede aplicar durante la ejecución del contrato.

Las razones de interés público que permite su utilización deben responder a causas imprevistas.

La modificación del contrato que conlleve una adición en su valor superior al cincuenta por ciento está prohibido.

No se permite cambiar los sujetos del contrato, es decir, mediante esta figura no se puede cambiar ni el contratante ni el contratista.

Las modificaciones que se efectúen por la entidad contratante se deben realizar de manera expresa y motivada en las que se justifique las razones de interés público que dieron lugar a alterar las condiciones iniciales del contrato.

El objeto del contrato si es susceptible de modificación por acción unilateral de la administración pública o bilateralmente por mutuo acuerdo de las partes.

Arribando nuevamente al caso que nos ocupa, efectivamente el contrato de obra pública No. 102 de 2010, con fundamento en la normatividad y la jurisprudencia, fue objeto de varias modificaciones en lo que respecta a prorrogas, adiciones, suspensiones del contrato y en particular fue objeto de modificación bilateral por las partes del contrato, es decir, por la Administración Municipal- Secretaría de Planeación y el Contratista. Si bien es cierto, en algunas actas de modificación intervino el Gerente del FRVM en calidad de Interventor del Contrato, también es verdad que la iniciativa en especial de las modificaciones que se realizó al contrato fue de las partes contratantes y en particular de la administración municipal y en lo que respecta a mi poderdante el acta de modificación y adición de ítems no contemplados en el contrato de obra No. 102 de 2010 de 21 de diciembre de 2012, mi poderdante no tuvo ninguna participación, concurrencia, incidencia o contribución directa o indirecta en dicha modificación, porque en primer lugar, por circunstancias de tiempo, modo y lugar ella accedió al cargo de Gerente de dicho Fondo desde el 20 de septiembre de 2013 y como interventora del contrato a partir de esa fecha y en segundo lugar, dicha acta de modificación tuvo como antecedente el acta de compromiso del 28 de agosto de 2012, suscrita entre las partes, en las cuales adquirieron varios compromisos, entre los cuales esta reiniciar el contrato principal y el de interventoría y el pago de actas parciales que se le debía al contratista.

En otras palabras, cuando mi defendida accedió al cargo del Fondo Rotatorio y por ende tenía el deber de continuar con el contrato de interventoría, se enfrentó a hechos cumplidos o hechos consolidados atribuidos a funcionarios de la administración municipal, al mismo contratista y a quien le antecedió en las funciones de Gerente del Fondo e interventor del contrato; es decir, si presuntamente se causó algún detrimento patrimonial como lo insinúa el auto de imputación de responsabilidad no lo causo mi poderdante, pues como lo considera la Subdirectora Técnica de Responsabilidad Fiscal el daño al patrimonio público lo desencadena la decisión no soportada de manera técnica para la modificación de los diseños que inician en el mes de julio de 2012 y terminan concretándose en el acta de modificación del mes de diciembre de ese año. Sin embargo, no es cierto, que el daño al patrimonio público producto de la implementación de nuevos cambios de elementos no previstos en el acta modificatoria de diciembre 21 de 2012, es decir, de las actas de modificaciones Nos. 3 a 6, pues, en primer lugar, dichas actas modificatorias del contrato de fechas 19 de agosto (No. 3), 9 de octubre (No. 4), 28 de noviembre (No. 5) y 17 de diciembre de 2014 (No. 16), fueron producto del acuerdo de voluntades y concertación de las partes contratantes, es decir, de la Administración Municipal – Secretario de Planeación y Contratista

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 61 de 179

Representante Legal INOBRAS LTDA; mi poderdante en calidad de Interventora en cumplimiento de sus funciones revisó dichas actas conjuntamente con su equipo de trabajo y de buena fe dio el visto bueno.

Como lo informa la Ing. NATHALY GUEVARA en su versión libre y espontánea, cuando fue nombrada como Gerente del citado Fondo Rotatorio, tanto el contrato principal como el de interventoría estaban suspendidos mediante Acta No. 6 del 2 de abril de 2013 y solo por la gestión de mi poderdante, previas reuniones con la administración y el contratista y su equipo de trabajo, se pudo reiniciar ambas actuaciones contractuales a partir del 19 de agosto de 2014 y lo que es más importante mediante el acta de prórroga del 2 de agosto de 2014, se prorrogó el contrato principal por 100 días hasta el 17 de diciembre de ese año y realizó el informe final de la interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato de obra No. 102 de 2010 y el acta final aclaratoria, como insumos importantes con miras a la liquidación bien sea bilateral o unilateral del contrato, el cual por ley le corresponde a las partes contratantes. En otras palabras, la interventoría no podía dejar paralizado y sin ejecución el contrato principal de obra ni tampoco el de interventoría técnica, administrativa y financiera del citado contrato; por el contrario, solo a raíz de la gestión realizada por mi poderdante se pudo reiniciar el contrato para la ejecución de la obra en los términos acordados de manera voluntaria y concertada por las partes.

LA GESTION FISCAL EN LA ACTUACION ADMINISTRATIVA CONTRACTUAL Y GESTORES FISCALES QUE PUEDEN SER OBJETO DE PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

La gestión fiscal en la actividad contractual tiene su fundamento en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, que establecen la competencia constitucional de la Contraloría General de la República, según los cuales el control fiscal es una función pública que es ejercida por la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267) y al Contralor General de la República le corresponde exigir informes sobre la gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos y bienes de la Nación y establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal.

Con relación a la gestión fiscal a la contratación la Ley 80 de 1993 en el artículo 65 se refiere a la intervención de las autoridades que ejercen el control fiscal en los trámites administrativos de legalización de los contratos para verificar que estos se ajusten a las disposiciones legales.

Por su parte, la Ley 610 de 2000 que regula el proceso de responsabilidad fiscal en el art. 3 se refiere al concepto de GESTIÓN FISCAL en los siguientes términos: “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”.

En este punto hay que advertir que sustancial y procesalmente la norma aplicable a la época de los hechos, es decir, 2010- 2014 y en el caso de mi poderdante 2013-2014, es la Ley 610 de 2000, en lo que respecta al proceso de responsabilidad fiscal, sin las

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 62 de 179
NIT: 800.157-830-3	

modificaciones introducidas por el Decreto 403 de 2020, relacionados con el objeto de la responsabilidad fiscal, elementos de la responsabilidad fiscal y el daño patrimonial al Estado.

La Corte Constitucional en Sentencia C – 529 de 1993 nos ofrece un concepto de gestión fiscal en los siguientes términos y complemento este alcance que un contratante y un contratista son gestores fiscales. Para la Corte la gestión fiscal: “alude a la administración o manejo de tales bienes en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión o disposición”. En esa misma línea de pensamiento el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto No, 848 del 31 de julio de 1996 sobre la gestión fiscal manifiesta que: “es el conjunto de actividades económicas – jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de éste, y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica o por personas naturales o jurídicas de carácter privado”.

De igual manera, para la Contraloría General de la República el Gestor Fiscal es: “El servidor público o el particular con funciones públicas, que tiene un título jurídico sobre unos fondos o bienes del Estado determinados o determinables objetivamente; a efecto de que los administre o maneje de acuerdo con las atribuciones legalmente asignadas. Calidad fiscal que se materializa en la medida en que el respectivo titular tenga disponibilidad jurídica o materiales de los fondos o bienes. Deben concurrir entonces; el título, la determinación actual o futura de los fondos o bienes estatales y el acceso afectivo a los mismos...”

En conclusión la gestión fiscal está en cabeza de los servidores públicos y de personas de derecho privado que en virtud de un título jurídico tienen competencia o capacidad para administrar o manejar recursos o fondos públicos...” (Contraloría General de la República, Fallo No. 0026 del 10 de agosto de 2011, por el cual se resuelve una consulta dentro del Proceso de Responsabilidad No. CD00184).

Teniendo en cuenta lo anterior, al ser la contratación del Estado una herramienta a través de la cual se cumplen sus fines esenciales, es importante determinar cuál de las personas que establecen en la relación Estado – contratista deben ser considerados como gestores fiscales y como tal sujetos de responsabilidad fiscal. Así las cosas, teóricamente en el primer nivel de responsabilidad son gestores fiscales en la contratación estatal el ordenador del gasto, el pagador, el interventor, el supervisor y el contratista. En el momento de determinar si un agente o no responsable fiscal es necesario establecer sus deberes y obligaciones funcionales derivados del reglamento, contrato, órdenes de servicios, memorandos y cualquier otro instrumento que materialice su responsabilidad o que configure una causal eximente.

En el caso que nos ocupa, se observa que en la primera etapa de la ejecución contractual, el ARQ. FABIAN ERNESTO UNIGARRO BUSTOS, en su calidad de representante legal del Consorcio CCP de Ipiales y de contratista recibió el pago del anticipo por el valor de \$1.196.374.487.5, de los cuales un primer pago se realizó por valor de \$800.000.000 y el segundo pago por valor de \$396.374.487.5 y el ordenador del gasto fue la Administración Municipal – Secretaria de Planeación, dentro del Contrato 102 de 2010, que tenía por objeto la construcción del centro de comercio popular; y en el saldo del contrato fue recibido a satisfacción por quien remplazo al anterior contratista, es decir, el Ing. EDUARDO OBANDO REYES, representante legal de INOBRAS LTDA, siendo ordenador del gasto también Administración Municipal por intermedio de la Secretaria de Planeación.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 63 de 179

En consecuencia y de acuerdo a la noción de lo que es un gestor fiscal en la contratación estatal, a la Administración Municipal y al contratista les correspondía administrar el patrimonio público y en caso de un presunto detrimento patrimonial les correspondería responder fiscalmente.

Lo anterior significa, que mi patrocinada no puede ser considerada como gestor fiscal y como tal no puede ser sujeto de responsabilidad fiscal, porque a ella no le correspondía administrar, invertir o disponer de los recursos del valor del contrato, pues se reitera dicha actuación le correspondía a la Administración y al contratista. En este punto hay que recordar que como gestores fiscales estaba el ordenador del gasto y el pagador de la administración del año 2010-2014 o sea que la actuación precontractual y contractual que terminó con la adjudicación del contrato y celebración del contrato y la cancelación del anticipo y de las actas parciales de obra le correspondía a la administración municipal y concretamente al Secretario de Planeación y no a la interventoría.

MI PODERDANTE EN SU CONDICION DE GERENTE DEL FONDO ROTATORIO DE VALORIZACION MUNICIPAL – FRVM- Y COMO INTERVENTORA DEL CONTRATO DE OBRA No. 102 DE 2010, CUMPLIÓ A SATISFACCION LAS FUNCIONES DE INTERVENTORA EN EL PERIODO 20 DE SEPTIEMBRE DE 2013 AL 10 DE MARZO DE 2015.

En la Ley 80 de 1993 no se define directamente el contrato de interventoría, el cual es una especie del contrato de consultoría y además el contrato de interventoría es un contrato accesorio porque depende del contrato principal como en nuestro caso del contrato de obra, aunque la doctrina y la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado lo considera como un contrato autónomo e independiente. Teniendo en cuenta que el auto de imputación de responsabilidad fiscal le cuestiona a mi defendida que como Gerente del FRVM e interventora del policitado contrato, el supuesto incumplimiento de su función de vigilar, controlar e inspeccionar la correcta ejecución del contrato, es necesario en este punto concentrar nuestra atención en establecer la noción, definición de dicho contrato, sus características y los deberes del interventor y finalmente la regulación que introduce la Ley 1474 de 2011 sobre las figuras de la supervisión e interventoría contractual.

Como se anotó anteriormente la Ley 80 de 1993 no define el contrato de interventoría, sin embargo, algunas disposiciones se refieren a él, a saber:

ARTICULO 32 Numeral 1º.- CONTRATO DE OBRA... “En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de una licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista”.

ARTICULO 32 Numeral 2. CONTRATO DE CONSULTORIA. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 64 de 179

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

ARTICULO 53. De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría.

En tal orden de ideas, la doctrina en materia contractual y en especial el Dr. JAIRO ENRIQUE SOLANO SIERRA en su libro La Contratación Administrativa nos enseña la noción y características del contrato de interventoría:

Noción. Según criterio doctrinal "... el contrato de interventoría es un contrato accesorio, si consideramos como accesorio, aquello que depende de lo principal o se le une por accidente. Porque el objeto del contrato de interventoría depende de la existencia del contrato intervenido; de tal manera que, si el contrato principal desaparece por cualquier circunstancia de las previstas en la ley y en las estipulaciones contractuales sobre terminación, se interrumpe lógicamente la continuación de la interventoría por simple sustracción de materia..." (PEDRO LAMPREA RODRIGUEZ Contratos Administrativos. 1979. Pág. 309)

*El de interventoría es una modalidad o especie del contrato de consultoría, que como accesorio tiene por objeto la supervisión (verificación y control) de la ejecución material de un contrato principal como el de obra, orientada a que las obligaciones contractuales del contratista se desarrollen y cumplan conforme a la regulación técnica, administrativa y contable indicada en el pliego de condiciones.
Características.*

La interventoría (en obra) se podrá contratar con persona natural o jurídica independiente de la entidad contratante y del contratista (art. 32 numeral 1º inciso final), seleccionada mediante concurso de méritos.

El contrato de interventoría por su naturaleza (y objeto) es un contrato de consultoría (art. 32, numeral 2, inciso 2)...

El interventor en ningún caso, podrá darle ordenes o sugerencias verbales al contratista y está siempre deberá constar por escrito y expedirse de conformidad con los términos del contrato, que regula tanto los derechos y deberes del contratista como los propios de la entidad contratante. (Ley 80/93, art. 32, numeral 2 inciso final). Así mismo, podrán solicitarle informes técnicos, administrativos, contables y financieros del contrato, conceptuarán sobre peticiones que formule el contratista en relación con la ejecución del contrato y, en general, ejercerán las demás funciones inherentes a la labor de interventoría.

Los interventores responderán civil, penal y fiscalmente, y en este evento siempre y cuanto de acuerdo a la ley, contrato y el reglamento se determine de acuerdo a sus deberes funciones si es o no gestor fiscal, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le fueron imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivadas de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales se hayan ejercido las funciones de interventoría.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 65 de 179

Objeto del contrato. Control de ejecución, inspección, control de seguimiento y evaluación física, administrativa y contable de la construcción de las obras de qué trata la licitación pública.

En la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios existía un vacío frente al alcance de la supervisión y la interventoría, aspecto que fue corregido con la expedición del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), que además de definir la supervisión e interventoría contractual de igual manera regula las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, en las siguientes disposiciones:

ARTICULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 66 de 179

constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013.

Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

Siguiendo el derecho legislado relacionado con la contratación estatal y los criterios doctrinales el interventor tiene los siguientes deberes:

Suscribir las actas que se produzcan en la actividad contractual, especialmente la de iniciación cuando así lo ordene el representante de la entidad estatal o se acuerda en el contrato.

El interventor debe llevar control estricto sobre los plazos negociables, informando de ello constantemente a la administración, pues todo ello tiene relación directa con el cronograma de inversión y de ejecución.

Verificar la correcta ejecución de la obra.

Velar la correcta inversión y el oportuno y debido pago de los conceptos contractuales.

Verificar la ejecución técnica del contrato.

Suministrar informes constantes a la entidad estatal

Hacer seguimiento periódico a la conducta contractual del contratista y a las obras en ejecución.

Dar informe a la administración sobre la conducta irregular del contratista.

El Consejo de Estado – SCA- Sección 3, Subsección A, en sentencia del 13 de febrero de 2013, dentro del expediente radicado con N° 1999-02622 (24996), con ponencia del Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, sobre las funciones, deberes, límites y obligaciones del interventor contrato, dijo lo siguiente: “La existencia de la interventoría en los contratos estatales, obedece al deber que el legislador ha impuesto a las entidades en el numeral 1 del art. 14 de la Ley 80 de 1993, en el cual se consagran los medios que ellas pueden utilizar para el cumplimiento del objeto contractual y de esta manera lograr los fines de la contratación. La norma establece que “ las entidades estatales al celebrar un contrato: 1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato”, por lo que es en virtud de tal responsabilidad que se acude a la colaboración de un interventor – bien sea funcionario de la entidad o persona externa a la administración- que ejerza directamente dichos control y vigilancia, en virtud de los cuales se le exige que, a nombre de la entidad, “(...) realice una inspección de las obras, imparta órdenes por escrito necesarias para el adecuado cumplimiento del objeto y con sujeción a los términos del contrato, solucione inquietudes, haga recomendaciones y sugerencias, pida cambios, evalúe y apruebe los trabajos, controle las cantidades de obra y su calidad, rechace las actividades inadecuadamente ejecutadas, requiera informes del cumplimiento de las obligaciones, revise las cuentas, etc.; en fin, resulta indispensable un

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 67 de 179

contrato directo y permanente con el contratista y, sobre todo, con las obras y trabajos, así como el conocimiento exacto del avance físico, técnico, jurídico y financiero del objeto contractual”, sin que las labores del interventor lleguen al extremo de representar a la entidad como contratante, pues como ya se dijo, tal competencia está expresamente asignada a su máximo jefe o quien este se la hubiere delegado en legal forma.

De acuerdo con lo expuesto, el interventor adelanta, básicamente, una función de verificación y control de la ejecución contractual, pero no le compete introducir modificación alguna en los términos del negocio jurídico sobre el cual recae su función, puesto que esa es materia del resorte exclusivo de las partes del contrato, entidad contratante y contratista. Es por ello que el artículo 32 de la ley 80 de 1993, establece que “Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente”, que “Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias” y además, que “ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”, es decir, que el negocio jurídico sobre el cual ejercerá vigilancia, constituye el marco dentro del cual la misma debe llevarse a cabo”

6.7. De un estudio atento y detenido de lo expuesto anteriormente y de los medios de prueba documentales que reposan en el expediente se infiere claramente los siguientes aspectos:

Que mi defendida, la Ingeniera NATHALY GUEVARA, como Gerente del Fondo Rotatorio, en el contrato de obra No. 102 de 2010, si bien es cierto, fungió como interventora del contrato desde el 20 de septiembre de 2013 al 10 de marzo de 2015, también es verdad, como se manifestó anteriormente, ella no puede ser considerada como gestora fiscal, porque no tuvo la participación, concurrencia, la incidencia o la contribución directa o indirecta en la producción de los presuntos daños ocasionados al patrimonio del Estado, porque no administró ni tuvo la custodia ni el manejo de los recursos o fondos públicos del contrato, aspecto que sí se puede predicar del ordenador del gasto, la Administración Municipal – Secretaría de Planeación y el contratista.

Que la Ingeniera NATHALY GUEVARA, en su condición de interventora del contrato No. 102 de 2010, cumplió con las obligaciones a ella asignadas, como es la supervisión, verificación y control de la ejecución material del contrato y específicamente sus funciones técnicas y administrativas plasmadas en la CLÁUSULA TERCERA DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA. De igual manera, la interventora cumplió sus deberes de verificar la correcta ejecución de la obra, revisar las cuentas pendientes por pagar, la inspección física de la obra y la obligación de suministrar informes y requerimientos a la administración y al contratista, lo que desvirtúa lo considerado por la Contraloría Departamental de Nariño en el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal.

En resumidas cuentas, la Ingeniera NATHALY GUEVARA, en su condición del Fondo Rotatorio e interventora del policitado contrato, para la época de los hechos que desempeñó dichos cargos, en ningún momento incumplió sus deberes y obligaciones de seguimiento al contrato de obra y tampoco con su actuar coadyuvó a la consumación del daño patrimonial del Estado como lo insinúa la Subdirectora Técnica de Responsabilidad Fiscal, hasta tal punto que por su gestión se pudo reiniciar y continuar con la ejecución del contrato principal y el de interventoría y la terminación de la obra, en los términos y condiciones acordados por las partes, contratante y contratista y, lo que es más importante, una vez terminada la obra, se presentó el informe final de la interventoría Técnica, Administrativa y Financiera y el Acta Final Aclaratoria.

Así las cosas, no es cierto lo afirmado en el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, que la interventora haya sustituido a la entidad estatal contratante en la toma de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 68 de 179
NIT: 800.157-830-3	

decisiones sobre el contrato vigilado, por cuanto tales determinaciones son de exclusiva potestad del representante legal de la entidad contratante, que en este caso, impulsa y exige modificaciones al diseño original, porque de una revisión atenta de la versión libre y espontánea de mi poderdante y de los documentos que reposan en el expediente y en particular, las actas de modificación del contrato, de la número 3 a la número 6, fueron suscritas por las partes principales del contrato, es decir, la Administración Municipal – Secretaría de Planeación y el contratista, actas que contienen las causas y factores que determinan la modificación de cantidades en los ítems del contrato; la interventoría, en cumplimiento de un deber legal y contractual, realizó la interventoría técnica, administrativa y financiera a dichas actas.

6.8 Finalmente, la Doctrina en cabeza del Dr. MAURICIO RODRÍGUEZ TAMAYO, en su libro “Derecho Disciplinario de la Contratación Estatal”, publicado por LEGIS Editores S.A., 2020, sobre el tema de las obligaciones y funciones de los interventores, dice lo siguiente:

“Interventoría administrativa. Centrada en el control, seguimiento y evaluación de las condiciones, procesos y procedimientos administrativos que deban cumplirse en la ejecución de un contrato y hasta su liquidación. Se incluye el control en lo documental y el seguimiento a las acciones y actividades afines.

Interventoría técnica. Cubre el control, seguimiento y evaluación de las condiciones, procesos y procedimientos que deban ser aplicados dentro de la ejecución de un contrato, cuando se incluya dicho factor -obras, consultorías, suministros-. El control técnico hace referencia al cumplimiento de las condiciones de calidad y cantidad de materiales, ítems de construcción, cumplimiento de normas técnicas establecidas para los diferentes tipos de proyectos, así como el seguimiento a los distintos planes (seguridad industrial, salud ocupacional, manejo ambiental, gestión de calidad, etc.).

Interventoría contable-financiera. Cobija el control, seguimiento y evaluación de las condiciones, procesos y procedimientos contables y financieros del proyecto, para controlar el buen manejo e inversión de los recursos públicos. Aquí se hará seguimiento a los pagos al contratista, y de éste a los subcontratistas, trabajadores o proveedores, lo mismo que el control al manejo del anticipo. (...)”

Arribando al caso que nos ocupa, mi defendida, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le correspondió como Gerente del Fondo Rotatorio e interventora del Contrato de Obra Pública No. 102 de 2010, cumplió a satisfacción sus deberes funcionales de interventoría Técnica Administrativa y Financiera, tal como se pasa a estudiar a continuación:

INTERVENTORÍA TÉCNICA. Cuando le correspondió ejercer las funciones de interventoría, a partir del 20 de septiembre de 2013, el contrato estaba ejecutado en casi un 86% de los recursos, pues ya se habían invertido en la infraestructura física y espacios públicos; hay que recordar que su antecesor en el cargo de Gerente del Fondo Rotatorio e interventor del contrato, ya había modificado el diseño y construcción del proyecto y revisó que esté de acuerdo a las normas vigentes e hizo las respectivas observaciones. Pues se reitera que cuando la Ing. NATHALY GUEVARA, asumió dichos cargos y en especial el de interventoría, la mayoría de los recursos estaban ejecutados y solo quedaban pendientes unas actas parciales de pago, sobre las cuales se realizó la respectiva revisión para su correspondiente pago, todo en cumplimiento de lo acordado en el Acta de Compromiso del 28 de agosto de 2013, suscrito entre las partes, que sirvió de antecedente al Acta de Modificación y Adición de Ítems no contemplados en el

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 69 de 179

Contrato de Obra N° 102 de 21 de diciembre de 2012, Acta de Compromiso y Acta de Modificación en la cual no tuvo ninguna injerencia mi patrocinada.

También, en cumplimiento de esta labor, se revisó las planillas de seguridad social y en el caso de la última prórroga del contrato, se revisó la ampliación de las Pólizas de Garantía.

INTERVENTORÍA ADMINISTRATIVA. Teniendo en cuenta que estaba suspendido el contrato principal de obra y el contrato de interventoría, mi poderdante, en calidad de nueva interventora, realizó las gestiones para su reinicio y continuación, pues no podía quedar en estas situaciones de manera indefinida y para tal efecto realizó reuniones con funcionarios y contratistas de su equipo de trabajo, de la Administración Municipal – Secretaría de Planeación y el contratista, enviando oficios, citando a reuniones, realizando las reuniones, entre otros aspectos, con el fin de continuar con la ejecución del contrato y su correspondiente finalización.

INTERVENTORÍA FINANCIERA. En cumplimiento de esta labor, se hizo la revisión de las actas parciales de pago, se verificó si las actas correspondían o estaban acorde con lo ejecutado materialmente, se hizo un balance financiero del contrato, entre otros aspectos. En este punto, hay que aclarar que durante el tiempo que estuvo mi defendida en el cargo, realizó la revisión financiera del contrato en un 14.12% aproximadamente, equivalente a \$337'916.634.

EN EL PRESENTE CASO NO SE CONFIGURAN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000, vigente para la época de los hechos (2010-2014), enuncia que la responsabilidad fiscal está integrada por los siguientes elementos: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. Ahora procedemos a estudiar si en el asunto bajo estudio se estructuran estos tres ingredientes fundamentales de la responsabilidad fiscal.

UNA CONDUCTA DOLOSA O CULPOSA ATRIBUIBLE A UNA PERSONA QUE REALIZA GESTIÓN FISCAL: *En cuanto al elemento subjetivo la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, le encasilla a mi defendida el título de imputación de responsabilidad fiscal de CULPA GRAVE, por lo que es necesario recurrir al derecho legislado para saber que se entiende por culpa grave y determinar si mi representada incurrió en este elemento subjetivo.*

El artículo 6 de la Ley 678 de 2001, también vigente para el momento de los hechos, define la CULPA GRAVE de la siguiente manera: Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

*Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:
Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. Texto*

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 70 de 179
NIT: 800.157-830-3	

subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-455 de 2002

Está demostrado en el expediente y concretamente con la prueba documental y la versión libre y espontánea, que mi defendida actuó con prudencia y cuidado respecto al contrato de obra No. 102 de 2010, y en particular, en lo que corresponde a las funciones de Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera en el período comprendido entre el 20 de septiembre de 2013 a 10 de marzo de 2015; que mi patrocinada no incurrió en ninguna de las conductas que puedan enmarcarse dentro de lo que se conoce como culpa grave. En otras palabras, jamás su voluntad fue omisiva o con falta de diligencia en calcular las consecuencias posibles y previsibles de los hechos, ni tampoco ha incurrido en inobservancia de un deber reglamentario o contractual.

DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO: Según el art. 6 de la 610 de 2000: “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

Como se demostrará en el curso del proceso para el caso que nos ocupa, mi patrocinada no es responsable fiscalmente porque no es gestora fiscal en la actuación administrativa contractual que se investiga, la cual recae sobre el ordenador del gasto, el pagador y el contratista, en otras palabras, como el detrimento patrimonial recae en la entrega de una estructura en obra gris, pues se recalca, como se ha venido considerando a lo largo del presente escrito, durante el tiempo que desempeñó el cargo de Gerente del Fondo Rotatorio y de Interventora del citado contrato, mi poderdante no participó ni incidió directa ni indirectamente en la producción de los supuestos daños ocasionados al patrimonio del Estado, como lo considera el auto de imputación de responsabilidad fiscal cuestionado, pues mi poderdante jamás tuvo la competencia, o capacidad para administrar o manejar recursos o fondos públicos relacionados con el contrato de obra N° 102 de 2010.

7.3. NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA. El nexo causal es la relación que existe entre un hecho antecedente y un resultado, de forma tal que si el primero no se hubiere presentado, el segundo tampoco. Para el caso bajo estudio, contrario a lo señalado por la Subdirectora de Responsabilidad Fiscal, de que la Ingeniera NATHALY GUEVARA, incumplió la obligación de vigilar la correcta ejecución del contrato y que con su actuar coadyuvó a la consumación del daño patrimonial al Estado, no es cierto, porque ella no fungió como gestora fiscal encargada de administrar o manejar los recursos del contrato de obra pública No. 102 de 2010, tal como se ha venido alegando a lo largo del presente escrito.

EN EL CASO QUE NOS OCUPA NO SE CONFIGURAN LOS ELEMENTOS PARA PROFERIR AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Respecto al proceso de responsabilidad fiscal y en aplicación del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, podríamos decir que el Auto de Imputabilidad de Responsabilidad Fiscal

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 71 de 179

sólo procederá cuando este demostrado objetivamente el daño o el detrimento al patrimonio del Estado y existan medios de prueba que comprometan la responsabilidad fiscal del implicado. Lo antes dicho nos enseña que son dos las exigencias probatorias del AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL a saber:

Cuando obre prueba que conduzca a la demostración objetiva del daño o detrimento al patrimonio económico del Estado. Es evidente que el proceso de responsabilidad fiscal se orienta a comprobar la existencia real del daño patrimonial y de su cuantificación, es decir el daño representado en el detrimento al erario público del Municipio de Ipiales. Por ello la Contraloría Departamental de Nariño debe tener en cuenta que la exigencia cognoscitiva en el caso del auto de imputación de responsabilidad fiscal, se requiere necesariamente el grado de objetividad en la existencia del daño. Las pruebas que se alleguen a la investigación deben ofrecer un conocimiento probable, que produzca la convicción de que se está en posesión de la verdad. En efecto, el elemento más importante de la responsabilidad fiscal es el daño, pues como lo exige el art. 48 de la Ley 610 de 2000, el daño al patrimonio público debe estar determinado, cuantificado e individualizado, situación que no ocurre en el presente caso, pues está demostrado y en transcurso del proceso se demostrará que no existe lesión al patrimonio público por ende no existe daño patrimonial al Estado.

Cuando obre prueba de la responsabilidad del implicado. Aquí es necesario demostrar el comportamiento doloso o culposo del sujeto, orientado a realizar la falta. Descendiendo al caso que nos ocupa, no habiendo prueba que conduzca a la demostración del daño, tampoco se puede predicar un comportamiento doloso o culposo de mi poderdante; en consecuencia no se le puede imputar responsabilidad fiscal en su contra.

El Consejo de Estado – SCA- Sección Primera, en sentencia de 16 de febrero de 2012, con ponencia del Dr. MARCO ANTONIO VELILLA, sobre el tema DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. FINALIDAD. CARÁCTER. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. ELEMENTOS QUE ESTRUCTURAN LA RESPONSABILIDAD. DAÑO EN RESPONSABILIDAD FISCAL – DEBE EXISTIR CERTEZA SOBRE EL DAÑO PATRIMONIAL Y SU CUANTIFICACIÓN, dijo:

“Cabe precisar inicialmente que la responsabilidad fiscal que es de carácter subjetivo, tiene por finalidad la protección del Patrimonio Público; en tal sentido, su carácter es netamente resarcitorio y, por consiguiente, busca la recuperación del daño cuando se ha causado un detrimento patrimonial al Estado. En este orden, y a pesar de que los actos acusados se expedieron bajo la vigencia de la Ley 42 de 1996, nada obsta para acudir a lo establecido en la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, en la que se determina que la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Solo en el evento en que concurran estos tres elementos es dable la imputación de responsabilidad fiscal.

Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño...

En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 72 de 179

existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud.

Por consiguiente, en concordancia con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, el fallo que reconozca la responsabilidad fiscal solo puede proferirse cuando en el proceso obren las pruebas suficientes que conduzcan a la existencia del daño al patrimonio público y su cuantificación, y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente (dolo o culpa grave) y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable...

Retomando las consideraciones iniciales del análisis de este cargo, debe indicarse que para que el daño sea indemnizable, debe ser cierto, actual, real, es decir, que quien alegue haber sufrido un daño debe demostrar su existencia, y que no se trate de un daño meramente hipotético o eventual, precisamente porque no es cierto y se funda en suposiciones, y aunque puede tratarse de un daño futuro, deben existir los suficientes elementos de juicio que permitan considerar que así el daño no se ha producido, exista suficiente grado de certeza de que de todas maneras habrá de producirse.

En este orden de ideas, se tiene que independientemente de que la inversión que realizó la CPVM en Leasing Capital haya sido o no riesgosa, es evidente que en el asunto bajo estudio el daño patrimonial, como elemento esencial para predicar la existencia de responsabilidad fiscal del demandante, no se produjo o materializó, puesto que la dación en pago implicó el nacimiento de una nueva obligación distinta de la inicialmente contraída por Leasing Capital, respecto de la cual no es posible predicar la existencia de daño y menos aún que éste revista la característica de ser cierto, real y cuantificable. Además, en el proceso no obra prueba alguna de la que pueda inferirse que la nueva obligación que nació a la vida jurídica con la dación en pago, y que se concretó con el contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable- Fideicomiso Transactivos, haya sufrido tropiezos en su ejecución o que tal fideicomiso se haya liquidado, en cuyo caso será éste el momento en que podrá conocerse a ciencia cierta si dicha inversión se recuperó en su totalidad o en parte.

Por la anotada razón, la Sala no comparte el argumento del a quo en cuanto atribuye la existencia y causación del daño patrimonial a la decisión de haberse realizado la inversión en una entidad financiera respecto de la cual podía presentarse riesgo, toda vez que el riesgo, por sí y en sí mismo considerado y por esencia, no es indemnizable, por carecer, precisamente, del requisito de certeza sobre la producción o no de un daño...

Analizada como se encuentra la falta del daño patrimonial que se atribuye al actor en los actos demandados, y al ser tal elemento esencial para poder predicar su responsabilidad fiscal, para la Sala se torna innecesario emprender el examen de los demás elementos que integran la noción de daño patrimonial, que ha de conducir a que en la parte dispositiva de esta providencia se proceda a la revocatoria de la sentencia recurrida en apelación y, en su lugar, se declare la nulidad de los actos demandados..."

Como se dijo anteriormente, uno de los elementos más importantes para que se configure la responsabilidad fiscal y por ende el detrimento al patrimonio público, es el daño. En efecto, de acuerdo al derecho legislado y el derecho judicial la cuantificación del daño no puede ser general e indeterminada sino específica y es deber del organismo de control fiscal de valorarlo en cada caso concreto.

Descendiendo al caso que nos ocupa, se observa que el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal en el punto de la "CUANTIA ESTIMADA DEL DAÑO", la establece en la suma de \$2.322.724.298, sin embargo, en principio con fundamento en la Auditoría

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 73 de 179

la cuantía del daño fue estimada en la suma de \$3.213.207.715, situación que fue corregida con la declaratoria de nulidad del proceso de responsabilidad fiscal al detectar errores sustanciales representados en la cuantificación del daño al patrimonio del Municipio de Ipiales.

Luego en dicha providencia, en el punto titulado “CUANTIFICACION DEL DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO”, considera lo siguiente: “Dentro del proceso de responsabilidad fiscal se estimó la cuantía del daño en la suma de dos mil trescientos veintidós millones setecientos veinticuatro mil doscientos noventa y ocho mil pesos (\$2.322.724.298)” y en el ARTICULO SEGUNDO de la parte resolutive del Auto señala: “Establecer la cuantía del daño en la suma de dos mil trescientos veintidós millones setecientos veinticuatro mil doscientos noventa y ocho mil pesos (\$2.322.724.298).

La determinación de la cuantía del daño adolece de serias irregularidades que vulneran el debido proceso y el derecho de defensa de los investigados y en particular de la Ing. NATALY GUEVARA, porque la valoración del daño es general e indeterminada, porque en ninguna parte del auto de imputación de responsabilidad fiscal se explica claramente y de manera específica la incidencia y concurrencia de cada uno de los investigados en el supuesto detrimento patrimonial.

Siendo el daño uno de los presupuestos sine qua non para la estructuración de la responsabilidad fiscal, el mismo debe estar debidamente tasado, es decir, especificado y explicado teniendo en cuenta el grado de participación de los presuntos investigados y como así no se realizó, se reitera que el auto de imputación de responsabilidad fiscal adolece de serias irregularidades cuya sanción es la nulidad; en otros términos, respecto al daño en el expediente existen deficiencias probatorias que no permiten que el mismo sea cuantificado y por lo tanto endilgado a los presuntos responsables; ósea, que el daño no es cierto ni está determinado, por el contrario el daño goza de la característica de ser hipotético y eventual.

EN EL CASO QUE NOS OCUPA OPERÓ LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

El artículo 9 de la Ley 610 de 2000 se refiere a las figuras de la caducidad y la prescripción en los siguientes términos: “Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare...”. (Subrayado fuera de texto).

La Ley 610 de 2000 en el artículo 16 consagra la figura de la CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL, según el cual: “En cualquier estado del proceso de responsabilidad fiscal procederá la finalización del proceso de responsabilidad fiscal, siempre que se den los elementos taxativos previstos en dicha norma, a saber:

- 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...
- Cuando el hecho no es constitutivo de daño patrimonial,
- Cuando el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal,

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 74 de 179

Cuando se acredite la existencia de una causal eximente de responsabilidad fiscal, Cuando el daño investigado haya sido resarcido totalmente.

Por su parte, el artículo 47 de la citada Ley se refiere al Auto de Archivo y una de las hipótesis del archivo del proceso es por haber operado la prescripción, según el cual: “Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.”

Para mayor ilustración y aplicación en el caso que nos ocupa, la H. Corte Constitucional en Sentencia C-244 de mayo 30 de 1996, Mag. Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ, con relación a la PRESCRIPCIÓN, SU OPERANCIA Y FINALIDAD”, en materia disciplinaria que con sus guardadas proporciones es de recibo en el proceso de responsabilidad fiscal dijo lo siguiente: “La prescripción de la acción es in instituto jurídico liberador, en virtud del cual con el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del estado a imponer una sanción.

Este fenómeno tiene operancia en materia disciplinaria, cuando la administración o la Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador. –5 años -, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones, es decir, que una vez cumplido dicho período sin que se haya dictado y ejecutoriado la providencia que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción.

El fin primordial de la prescripción de la acción disciplinaria está íntimamente ligada con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación. Si la acción disciplinaria tiene como objetivo resguardar el buen nombre de la administración pública, su eficiencia y moralidad, es obvio que esta debe apresurarse a cumplir con su misión de sancionar al infractor del régimen disciplinario, pues no hacerlo incumplirá una de sus tareas y obviamente, desvirtuará el poder corrector que tiene sobre los servidores estatales. La defensa social no se ejercer dejando procesos en suspenso, sino resolviéndolos... Si el proceso no se resuelve, no será por obra del infractor, sino, ordinariamente, por obra de la despreocupación o de la insolvencia técnica de los encargados de juzgar”. (El subrayado me pertenece).

En tal orden de ideas, la misma Corte Constitucional en Sentencia T- 1159 de 2001, sobre la caducidad y prescripción en materia de responsabilidad fiscal dice: “Pretender hacer uso de la acción fiscal cuando el término legal ya se encontraba superado, constituye una conducta violatoria del derecho fundamental al debido proceso del demandante. Así, cuando el Estado desarrolla una investigación contra uno de sus funcionarios, para determinar si éste incurrió en una conducta irregular de la cual se pueda desprender un tipo de sanción, debe ceñirse al procedimiento que para tales circunstancias ha previsto la ley, y dicho acatamiento incluye a su vez un límite en el tiempo para ejercer las acciones que ponen en marcha el correspondiente proceso, pues no son de recibo en nuestro sistema jurídico investigaciones indefinidas. Por lo tanto, si la entidad fiscalizadora, representada en este caso por la Contraloría de Bogotá, dio inicio a la acción fiscal, vencido el plazo para ello, la caducidad ya había operado”.

La sanción impuesta a través de un procedimiento irregular, violatorio de preceptos constitucionales y legales y a pesar de que el cargo había sido desvirtuado desconoce el

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 75 de 179

principio de igualdad en materia probatoria y en materia de investigación integral y de igual manera desconoce el proceso administrativo por cuanto la entidad carecía de competencia para proferir el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, porque en el presente asunto se presentó el fenómeno de la prescripción de la responsabilidad fiscal, porque en primer lugar, el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. CDN- 500-02-02-032-2017 data del año 2017, por lo que la Contraloría en virtud del art. 9 de la Ley 610 de 2000, tenía un término de 5 años para expedir la providencia en firme que declare la responsabilidad fiscal, es decir, hasta el año 2022, lo anterior en razón a que el punto de partida para contabilizar el término de prescripción es el año 2017 y no a partir del auto de reapertura del proceso de responsabilidad fiscal de julio 16 de 2019, porque, la nulidad fue generada por una actuación irregular del organismo de control quien se equivocó en la determinación real de la cuantía del supuesto daño, y en segundo lugar, en gracia de discusión, lo cual considero improbable, si el término de prescripción se cuenta desde el 16 de julio de 2019, fecha de expedición del Auto de Reapertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. CDN- 500-02-02-029-2019, también la responsabilidad fiscal está prescrita porque desde esa fecha han transcurrido más de 5 años independientemente de la suspensión de los términos procesales.

La Contraloría Departamental de Nariño mediante actos administrativos adopto medidas preventivas por efectos de la pandemia suspendiendo términos procesales en diferentes circunstancias de tiempo los cuales ascienden a 5 meses y 23 días, situación que supuestamente interrumpió el término legal de prescripción por ser una de las casusas previstas (fuerza mayor) en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, lo cual no es cierto, por las siguientes razones:

En efecto, el artículo 64 del C.C. define la fuerza mayor y el caso fortuito como el imprevisto al que no es posible resistir como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

Por su parte, el artículo 1604 del C.C. precisa que la prueba de la fuerza mayor y caso fortuito incumbe a quien la alega. La doctrina asimila los conceptos, comúnmente se llama caso fortuito a lo que acontece inesperadamente o sea a lo imprevisible; la fuerza mayor alude a lo irresistible, es decir, a lo inevitable. La jurisprudencia nos enseña que la circunstancia constitutiva de fuerza mayor o el caso fortuito no era previsible pero se le podía resistir no acaece la hipótesis que justifica la suspensión; si el evento es irresistible pero debió preverse, tampoco. De igual manera la jurisprudencia civil advierte “El incendio, la inundación, el hurto, el robo, la muerte de los animales, el daño de las cosas, etc., son hechos en general previsibles y que por su sola ocurrencia no acreditan el caso fortuito o la fuerza mayor, porque dejan incierto si dependen o no de la culpa del deudor. Por consiguiente, es racional que el deudor que alegue uno de estos o parecidos acontecimientos, pretendiendo librarse del cumplimiento de su obligación, debe no solo probar el hecho sino también demostrar las circunstancias que excluyen la culpa...”. (Extractos de jurisprudencia civil transcrita en el Código Civil Comentado de JORGE ORTEGA TORRES. Editorial TEMIS, Bogotá 1977, págs. 76 a 80).

De igual manera, la doctrina y en especial el Dr. URIEL ALBERTO AMAYA OLAYA en su libro Teoría de la Responsabilidad Fiscal, publicado por la Universidad Externado de Colombia, 2013, al abordar el tema de la suspensión de términos nos enseña que la regla legal indica que las causales de suspensión de los términos procesales no obran ipso jure sino que se exige declaración expresa que así lo ordene, mediante una auto de trámite. Sin embargo, debe advertirse, que a pesar de tratarse de un auto de mero trámite, que impide la procedencia de recursos y la notificación solo se produce por estado, el mismo debe contener de manera explícita el examen justificativo de los hechos constitutivos de la causal invocada para la suspensión, particularmente en tratándose de fuerza mayor y

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 76 de 179

caso fortuito, con el fin de que las partes procesales conozcan la causal invocada por la Contraloría para suspender el proceso.

Asimismo la Contraloría en el auto de imputación de responsabilidad fiscal invoca la fuerza mayor como causal de suspensión de los términos, para argumentar supuestamente en gracia de discusión, que en el presente caso no ha operado la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, teniendo como fundamento el hecho notorio que en derecho no requiere demostración. Resulta que por regla general el artículo 167 del CGP establece el principio de la carga de la prueba, según el cual incumbe a las partes probar supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen y excepcionalmente establece como circunstancias que no requieren de demostración entre otros los hechos notorios, o sea, hechos eximidos de prueba. La doctrina los define como hechos conocidos por la generalidad de la gente dentro de un contexto cultural, social o geográfico al que pertenecen las partes, por tanto ese hecho tiene el carácter de público y es conocido por el juez, por las partes y por la generalidad de la gente que interviene en el proceso, razón por la cual no deben ser probado y el juez los admite como ciertos; sin embargo, el hecho notorio no tiene tal naturaleza porque lo diga la ley, sino por el conocimiento que la comunidad tiene de él y ese conocimiento no se impone por la ley sino por la difusión de su existencia casi lenta e imperceptible entre la generalidad de la gente del grupo social (JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE – Derecho Procesal Administrativo. Prueba Pericial Ediciones Doctrina y Ley 2004. Tomo 1).

Así mismo, la decisión que suspendió los términos del proceso de responsabilidad fiscal violó el derecho de defensa, porque no fue puesto en consideración de las partes para que estas pudieran ejercitar el derecho de contradicción que les confiere la ley respecto a toda decisión adoptada de oficio, pues la Contralora expidió los actos administrativos que decidieron suspender los términos procesales; en otros términos, a los investigados incluidos mi poderdante, se les vulneró el debido proceso y se menoscabó el derecho de defensa porque como afectados por la determinación no tuvieron la ocasión de cuestionar si realmente era un hecho notorio.

Si bien es cierto, el artículo 13 de la Ley 610 de 2000 establece la facultad de las contralorías la suspensión de los términos del proceso de responsabilidad fiscal, cuando se presenten situaciones ajenas o no imputables a la voluntad de quienes están en la obligación de acatarlos, también es verdad que en la suspensión de términos el plazo durante el cual se debe aplicar la medida se encuentra claramente definido y está vinculado con el periodo concedido para adoptar las diferentes decisiones y providencias de trámite que se expiden durante el término de responsabilidad fiscal.

Sobre la suspensión del término de caducidad y aplicable a la prescripción, el Consejo de Estado se pronunció en auto del 28 de octubre de 2010, con ponencia del Magistrado, doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, dentro del expediente radicado bajo el número 2009- 00078, así: “En tal orden, cuando se trate de contabilizar el término a partir del cual ocurre el fenómeno de la caducidad de la mentada acción, debe seguirse la regla del cómputo de meses, es decir, que en ella no se excluyen los días de interrupción de vacancia judicial o los que por cualquier otra causa el despacho se encuentre cerrado, por ejemplo la suspensión del servicio de administración de justicia, a menos que el término se venza en uno de ellos, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente...”.

Consecuente con lo anterior, ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer el medio de control, diferente es que el plazo expire

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 77 de 179

cuando el Despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se prorroga hasta el primer día hábil siguiente”. (Negrilla fuera de texto).

El Tribunal Administrativo de Nariño con ponencia del Dr. ALVARO MONTENEGRO CALVACHY expidió el auto de 28 de noviembre de 2016 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2016 – 00558, promovido por el señor VICTOR WILLIAM PANTOJA en contra de la Contraloría Departamental de Nariño, en un caso idéntico al que nos ocupa resolvió decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos mediante los cuales se falló con responsabilidad fiscal, aplicando la figura de la prescripción, precedente que sirve de referencia para que sea tenido en cuenta al momento de decidir la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable no solo al accionante sino también a la Contraloría por un posible detrimento patrimonial al haber expedido actos administrativos estando prescrito el proceso de responsabilidad fiscal.

10.3 Descargos a la imputación presentados por el Abogado Claudio Henry Yamá Santacruz, Apoderado del señor Darío Vela De Los Ríos.

La ley 610 de 2000 que reglamenta el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de las contralorías, de manera expresa en el art. 9º precisó en relación con la prescripción de la acción fiscal que:

“...La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare...”

La naturaleza jurídica de la prescripción consagrada en la norma en comento, es de aquellas que en la doctrina y la jurisprudencia se denominan extintivas, en el sentido de que en los procesos de responsabilidad fiscal al configurarse la prescripción cesa la potestad del estado, en este evento Contraloría, para deducir la responsabilidad fiscal de quien es objeto de un proceso por el daño que con su gestión fiscal le ha causado al patrimonio o erario público. Así lo precisó el Consejo de Estado:

“...Sobre la naturaleza de la prescripción extintiva, la Sección Tercera de esta Corporación precisó lo siguiente: “A efecto de este análisis, entonces, importa la prescripción extintiva prevista en los artículos 2535 a 2545 del Código Civil, el primero de los cuales reza: “Artículo 2535. La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. // Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible.” De acuerdo con la norma transcrita, la prescripción extintiva es aquella que, en virtud del sólo transcurso de cierto tiempo, produce la extinción de los derechos, de las acciones y de las obligaciones (artículo 2512 C.C. y el numeral 10 del art. 1625 C.C.). Se llama extintiva, para distinguirla de la adquisitiva, aunque la una es la cara opuesta de la otra: cuando una persona adquiere un bien o derecho por prescripción, simultáneamente se extingue el derecho del antiguo titular y de las acciones que emanaban de ese derecho.² Por eso se dice que es una institución de carácter sustancial aún, cuando pueda tener efectos procesales, como quiera que opera por el abandono o negligencia del titular del derecho que tiene poder dispositivo sobre el mismo en ejercicio de la autonomía de la voluntad, frente a otro que no puede quedar expuesto intemporalmente a las pretensiones de aquél, en una relación intersubjetiva de sus patrimonios...”ⁱ

El Consejo de Estado, máxima corporación contenciosa administrativa, de manera clara sobre el tema expone:

“...En efecto el artículo 9º de la Ley 610 de 2000 prevé que ocurre la prescripción de la responsabilidad fiscal, si transcurridos cinco (5) años desde el auto de apertura del

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 78 de 179
NIT: 800.157-830-3	

proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría no ha proferido providencia en firme que declare la responsabilidad. Es decir, que la Contraloría cuenta con ese término para adelantar todas las actuaciones tendientes a dictar un fallo que declare la responsabilidad fiscal del servidor público y/ o del particular que ejerza gestión fiscal y cause un daño patrimonial al Estado, al cabo del cual prescribe la responsabilidad fiscal, esto es, se extingue el derecho del Estado de imputar responsabilidad fiscal a quien venía procesando. La prescripción de la responsabilidad fiscal de que trata la norma citada se identifica con la prescripción que la legislación civil denomina prescripción extintiva, esto es, la que determina la extinción los derechos y de las acciones que de estos emanan cuando no han sido ejercidos por su titular durante determinado lapso de tiempo. En efecto, la prescripción se erige en esta materia como un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo cesa la potestad del Estado para deducir la responsabilidad fiscal de quien es objeto de un proceso por el daño que con su gestión fiscal le han causado al patrimonio del Estado; es decir, que sí ha transcurrido el tiempo señalado en la ley sin que se haya dictado y además ejecutoriado la decisión sobre la responsabilidad fiscal del investigado, el órgano de control ya no podrá declarar dicha responsabilidad...”ⁱⁱ

El Consejo de Estado, máxima corporación contenciosa administrativa, de manera clara sobre el tema expone:

“...En efecto el artículo 9º de la Ley 610 de 2000 prevé que ocurre la prescripción de la responsabilidad fiscal, si transcurridos cinco (5) años desde el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría no ha proferido providencia en firme que declare la responsabilidad. Es decir, que la Contraloría cuenta con ese término para adelantar todas las actuaciones tendientes a dictar un fallo que declare la responsabilidad fiscal del servidor público y/ o del particular que ejerza gestión fiscal y cause un daño patrimonial al Estado, al cabo del cual prescribe la responsabilidad fiscal, esto es, se extingue el derecho del Estado de imputar responsabilidad fiscal a quien venía procesando. La prescripción de la responsabilidad fiscal de que trata la norma citada se identifica con la prescripción que la legislación civil denomina prescripción extintiva, esto es, la que determina la extinción los derechos y de las acciones que de estos emanan cuando no han sido ejercidos por su titular durante determinado lapso de tiempo. En efecto, la prescripción se erige en esta materia como un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo cesa la potestad del Estado para deducir la responsabilidad fiscal de quien es objeto de un proceso por el daño que con su gestión fiscal le han causado al patrimonio del Estado; es decir, que sí ha transcurrido el tiempo señalado en la ley sin que se haya dictado y además ejecutoriado la decisión sobre la responsabilidad fiscal del investigado, el órgano de control ya no podrá declarar dicha responsabilidad...”

La norma es clara en indicar que el término de prescripción de la acción fiscal comienza a contarse a partir de la fecha del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal y bien lo señala el Código Civil colombiano, que ha de estarse al tenor literal cuando el sentido de la ley es claro:

“Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...”ⁱⁱⁱ

Siguiendo con lo indicado por el Consejo de Estado, se tiene, entonces, que “...Es decir, que para el caso del artículo 9º de la Ley 610 de 2000, deberá tenerse en cuenta la fecha del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, independientemente de que ésta sea anterior a la Ley 610 de 2000, porque es desde ahí en que, de acuerdo con la norma, se empieza a contabilizar el término de cinco (5) años dentro del cual debe proferirse la providencia en firme que declare la responsabilidad fiscal, so pena de que opere la prescripción de ésta...”^{iv}

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 79 de 179

Revisado el trámite impartido al interior del proceso se tiene:

Con auto No. CDN-500-02-032-2017 la Contraloría apertura proceso fiscal No. CDN-500-02-02-032-2017

Con auto No. 500-02-02-029-2019 se ordenó la reapertura del proceso de responsabilidad fiscal con el radicado No. PRF 029-2019

La ley 610 de 2000, consagra la figura de la reapertura del proceso en los siguientes términos:

“...Cuando después de proferido el auto de archivo del expediente en la indagación preliminar o en el proceso de responsabilidad fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso.

Sin embargo, no procederá la reapertura si después de proferido el auto de archivo, ha operado la caducidad de la acción o la prescripción de la responsabilidad fiscal...”

Se observa que, la Contraloría en aplicación de la nulidad de manera oficiosa ordenó declarar la nulidad del proceso No. 032-2017 por errores sustanciales representados en la cuantificación del daño para no afectar el debido proceso. Revisadas las causales de nulidad que consagra la norma que nos rige, se encuentra que el funcionario tiene competencia para decretarla de oficio, pero no la tiene para dar por archivado el proceso en presencia de una nulidad, la tiene para reponer la actuación que dependa del acto declarado nulo, así se desprende de la lectura del art. 37:

“...En cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez...”^{vi}

De manera expresa se indica como causales para ordenar la reapertura del proceso las siguientes:

*Cuando aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal
Cuando se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso.*

El legislador no previó como causal de reapertura del proceso la que se derive de la declaratoria total o parcial, como quiera que se refiere a un acto procesal en concreto, y no a la totalidad del proceso.

La Contraloría flagrantemente está violando el debido proceso, principio constitucional y legal, y sobre ese aspecto la Corte Constitucional precisa:

“...La decisión de autorizar la reapertura de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, suspendiendo los efectos de firmeza del auto de archivo del expediente, es una medida excepcional, en principio legítima, que se inscribe en el ámbito de la libertad de configuración política del legislador, y que encuentra una clara justificación en la necesidad de promover la defensa y reparación del patrimonio público y, por esa vía, dar cumplimiento a la obligación constitucional de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 80 de 179

culposa un daño al patrimonio estatal. Dicha medida se encuentra limitada a dos eventos específicos que se advierten legítimos: (i) que aparezcan o se aporten nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o (ii) que se demuestre que la decisión se basó en prueba falsa...”^{vii} (Negrillas por fuera del texto original)

Culmina señalando que:

“...Cabe destacar, como ya se hizo, que el proceso de responsabilidad fiscal se encuentra sometido al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la nueva Carta Política. Por tal razón, con los matices que le son propios al ejercicio de esa función, al mismo le son aplicables las garantías sustanciales y procesales previstas en la citada disposición, tales como los principios de legalidad, juez natural (autoridad administrativa competente) y favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa que comporta el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de apoderado, a presentar y controvertir pruebas, a solicitar la nulidad de la actuación cuando se configure violación al debido proceso, a interponer recursos, a la publicidad del proceso, a que éste se desarrolle sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho...”

Dentro de este contexto, la prescripción de la acción fiscal comenzó a correr desde el año de 2017, data que le corresponde al auto de apertura contenido en el auto No. CDN-500-02-032-2017 y, en consecuencia, el quinquenio se cumplió en el año de 2022, esto es, la Contraloría perdió la competencia para proseguir con la investigación fiscal.

En gracia de discusión, si se tomara la fecha que le corresponde al auto No. 500-02-02-029-2019 mediante el cual se ordenó la reapertura del proceso de responsabilidad fiscal con el radicado No. PRF 029-2019, esto es, 16 de julio de 2019, a la fecha, de igual manera se han cumplido los cinco (5) años, como quiera que se superó el 16 de julio de 2024 sin que la Contraloría haya proferido pronunciamiento en firme que declare o no la responsabilidad fiscal de los presuntos implicados.

FALTA DE NEXO CAUSAL PARA DETERMINAR CULPA EN EL DR. DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS

FALTA DE PLANEACIÓN DESDE LA FASE PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL:

La Contraloría encuentra que el hecho generador de la responsabilidad lo constituye la falta de planeación. El deber de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público. Principio que tiene su desarrollo legal en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

El factor necesario para la planeación adecuada en todo proceso de contratación pública es el conocimiento real y efectivo sobre la necesidad a satisfacer; ¿qué es lo que se requiere contratar?, ¿con cuántos recursos se cuenta?, ¿cuáles son los términos tanto de la ejecución presupuestal, como los requisitos de la obra requerida por la comunidad? y ¿cuáles son los factores que inciden en el desarrollo de los procesos que se realizan? De igual forma, se deben definir, estimar y asignar los riesgos previsible; para hacerlo, el principal medio es la observación histórica, porque sabiendo qué ha sucedido, definiendo las causas y efectos, reconociendo fenómenos asociados al cumplimiento de los contratos y la ejecución de las obras dentro de un marco racional y de rigor metodológico, es factible definir acciones, protocolos, manuales y planes de intervención sobre las situaciones que se puedan presentar en el desarrollo del contrato. Esto debe estar plasmado en los estudios y documentos previos de todo contrato estatal, pero se materializa durante toda la actividad administrativa de contratación, que va desde el establecimiento de la necesidad hasta cuando se cumplan los términos de la garantía.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 81 de 179

La planeación del contrato de obra, implica mucho más que los procedimientos legales y el cumplimiento con el ordenamiento jurídico en materia de contratación pública, porque tiene una finalidad material y social superior, que excede las fórmulas jurídicamente establecidas, toda vez que las obras contratadas deben ser las que se requieren en atención a unos planes de desarrollo vigentes que consideren cuáles son prioritarias, que existan los recursos para su plena ejecución y que no se inicien obras que no se puedan concluir, que se pague por ellas lo justo de acuerdo al mercado, que se cuente con los estudios previos necesarios, realizados en términos racionalmente económicos de tiempo, uso y compromiso de las finanzas públicas y, además, que se entreguen al servicio, con garantía por un tiempo técnicamente establecido acorde con su funcionalidad.

El Consejo de Estado precisa sobre los principios y deberes que rigen la contratación pública en los siguientes términos:

“...Teniendo en cuenta que a través de la contratación estatal las entidades del Estado cumplen sus funciones y realizan los fines del Estado, dicha actividad, durante todo su desarrollo, debe adelantarse con sujeción a una serie de principios. [...] los principios que rigen el contrato estatal [...] corresponden a normas jurídicas que establecen un deber ser e imponen un determinado comportamiento, cuyo desconocimiento puede ser sancionado. Son igualmente una herramienta fundamental para interpretar las disposiciones jurídicas y fuente formal para definir controversias cuando no exista norma que permita resolverlas. De acuerdo con el citado artículo 23 de la Ley 80 de 1993, al contrato estatal le son aplicables los principios de transparencia, economía y responsabilidad. En cuanto al proceso de licitación, de igual manera aplicable a cualquier proceso de selección, el parágrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, permite deducir los principios de libertad de concurrencia, igualdad y publicidad. [...] Ahora bien, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que regulan la contratación estatal, como los principios de libertad de concurrencia, igualdad y publicidad propios del proceso de selección, no son los únicos aplicables, pues al tratarse de una actividad administrativa, y como se desprende también del referido artículo 23 de la Ley 80 de 1993, se pueden aplicar los principios establecidos en los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2009, a los que hay que agregar además, otros principios incorporados por vía jurisprudencial. Dentro de la actividad contractual del Estado también tienen lugar dos importantes deberes, el de planeación y selección objetiva. [...] de los mandatos y principios contenidos en los artículos 209 de la Carta Política, 3º, 25, 26 y 28 de la Ley 80 de 1993 y 3º de la Ley 1437 de 2011, se desprende el deber jurídico de la Administración de tomar todas las medidas necesarias y conducentes para alcanzar el fin perseguido en el contrato, de tal forma que se logre la satisfacción de los fines estatales y se garantice la continuidad del servicio público...”

Sobre el deber de planeación indica:

De acuerdo con la jurisprudencia, el deber de planeación, el cual tiene desarrollo constitucional y legal en los artículos 209, 339 y 441 de la Constitución Nacional, 6,7,11, 12, 13, 14, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, 8º de la Ley 1150 de 2007 y 87 de la Ley 1474 de 2011, implica que la selección de los contratistas y la celebración, ejecución y liquidación de los contratos deben ser el resultado de una actividad programada y preconcebida que se encuentra alineada con las estrategias y orientaciones de las políticas estatales. [...] A juicio de la Sala, se trata de un deber de planeación a cargo principalmente de la entidad estatal, el cual tampoco es indiferente para el oferente – contratista, quien, en el marco del deber impuesto por el artículo 3º del Estatuto, comporta su obligación de advertir y de informar a la entidad sobre las inconsistencias e

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 82 de 179
NIT: 800.157-830-3	

irregularidades que conozca y observe en el proceso precontractual o de ejecución del contrato, como corresponsable de lograr el fin contractual, hasta el punto que, su omisión, pueda derivar en una eventual concurrencia de culpas...”ix (Negritas por fuera del texto original)

La Contraloría tergiversa la interpretación de los hechos y de manera amañada precisa que el deber de planeación se dio en la administración del Dr. DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS:

El señor Eduardo Enrique Obando Reyes, en su versión denota que la falta de planeación se dio desde la etapa precontractual y que dentro de ella se presentaron serias irregularidades,

Se contrató para el año 2010 sin que el lote se hubiere desalojado, entrega del 100% del anticipo que ascendió a la suma de \$1.200 millones de pesos; malversación del anticipo; firma de modificaciones, de actas de suspensión, etc.

Desde la fase precontractual se faltó al principio de precaución, sobre el cual se explica que:

“...El principio de precaución, al cual esta Sala le ha reconocido aplicación en materia contractual, demanda de las autoridades el deber de adoptar, ante una situación concreta, las medidas proporcionadas, aptas y necesarias para evitar la concreción o materialización de un riesgo, y de esta forma, la ocurrencia de perjuicios que afecten el interés público y la satisfacción de las necesidades públicas. [...] Otro de los principios que justifica la celebración de la licitación pública en el caso objeto de estudio es el de eficiencia, del cual se deriva el deber para la administración de maximizar la relación costo-beneficio en sus actividades, es decir, de buscar que se alcancen los mejores resultados incurriendo en los menores costos posibles...”

Así, las entidades públicas que contratan, aparte de cumplir con la ley, lo harán dentro de estándares de calidad, planeación estratégica, normas internacionales de contabilidad e información financiera, buen gobierno de las agencias públicas, para que se minimicen los problemas de clientelismo y corrupción que históricamente han afectado la contratación pública.

Se observa, entonces, que en la etapa precontractual no concurrieron en su integridad la aplicación de los principios y deberes propios de la contratación (transparencia, economía, de responsabilidad, de planeación, etc.) y se procedió a suscribir un contrato que desde su inició generó contratiempos y pérdidas de recursos públicos; en dicha fase ninguna incidencia tuvo el Dr. DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS, quien asumió su administración a partir del día 1 del año 2012, momento en que no se hizo una entrega formal del estado actual del contrato, lo asume con una cesión a favor de otra persona diferente a la inicialmente contratada, con la entrega del 100% del anticipo, sin ejecución del contrato, con la pérdida de la totalidad del anticipo en actividades ajenas al objeto propio del contrato, sin el desalojo de los vendedores ubicados en el sitio a intervenir y con la necesidad de reformular el cambio en la propuesta técnica por las fallas en su elaboración.

Antes, por el contrario, en la administración del Dr. DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS, se enderezó la inejecución del contrato y se procedió a tomar los correctivos que permitiera rescatar el objeto contractual y cumplir con una obra requerida por la comunidad, ello en aplicación de los principios de precaución, de celeridad y de buena administración. Al respecto explica el Consejo de Estado:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 83 de 179

“...El principio de precaución, al cual esta Sala le ha reconocido aplicación en materia contractual, demanda de las autoridades el deber de adoptar, ante una situación concreta, las medidas proporcionadas, aptas y necesarias para evitar la concreción o materialización de un riesgo, y de esta forma, la ocurrencia de perjuicios que afecten el interés público y la satisfacción de las necesidades públicas. [...]

Otro de los principios que justifica la celebración de la licitación pública en el caso objeto de estudio es el de eficiencia, del cual se deriva el deber para la administración de maximizar la relación costo-beneficio en sus actividades, es decir, de buscar que se alcancen los mejores resultados incurriendo en los menores costos posibles...”

“...A los principios anteriores debe agregarse el de la buena administración, el cual, además de ser también un derecho y gozar de reconocimiento expreso en la Ley 80 de 1993, constituye un criterio o estándar de conducta para las autoridades administrativas en el cumplimiento de sus funciones [...]. [...] Como puede observarse, el principio y derecho a la buena administración ordena a esta última ejecutar de forma diligente, oportuna y eficaz sus deberes funcionales y adoptarlas decisiones que corresponda de conformidad con los principios y reglas del ordenamiento jurídico colombiano, de tal suerte que la actividad administrativa debe enfocarse de manera comprometida a satisfacer los derechos e intereses de los administrados...”^{xi}

Al momento de finalizar el mandato, en la administración del Dr. DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS, se alcanzó la ejecución de un 80% de la obra contratada y se dejaron proyectados los recursos para la finalización de la misma, previa autorización del Concejo Municipal, se solicitó un empréstito con la banca privada por valor de DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.000) que fue aprobada por el Banco de Occidente más no se desembolsó por la actitud asumida por la administración entrante a partir del 1 de enero del año 2016, administración que tenía la obligación constitucional y legal de finalizar la obra.

Es decir, la administración 2008 – 2011 que ejecutó la fase pre contractual (estudios de factibilidad y viabilidad) y contractual, constituye la causa eficiente para la pérdida de los recursos que ascienden a más de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000) y la administración 2016 – 2019 a quienes les correspondía finiquitar la fase post contractual, por la decidía y negligencia, n finiquitaron el 20% faltante de la obra, dejándola en su total abandono.

DELEGACIÓN DE FUNCIONES:

La acepción “servidor público” a que se refiere la C. P., se debe tomar en su sentido lato, por cuanto, además del Alcalde Municipal, también lo son todos aquellos que en virtud de una vinculación reglamentaria o legal hacen parte de la administración. La Constitución Política (Artículo 314) precisa que en cada Municipio habrá, por elección popular, un alcalde, jefe de la administración local y representante legal.

El representante legal, como tal, asume una responsabilidad administrativa que puede desencadenar en un proceso disciplinario o fiscal; sin embargo, atendiendo a las innumerables funciones que debe cumplir conforme al mandato constitucional o legal, la norma superior, artículo 211, permite la delegación de las funciones administrativas:

“...las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 84 de 179

exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.”

La Corte Constitucional precisó que la delegación es “...una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”^{xii}

En relación con el vínculo que la delegación genera entre el delegante y el delegatario, la Corte Constitucional explicó en la sentencia citada que “...al delegar se establece un vínculo funcional especial y permanente entre delegante y delegatario para el ejercicio de las atribuciones delegadas. Es especial en cuanto surge a partir del acto de delegación, de forma adicional a la relación jerárquica o funcional que exista entre ellos y es permanente en cuanto permanece activo mientras rija el acto de delegación. En virtud de tal vinculación, el delegante conserva y ejerce la facultad para reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario y para revocar el acto de delegación (C.P., art. 211). Estas particularidades se desprenden del principio de unidad de acción administrativa, de la aplicación de los principios de la función administrativa a que hace referencia el artículo 209 de la Carta y del deber de dirección, instrucción y orientación que corresponde al jefe de la entidad u organismo estatal.”

Indica la Corte Constitucional que una “...lectura sistemática de estas normas constitucionales, junto con lo prescrito en el artículo 211 de la Carta, lleva a concluir que la delegación implica la permanencia de un vínculo entre el delegante y el delegatario, que se manifiesta en las atribuciones de orientación, vigilancia y control que el primero mantiene sobre el segundo. El delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de este tipo de atribuciones”; sin embargo, deberá tenerse en cuenta que a pesar de que la delegación crea un vínculo permanente y activo entre delegante y delegatario, tampoco “... es admisible el extremo opuesto según el cual el delegante responderá siempre por las actuaciones del delegatario, por cuanto se abandonaría el principio de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos, de tal manera que inexorablemente respondan por las decisiones de otros. Por lo tanto, para determinar la responsabilidad del delegante no es suficiente el artículo 211 de la Carta Política y será necesario considerar otros principios constitucionales sobre la materia.

En ese orden de ideas, el delegatario, a la luz del principio de la responsabilidad subjetiva, como servidor público asume la responsabilidad por sus acciones u omisiones, tal y como lo prevé el artículo 6º de la Constitución Política (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.)

En desarrollo de la premisa constitucional, el legislador reguló la delegación con la expedición de la ley 489 del 30 de diciembre de 1998, al precisar en el artículo 9º que “...las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.”

A su vez, en PARÁGRAFO contenido en la norma, extendió la delegación a los representantes legales de las entidades descentralizadas, precisando que estos

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 85 de 179

“...podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.”

La Corte Constitucional, en control de constitucionalidad de la norma en comento, precisó que el artículo demandado “...no hace otra cosa que desarrollar la norma constitucional (art. 211), al señalar los empleados en los cuales puede recaer el acto de delegación. Y, es que, por lo demás así debe ser, se observa razonable, como quiera que las autoridades administrativas a quienes se autoriza a delegar funciones, a las que se refiere la norma, no son otras, que los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, de una parte; y, de otra, en la misma disposición acusada se indica en quiénes se puede delegar, a saber, “en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente...”, lo que no vulnera la Constitución.”

El artículo 10º de la ley en cita, reclama que la delegación siempre se hará a través de un acto administrativo escrito, el cual precisará la autoridad delegataria y las funciones y asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

Consecuentes con lo explicado, nada impide para que el Alcalde Municipal, a través de un acto administrativo escrito, delegue en un servidor público su competencia en la materia de contratación de obras públicas. Es humanamente imposible, y atendiendo a la multiplicidad de tareas que componen la función administrativa, pedirle al Alcalde Municipal que como representante legal esté pendiente de la ejecución del contrato, obra sobre la cual no se respetó el principio de planeación y cuya falta de actividades efectivas por parte de la Administración Municipal 2008 - 2011 dio inicio a un contrato carente de los estudios de factibilidad y viabilidad.

No se debe perder de vista, que la delegación realizada no exime de responsabilidad al servidor público que recibe la delegación, como quiera que deberá tenerse en cuenta que a pesar de que la delegación crea un vínculo permanente y activo entre delegante y delegatario, tampoco “...es admisible el extremo opuesto según el cual el delegante responderá siempre por las actuaciones del delegatario, por cuanto se abandonaría el principio de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos, de tal manera que inexorablemente respondan por las decisiones de otros.”

En ese orden de ideas, la persona natural objeto de investigación no lo es el Dr. DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS, como representante legal del Municipio de Ipiales (Nariño) que lo fue, sino la SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE IPIALES, en cabeza de los titulares que la asumieron desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2015, como quiera que en virtud de las delegaciones efectuadas y en cumplimiento de sus propias funciones constitucionales y legales, eran los encargados de atender el control en la ejecución del precitado contrato.

La esencia de la DELEGACIÓN DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS es precisamente esa: “...las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.”

10.4 Descargos a la imputación presentados por el Abogado Javier Peñaranda, Apoderado del señor Álvaro Pantoja Coral.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 86 de 179

VINCULACIÓN DE ÁLVARO PANTOJA CORAL A LA ALCALDÍA DE IPIALES.

Sea lo primero advertir que el ingeniero catastral fungió como contratante por delegación efectuada aparentemente dentro de la administración municipal; sin embargo, se precisa corregir que su vinculación ocurrió desde el 22 de septiembre de 2014 al 10 de marzo de 2015.

PAGOS EFECTUADOS POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL EN EL TERMINO DE VICULACIÓN DE ALVARO PANTOJA CORAL A LA ALCALDÍA DE IPIALES

En el tiempo transcurrido entre el 22 de septiembre de 2014 al 10 de marzo de 2015 se hicieron los siguientes pagos al contratista, previa suscripción del acta de recibo por la interventoría contratada por la administración municipal con el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal de Ipiales, ya documentado en el proceso de responsabilidad fiscal, a saber:

Quinto Pago el 15 de septiembre de 2014 por valor de \$445.936.708
Sexto Pago el 13 de noviembre de 2014 por valor de \$52.444.643.10
Séptimo Pago el 29 de diciembre de 2014 por valor de \$46.497.958.70
TOTAL, PAGADO \$544.879.310

3. FALSEDAD PERSONAL Y FRAUDE PROCESAL EN EL PROCESO CONTRACTUAL

El ingeniero catastral ALVARO PANTOJA CORAL, en su condición de secretario de Planeación Municipal de la alcaldía de Ipiales, NO RECONOCE haber firmado los siguientes documentos que obran dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF-029-2019 que obran dentro del plenario, esto es:

Acta de recibo parcial de obra Nro. 04 del 28 de noviembre de 2014 por el cual se pagó por la administración municipal de Ipiales la suma de \$46.497.958.70. (folio 2067 del proceso de responsabilidad fiscal).

Acta Final del 17 de diciembre de 2024 por valor de \$54.525.748.50 (folio 2114 y siguientes del proceso de responsabilidad fiscal).

Acta Final Aclaratoria al contrato 102-2010 del 15 de enero de 2015 (por valor de \$57.655.936 (folio 2121 y siguientes del proceso de responsabilidad fiscal).

Acta modificatoria Nro. 6 del 17 de diciembre de 2014 (folio 2090 y siguientes del proceso de responsabilidad fiscal).

En consecuencia, al no reconocer mi representado haber firmado los documentos relacionados anteladamente, se ha configurado los delitos de FALSEDAD PERSONAL (artículo 296 del Código Penal) y FRAUDE PROCESAL (artículo 453 del Código Penal).

Lo anterior por cuanto, según las voces de mi poderdante, las firmas que aparecen consignadas en dichos documentos no corresponden a los por él utilizados en el giro ordinario de sus actividades personales y profesionales.

En las condiciones anotadas, para ningún efecto puede servir de sustento lo esgrimido en el auto de responsabilidad fiscal ya que, se ha configurado dos delitos tipificados en el Estatuto Penal Colombiano, que enervan cualquier tipo de responsabilidad en lo que atañe a mi poderdante, esto es, el ingeniero ALVARO PANTOJA CORAL.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 87 de 179

El artículo 296 del Código Penal consagra expresamente:

"Falsedad Personal. El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito".

A su vez, el artículo 453 del Código Penal prescribe:

"Fraude procesal. El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) 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 cinco (5) a ocho (8) años".

En los términos anotados, tal como lo ha sostenido mi poderdante, amén de haber suplantado su firma fue utilizado ilegalmente aportándolo al expediente contractual para fines que no corresponden a la verdad.

En esas condiciones el auto de formulación de cargos de responsabilidad fiscal carece de sustento probatorio real que permita endilgarle un detrimento patrimonial a mi mandante, máxime cuando él reconoce que la firma asentada en los documentos enunciados no corresponde a la que utiliza en sus actividades personales y públicas.

4. FUNCIONES DE LA INTERVENTORIA Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO 1022010

La alcaldía municipal de Ipiales, a través de la Secretaría de Planeación, mediante convenio interadministrativo 013 del 13 de abril de 2011 firmado con el representante legal del Fondo Rotatorio de Valorización Municipal, acordó la realización de la interventoría por parte de la última de las nombradas, fijando un valor de \$68.000.000, para la inspección, vigilancia y control del contrato de obra pública 102-2010 firmado entre el municipio de Ipiales y la empresa INOBRAS LIMITADA, representada por el señor EDUARDO OBANDO REYES.

En forma diáfana el citado convenio interadministrativo consagra como obligaciones de la interventora FONDO ROTATORIO DE VALORIZACIÓN MUNICIPAL, las siguientes:

"A) Supervisar, controlar y coordinar la ejecución del contrato a fin de garantizar a la entidad contratante el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas, especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad), programa de ejecución física y de inversiones (cronograma de actividades del contrato) así como de las exigencias técnicas, ambientales, administrativas, contables, legales y financieras, de acuerdo con la naturaleza del contrato. B) Se exigirá al contratista que el personal requerido para que la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando sea negligente, incompetente o incurra en fallas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Ente contratante. C) Se vigilará el cumplimiento por parte del contratista de las disposiciones legales de carácter laboral y se exigirá que se apliquen las normas de seguridad industrial y salud ocupacional que sean de obligatorio cumplimiento. D) Dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga, suspensión o modificación del contrato soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que en ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes. E. Presentar informe sobre situaciones que alteren en contra de la Entidad en el equilibrio económico y financiero del contrato. F) La interventoría será de forma

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 88 de 179

permanente, diaria, durante todo el tiempo de ejecución de la obra para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por el contratista. G) Verificar para la suscripción del acta de iniciación del contrato, que las garantías constituidas y aprobadas cumpla a la fecha de iniciación con [as condiciones exigidas y solicitar al contratista su respectiva modificación, cuando haya lugar a ello. H) Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidos por la entidad contratante, en el contrato y demás documentos contractuales. J) Exigir al contratista la corrección de las obras, servicios, o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido. J) Solicitar al contratista las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato. K) Programar y coordinar reuniones para analizar el avance del contrato. L) Verificar para efectos de certificación de pago, que el contratista está cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad social integral, administradora de riesgos profesionales (ARP) y aportes parafiscales, según el caso. M) Para la finalización y liquidación del contrato el FRVMI como interventor realizará el informe final sobre la ejecución del contrato. N) Las demás contempladas en el artículo 5 de la ley 80 de 1993'. (Negrillas fuera del texto).

Así las cosas, correspondía al Fondo Rotatorio de Valorización Municipal de Ipiales, la verificación de las condiciones técnicas, financieras y jurídicas que precisen para efectos de poder modificar las condiciones del contrato.

Se entiende por interventoría el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realiza la persona natural o jurídica contratada por la entidad. Se utilizará la figura de la interventoría en subsidio de la supervisión y cuando el seguimiento al contrato requiera de conocimientos especializados en una materia determinada. Cuando se contrate la interventoría, por regla general las labores de seguimiento administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato serán adelantadas por la administración mediante la supervisión ejercida por un servidor público designado para el efecto. No obstante, cuando la complejidad del asunto lo requiera, estas labores también podrán ser objeto de contratación dentro de la interventoría.

Los contratos de interventoría tienen bajo su responsabilidad la obligación y compromiso de cumplir labores de vigilancia, seguimiento y control respecto del contrato vigilado. Sus obligaciones legales y éticas los comprometen frente a la administración, el contratista y la comunidad.

Es importante anotar que no importa el valor ni la naturaleza jurídica de los contratos, todo casto efectuado con recursos públicos debe ser objeto de vigilancia y control por parte de la administración y de esta manera que el contrato se cumpla con arreglo a las normas y para que los bienes, servicios u obras cumplan con su objeto en la debida oportunidad; todo ello dentro de los parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y responsabilidad que gobierna la función pública.

La importancia de la función interventor en los contratos estatales

El Consejo de Estado en sentencia de 28 de febrero de 2013 sostuvo que la función del interventor en los contratos estatales es:

"(...) de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y no la de sustituir o reemplazar a la entidad en la toma de decisiones, quien conserva dicha

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 89 de 179

potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación negocial.

El control y vigilancia de los contratos estatales se ejercerá de manera directa e indirecta a través de los supervisores e interventores, en términos tales que el jefe de la Administración esté vigilante de la ejecución de los contratos.

Sin perjuicio de los principios generales de la Contratación Estatal, la supervisión y la interventoría desarrollarán su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido:

1. Cooperará con la administración y con el contratista en el logro de los objetivos contractuales pactados.

Velará por la debida ejecución contractual, cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados.

Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.

Responderá por los resultados de su gestión.

Verificará el cumplimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras del contrato.

Mantendrá permanente comunicación con el contratista y las autoridades de la administración.

Propenderá por que no se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.

Velará por que la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.

Dentro del entorno comentado, conviene advertir que la finalidad de la interventoría y supervisión, es para: Garantizar la eficiente y transparente inversión de recursos que la entidad pública asignó a un contrato que es objeto de supervisión y control, para lo cual debe buscar que el contratista se sujete en la ejecución del contrato a lo pactado con el lleno de los requisitos, legales, técnicos, económicos, tiempo, calidad y demás condiciones necesarias para el debido cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.

El interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato puede exigir al contratista la información que estime necesaria para el cumplimiento de su labor; así también practicar revisiones periódicas para determinar la ejecución de obras; podrá dar órdenes que se consignarán necesariamente por escrito. De la actuación del interventor dependerá que la administración responsable del contrato, pueda adoptar las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en él.

La interventoría y la supervisión pueden concurrir simultáneamente en un mismo contrato, pero con funciones divididas. A la interventoría, generalmente se le deja la vigilancia de la parte técnica y las demás quedan a cargo del supervisor, esto es, las de carácter legal, administrativo o financiero.

En ese orden de ideas, dentro del sinalagma contractual producto del convenio interadministrativo 013 del 13 de abril de 2011, el Fondo Rotario de Valorización Municipal tenía el deber de sustentar las modificaciones al contrato, tanto en su precio, plazo y obligaciones, sin que ello implique responsabilidad para el contratante, ya que la selección del interventor permite esgrimir que las obligaciones del mismo implican responsabilidades, penales, civiles, disciplinarias y fiscales.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 90 de 179

En el presente caso, el informe final de la interventoría técnica, administrativa y financiera realizado por el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal, de enero de 2015, diáfananamente establece que las obras contratadas se habían ejecutado en un 99.48%, siendo necesario la terminación de las obras según la descripción detallada en el informe final de enero de 2015 (folios 2158 del proceso de responsabilidad fiscal).

A folio 2133 del proceso de responsabilidad fiscal se puede observar que el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal expresa fehacientemente:

"Acta parcial de pago No. 3

El acta parcial está sujeta al Acta de Modificación No. 4 del contrato de obra 102 de 2010, acta que se realizó por parte de esta interventoría y fue aprobada por la oficina de Planeación del Municipio de Ipiales y se suscribió el día 09 de octubre de 2014, por un monto total de \$ 104.889.286.2 m/cte. Con una amortización del 50% por el anticipo para un monto final a cobrar de \$52.444.643. J m/cte. Equivalente al 4%, con fecha de corte del día 09 de octubre del 2014, con un avance parcial acumulado de obra de \$2.276.226.339.6 m/cte., equivalente al 95% según balance". (Negritas y subrayado es mío).

En este entendido, tal como se puede observar, el acta de modificación 4 fue realizado por la firma interventora y aprobada por la secretaria de Planeación Municipal de Ipiales. Aún más, la Secretaria de Planeación Municipal, designó a la Jefe de Planes y Proyectos, ingeniera MARÍA DE JESÚS RUIZ, para que ejerza las funciones de supervisión del contrato.

Esto es, tanto la interventoría del contrato radicada en el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal como de la supervisión del contrato, en cabeza de la jefe de Planes y Proyectos, en ningún momento y de manera alguna radicaron observaciones que impidieran la firma de las modificaciones a las obligaciones del contrato y en ese entorno, no tenía mi representado en su condición de secretario de Planeación municipal, argumentos que le impidieran aprobar la modificación enunciada.

Igual acaece con el acta parcial de pago Nro. 4 sujeta al acta modificatoria Nro. 5, el acta de modificación Nro. 6 y el acta final de pago, todas ellas elaboradas por la interventoría -Fondo Rotatorio de Valorización Municipal, lo cual en ningún momento fue tenido en cuenta por la Contraloría Departamental de Nariño.

5. RESPONSABILIDAD DE LOS SUPERVISORES, LOS INTERVENTORES Y ORDENADORES DEL GASTO EN LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL

Dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en ningún momento y de manera alguna obra prueba que demuestre que la interventoría del contrato haya solicitado a mi poderdante algún tipo de reparo a las actas modificatorias que se endilga fueron firmadas por el en el tiempo que permaneció vinculado a la administración municipal de Ipiales. En consecuencia, mi poderdante no podía actuar a voluntad sin atender o atenderse a lo solicitado o prescrito por el interventor del contrato. No se debe omitir que las alcaldías no son unipersonales, sino que responden a una estructura que les permita responder las demandas sociales y el cumplimiento de los fines estatales.

La Corte Constitucional, meridianamente ha sostenido al respecto:

"(...) La administración local en Colombia no es unipersonal, por el contrario, está constituida por un andamiaje institucional que lo soporta y asesora en los diversos ámbitos decisionales y de ejecución que están a su cargo. Lo anterior con el fin de que el

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 91 de 179

representante legal del ente territorial —en este caso el alcalde organice, ejecute y vigile de manera más óptima la gestión de su municipio, la Constitución y la ley determinan también el régimen de los servidores públicos, el ámbito de sus funciones y competencias. En este sentido, la presunción establecida es la idoneidad de sus funcionarios; absurdo sería pensar que los empleados públicos pudieran excusar sus faltas en la ignorancia de la ley o la impericia frente a un ámbito de saber específico. En todo caso, en punto de las actividades desplegadas por la administración, no es admisible presumir la ignorancia de la misma con el solo argumento de la ausencia de saber especializado del burgomaestre"2. (Negrillas fuera del texto).

En consecuencia, pretender imputar algún tipo de responsabilidad a mi representado por el solo hecho de ser el contratante y supuestamente actuó negligentemente es desconocer que las alcaldías no son unipersonales y responden a una estructura jerárquica, organizacional y funcional en la que cada servidor público es responsable por sus actuaciones, omisiones y extralimitaciones.

La dimensión de la Alcaldía municipal de Ipiales y las funciones que desempeña el secretario de Planeación, por las complejidades que entraña hacen imposible que todas las actuaciones las pueda acometer directamente el secretario, razón por la cual tanto el Manual de Funciones y Competencias como la ley, han establecido que el cumplimiento de las funciones administrativas se ejecuten a través de los funcionarios que hacen parte de la estructura administrativa que poseen las alcaldías municipales y distritales. Para el caso en concreto, el ingeniero catastral ALVARO PANTOJA CORAL, no tenía dentro de sus funciones las labores de interventoría o supervisión de contratos. Precisamente para ello se firmó el convenio interadministrativo con el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal y se había designado a la Jefe de Planes y Proyectos de Planeación Municipal las funciones de interventoría y supervisión del contrato de obra 102-2010.

Tal como se observa en las pruebas documentales que obran en el expediente de responsabilidad fiscal, fehacientemente se puede concluir que el señor ÁLVARO PANTOJA CORAL, en su condición de Secretario de Planeación Municipal de la alcaldía de Ipiales, mal podría endilgarle algún tipo de responsabilidad por dolo o culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal, ya que el contrato de obras firmado con la firma INOBRAS LIMITDA, en todo momento contó con interventoría y supervisión.

Adicional a lo anterior, en el auto de imputación de la Contraloría Departamental de Nariño, en ningún momento y de manera alguna, se identifica las razones de carácter técnico o legal que impedían las modificaciones a las cantidades de obra del contrato 102-2010, lo cual impide el ejercicio de una adecuada defensa técnica y por ende, se vulnera el artículo 29 Constitucional y el numeral 1 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011. En las condiciones expuestas, hay ausencia de dolo o culpa grave hacia mi representado en todo lo referente al detrimento patrimonial que a él se acusa. Lo anterior en virtud a que, si bien la ley 610 de 2000 no definió las modalidades de conducta, se ha dispuesto por la jurisprudencia remitirse al Código Civil, que al referirse a la "culpa", consagra en el artículo 63:

"(...) la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios. Esta culpa en materia civil equivale al dolo".

Así las cosas, no se observa al tenor del artículo 60 de la ley 610 de 2000 que mi representante haya desatendido su objetivo funcional y organizacional. Por tanto es aplicable artículo 16 de la ley 610 de 2000 "en cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 92 de 179

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'

En las condiciones anteriores todo lo expuesto en el presente memorial de descargos demuestra que ALVARO PANTOJA CORAL, en ningún momento ha obrado con dolo o culpa grave.

10.5 Descargos presentados por la compañía Aseguradora a través de su apoderado.

“Vinculación de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA en calidad de tercero civilmente responsable:

La vinculación de mi representada se efectuó con fundamento en las pólizas de cumplimiento de entidades estatales No. 436-47-994000010382 y No. 436-47-994000010539 y la Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692 con las vigencias descritas más adelante y tomadas por parte de INOBRAS LTDA las cuales tienen como beneficiario al MUNICIPIO DE IPIALES.

Ahora bien, tal y como se explicará de manera detallada a continuación, la Contraloría concedora de este proceso incurrió en un yerro al vincular a mi procurada con base en dichas Pólizas de Seguro, por cuanto, existen una serie de fundamentos fácticos y jurídicos que demuestran indefectiblemente que las mismas no prestan cobertura en el caso concreto. Es por esto, que resulta de suma importancia ponerle de presente al ente de control, que actualmente nos encontramos en la etapa procesal pertinente e idónea para desvincular a la compañía aseguradora que represento, razón por la cual, comedida y respetuosamente solicito desde ya LA DESVINCULACIÓN de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, del proceso de responsabilidad fiscal que actualmente cursa ante su Despacho.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE MI REPRESENTADA AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Antes de referirme a las razones por las cuales la Contraloría Departamental de Nariño, debe desvincular a mi representada en calidad de tercero civilmente responsable, es pertinente precisar que, al momento de proferirse el auto de imputación se omitió efectuar el estudio de las condiciones particulares y generales del contrato de seguro.

Lo anterior, comoquiera que (i) operó la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, tal como lo establece el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011. En efecto, el Honorable Juzgador no tuvo en cuenta que mí representada no está llamada a responder, como quiera que la vinculación le fue realizada con 5 años de posterioridad, lo cual indudablemente contraviene el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone: “Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella”

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 93 de 179

Sobre el particular, se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado en su Sección Primera indicando que:

“El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza. Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas.”¹

En ese contexto, la vinculación del garante se encuentra circunscrita al riesgo amparado, pues de lo contrario, la norma ya mencionada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no cubiertos por ellas.

De este modo, en aquel documento se estableció que, antes de vincular a una aseguradora, deben observarse algunos aspectos fundamentales respecto de la naturaleza del vínculo jurídico concretado en el contrato de seguro correspondiente. Por cuanto de la correcta concepción de esa relación convencional, se puede determinar si se debe o no hacer efectiva la garantía constituida en la póliza.

Ahora, es importante tener en cuenta que para efectuar la vinculación de una compañía de seguros deben tenerse en cuenta y acatarse las directrices planteadas en el instructivo No. 82113-001199 del 19 de junio de 2002, proferido por la Contraloría General de la Republica. Este instructivo regula y aclara el procedimiento de vinculación del asegurador a los Procesos de Responsabilidad Fiscal a que se refiere el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

El citado instructivo emitido con base en la Ley 610 de 2000, precisó las condiciones o requisitos para la procedencia de la vinculación de las aseguradoras a los procesos de responsabilidad fiscal, determinando que:

“(...) 2. Cuando se vinculan...-las aseguradoras- se deben observar las siguientes situaciones:

a) Verificar la correspondencia entre la causa que genera el detrimento de tipo fiscal y el riesgo amparado: Por ejemplo: Si se responsabiliza por sobrecostos en un contrato y la póliza cubre únicamente el cumplimiento y calidad del objeto contratado, no hay lugar a vincularla, por cuanto los sobrecostos no son un riesgo amparado y escapan al objeto del seguro.

b) Establecer las condiciones particulares pactadas en el contrato de seguro, tales como vigencia de la póliza, valor asegurado, nombre de los afianzados, existencia de un deducible, etc., eso para conocer el alcance de la garantía, toda vez que de estas condiciones se desprenderá la viabilidad de la vinculación de la Compañía aseguradora al proceso.

*c) Examinar el fenómeno de la prescripción, que, si bien es cierto, por vía del art. 1081 del Código de Comercio, es de dos años la ordinaria y de cinco la extraordinaria (...).”
Vale la pena mencionar, que este instructivo debe ser interpretado armónicamente con la Circular No. 005 proferida por la Contraloría General de la Nación el 16 de marzo de 2020, la cual fue sumamente clara al puntualizar y exigir el cumplimiento de lo siguiente:*

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 94 de 179

“En aras de brindar mayor claridad frente a la vinculación de las compañías aseguradoras en los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría General de la República y como parte de la política de prevención del daño antijurídico que ha adoptado la entidad para el presente año, a continuación se resaltan algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta por los operadores jurídicos, relacionados con la mencionada vinculación de dichas compañías como garantes dentro de los procesos de responsabilidad fiscal:

Las compañías de seguros no son gestores fiscales, por ende, su responsabilidad se limita a la asunción de ciertos riesgos en las condiciones previstas en el contrato de seguros.

(...)

Teniendo en cuenta el hecho generador sobre el que recae el proceso de responsabilidad fiscal, el mismo debe contrastarse con los siniestros cubierto por las pólizas de seguros que potencialmente se afectarán y a partir de allí analizar las condiciones generales y particulares del contrato de seguros, la base o modalidad (ocurrencia, descubrimiento, pretende afectar y las demás condiciones del contrato, con miras a determinar tempranamente y con absoluta claridad cuál es la póliza llamada a responder (en virtud a la vigencia, el ramo de seguros, etc.).

Es importante que, además de identificar la modalidad de cobertura, el operador fiscal verifique los demás elementos de la póliza, como su periodo de prescripción, de retroactividad, las exclusiones que establezca, sus amparos, deducible, valor y de ser posible determinar si la misma ya había sido afectada, lo cual puede afectar la suma asegurada.

El operador fiscal debe identificar con absoluta claridad cuáles son las modalidades de cobertura (descubrimiento, ocurrencia, o reclamación claims made), así como su vigencia, los periodos de cobertura temporal retroactiva o no de las respectivas pólizas, y demás condiciones, para determinar cuál de ellas se afectará en curso del proceso de responsabilidad fiscal. En caso de tratarse de la modalidad de seguros de ocurrencia, la póliza a ser afectada debe ser aquella que se encontraba vigente para el momento de acaecimiento del hecho que genere la pérdida del recurso público. Si la modalidad es por descubrimiento, la póliza afectada será la que se encontraba vigente a la fecha en que se tuvo conocimiento del hecho que origine la pérdida o solicitud de indemnización. Y si la modalidad del seguro es por reclamación o "claims made", deberá afectarse la póliza vigente al momento de proferir el auto de apertura o de vinculación de la aseguradora.

El operador fiscal deberá verificar que no se realice una indebida acumulación de vigencias o de valores asegurados de las pólizas de seguros y en consecuencia la vinculación de la aseguradora se hará con sujeción a la respectiva modalidad prevista en el contrato de seguro.

El operador fiscal dentro del ejercicio de verificación antes señalado, debe analizar tanto las condiciones generales como particulares en las cuales se determinan las coberturas y exclusiones de la póliza sin que se haya proferido fallo con responsabilidad fiscal, dando estricta aplicación al artículo 120 de la Ley 1474 de 2011.

Luego, es evidente que prescribieron las acciones derivadas del contrato de seguro materializado en las Pólizas de cumplimiento de entidades estatales No. 436-47-994000010382, No. 436-47-994000010539 y la Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 95 de 179

Del mismo modo, el H. juzgador debe tener en cuenta que el hecho generador del presunto daño patrimonial se configuró con el último pago realizado en virtud del contrato No. 102-2010, el cual fue realizado al contratista el 29 de diciembre de 2014, con lo que sí el término de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro se cuenta desde el hecho generador del presunto daño patrimonial para el caso en concreto, es indudable habría operado el fenómeno de la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

Vale la pena mencionar, que el Consejo de Estado ha establecido que la prescripción respecto de los daños ocasionados como consecuencia del incumplimiento de obligaciones contractuales comienza a contar a partir del momento en que se configura dicho incumplimiento, expresando dicha postura de la siguiente forma:

“CAUSA GENERADORA DEL DAÑO [S]e debe precisar que la declaratoria de nulidad de actos administrativos contractuales -como la de cualquier otro acto administrativo- no solo obliga a restablecer los derechos afectados, sino que, también, puede ser fuente de responsabilidad, si es que con aquél se ha causado un daño. Es importante advertir que la responsabilidad que se puede originar en razón de la nulidad de un acto administrativo de naturaleza contractual difiere de la que se puede generar con ocasión del incumplimiento de las obligaciones de un contrato. Mientras que la primera surge por la transgresión de los elementos que la ley exige para que la administración exprese válidamente su voluntad a través de actos administrativos con proyección directa y mediata frente a los derechos de los administrados o los intereses jurídicamente tutelados, la responsabilidad contractual se funda en que el deudor de una prestación deja de ejecutar, parcial o totalmente, una obligación de dar, de hacer o de no hacer que le es debida al acreedor de conformidad con lo pactado en el negocio jurídico. En ese sentido, el hecho de que una facultad exorbitante que proviene de la ley artículo 18, Ley 80 de 1993 y no de un pacto sea ejercida en contravención de los postulados normativos no desemboca en el incumplimiento del contrato. Vale precisar que esta distinción de modo alguno recorta el derecho que tiene quien sufrió un daño como consecuencia de la expedición y posterior anulación de los actos administrativos contractuales; lo que permite es identificar cuál es la fuente del daño que se reclama.”² (Subrayado por fuera del texto original)

Adicional a lo anterior, debe considerarse que el Consejo de Estado ha mantenido una sólida y pacífica jurisprudencia con respecto a los extremos temporales en que se debe contabilizar el término de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, tratándose de la responsabilidad fiscal. Así las cosas, dicho término se cuenta a partir de la ocurrencia de los hechos y/o el conocimiento de estos por parte del ente de control fiscal, hasta que se profiera fallo ejecutoriado de responsabilidad fiscal, tal y como se indicó en los siguientes términos:

“En ese orden, se observa que el acto administrativo objeto del sub lite tuvo como motivos o causa, hechos y conductas que se dieron de manera reiterada o repetida hasta 2001, pero la póliza tuvo vigencia hasta 1º de mayo de 1998, por lo tanto sólo procede considerar los hechos que tuvieron ocurrencia hasta esa fecha, y así se precisó en dicho acto administrativo al decirse en el fallo de responsabilidad fiscal que “las obligaciones que se encuentran por fuera de la fecha de vigencia de la garantía, serán excluidas de la presente providencia por cuanto como lo expone el apoderado de la Aseguradora no se encuentran afianzados por esta”.

De modo que para contar la prescripción planteada, se ha de empezar a contar el término a partir de esa fecha, asumiendo que en ella ocurrió el último acto o hecho por el cual procedía vincular a la actora al proceso de responsabilidad fiscal bajo estudio y que en

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 96 de 179

esa fecha la entidad apelante debió conocerlo por su carácter de órgano vigilante del manejo de los recursos y bienes del Estado, más cuando las irregularidades investigadas fueron tan abundantes, de bulto y extendidas en el tiempo, como quiera que se dieron durante todo el tiempo de vigencia de la póliza y hasta mucho después de ello, así como de tal gravedad y conocimiento público según se describen en la motivación del acto acusado, que no se puede menos que pensar que como órgano de control fiscal pudo tener conocimiento de ellas en un contexto de la diligencia y cuidado que se espera de todo ente de control en el ejercicio de sus funciones, en especial por la trascendencia que tienen para el bien común y el interés general.

Para ese fin, se tiene que el acto que declaró civilmente responsable a la actora, fallo de 22 de julio 2003, le fue notificado a ella el 2 de septiembre de 2003, que confrontado con la fecha atrás indicada (1º de mayo de 1998), pone de presente que el término de dos años previsto en el artículo 1081 del C. Co. se había vencido con creces, como quiera que habían transcurrido más de cinco (5) años cuando se produjo dicha notificación”3 (Subrayado por fuera del texto original)

Como se observa, para contabilizar el término prescriptivo de que trata el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, se debe tener en cuenta la ocurrencia de los hechos, el conocimiento de estos y/o si se trata de un hecho continuado, la última fecha de vigencia de la póliza hasta la fecha de expedición y/o notificación del fallo con responsabilidad fiscal, mediante el cual se declara civilmente responsable a la aseguradora. Fallo que en el presente proceso aún no se ha proferido, y en caso de que se decida fallar con responsabilidad, declarando como tercero civilmente responsable a mí representada, es claro que ya operó la prescripción con creces. Así las cosas, bajo toda óptica, se encuentran prescritas las acciones derivadas del contrato de seguro, teniendo en cuenta que hasta la fecha no se ha proferido fallo con responsabilidad fiscal en el proceso que nos ocupa, bien sea si se cuenta el término de prescripción desde la ocurrencia del hecho generador (29 de diciembre de 2014) o desde la vinculación del auto de apertura de responsabilidad fiscal (16 de julio de 2019); por lo que es clara la configuración del término prescriptivo previsto en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que en el caso concreto se configuró la prescripción de las acciones derivadas de los contratos de seguros, por medio de los cuales, se mantuvo la vinculación de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA dentro del PRF que nos ocupa la atención, a la luz de lo establecido en la normatividad vigente y la jurisprudencia antes ilustrada.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL

La caducidad de la acción fiscal está estipulada en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, que dispone:

“Artículo 9º. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...).”

Es por lo anterior, el ente juzgador debe tener en cuenta que el hecho generador del presunto daño patrimonial, acaeció el 29 de diciembre de 2014, fecha en la cual se efectuó el último pago por concepto del contrato No. 102 de 2010, es menester que el despacho realice el estudio de caducidad del artículo anteriormente citado. Pues al haberse superado el término de 5 años desde la ejecución del contrato y los pagos

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 97 de 179

asociados al mismo, y no habiéndose demostrado un hecho nuevo que interrumpa el término de caducidad, resulta claro que la acción fiscal en este caso ha caducado. En conclusión, dado que los hechos que dieron lugar al presente proceso de responsabilidad fiscal ocurrieron entre 2011 y 2014, y considerando que ha transcurrido más de cinco años sin que se haya demostrado un daño patrimonial posterior ni se haya justificado la ampliación del plazo para ejercer la acción fiscal, solicito respetuosamente que se declare la caducidad de la acción fiscal y, en consecuencia, se ordene la desvinculación de mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., del presente proceso.

FALTA DE MOTIVACIÓN EN LA VINCULACIÓN DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.

*En los procesos de responsabilidad fiscal, la motivación de los actos administrativos es un elemento esencial que garantiza la transparencia y la legalidad de las decisiones. La motivación permite que los interesados conozcan las razones por las cuales han sido vinculados o responsabilizados, y además, facilita el control judicial. El Consejo de Estado ha reiterado la necesidad de motivación como pilar del derecho a una defensa adecuada, en consonancia con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el debido proceso en todas las actuaciones administrativas. En ese sentido, el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha indicado que:
“(...) la falta de motivación en los actos administrativos genera una violación al derecho fundamental al debido proceso, toda vez que impide que el afectado conozca las razones por las cuales ha sido vinculado o imputado”⁴*

De igual manera la Contraloría General de la Republica también ha sido enfática en que: Luego que, la ausencia de una debida motivación en los actos administrativos que vinculan a una parte en un proceso de responsabilidad fiscal constituye una vulneración directa del derecho de defensa y del debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia. El Consejo de Estado ha sido enfático en afirmar que el derecho de defensa incluye la posibilidad de conocer, controvertir y presentar pruebas sobre los hechos que fundamentan una imputación o vinculación. Así: “la falta de motivación suficiente en los actos administrativos impide que el afectado comprenda los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan su vinculación, lo cual socava su posibilidad de defensa y contravención de los cargos formulados”

En este contexto, es importante recalcar que la motivación debe ser clara, específica y detallada, indicando tanto los hechos como los fundamentos jurídicos que soportan la decisión. No basta con una mención genérica o con señalar la normativa aplicable; el acto debe explicar cómo se relacionan esos hechos con el sujeto vinculado. La Corte Constitucional, al respecto, ha resaltado que: “el principio de publicidad y motivación de los actos administrativos, además de ser una garantía para los administrados, es una condición esencial para el ejercicio pleno del derecho de defensa”. Sin esta motivación, se genera una indefensión que atenta contra el equilibrio procesal, esencial en los procesos de responsabilidad fiscal.

Corolario de lo anterior, se evidencia que tanto el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF 029-2019 como el auto de imputación de cargos No. CDN-500-03-02-2886-2024, adolecen de una falta de motivación suficiente que justifique la vinculación de Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. como tercero civilmente responsable. No se exponen las razones concretas por las cuales se vincula a mi representada, ni se fundamenta en qué medida las pólizas emitidas tienen relación directa con los hechos investigados, es decir, no se hace un análisis objetivo de las condiciones generales y particulares de las pólizas de seguro objeto de vinculación de Aseguradora Solidaria de Colombia E.C al presente proceso. Esta omisión vulnera el derecho de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 98 de 179

defensa de mi cliente, al no poder comprender los motivos de su inclusión en el proceso ni los hechos que se le imputan.

En virtud de lo expuesto, la falta de motivación en los actos administrativos que vinculan a Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. como tercero civilmente responsable en el proceso de responsabilidad fiscal no solo vulnera gravemente el derecho fundamental al debido proceso y a la defensa de mi cliente, sino que también contraviene principios esenciales de legalidad y transparencia en las actuaciones administrativas.

En primer lugar, la motivación es un requisito esencial en los actos administrativos, particularmente en aquellos que buscan vincular a un tercero en un proceso de esta naturaleza. Como ha señalado el Consejo de Estado, la motivación adecuada permite a los vinculados conocer los hechos y razones que justifican su inclusión en el proceso, lo cual es esencial para que puedan ejercer una defensa efectiva. En el presente caso, el auto de apertura del proceso No. PRF 029-2019 y el auto de imputación de cargos No. CDN-500-03-02-2886-2024 carecen de una motivación suficiente que justifique la vinculación de mi representada, lo que ha generado una vulneración de sus garantías procesales.

En segundo lugar, la falta de una exposición clara y precisa de los motivos que conducen a la vinculación de Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. impide que esta pueda ejercer su derecho de defensa de manera efectiva, ya que no cuenta con los elementos fácticos y jurídicos necesarios para comprender las razones de su vinculación al proceso. Este vacío no solo afecta el derecho a la contradicción de mi cliente, sino que también constituye un vicio sustancial que afecta la validez del proceso, según la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado y los pronunciamientos de la Contraloría General de la República.

Por lo tanto, en razón de la ausencia de una motivación adecuada que sustente la vinculación de Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. como tercero civilmente responsable, solicito respetuosamente a la Contraloría Departamental de Nariño que, en aras de garantizar el derecho al debido proceso y a la defensa, proceda a desvincular a mi cliente del presente proceso de responsabilidad fiscal, como medida necesaria para restablecer la legalidad y proteger las garantías procesales de los vinculados.

FALTA DE COBERTURA MATERIAL RESPECTO DE LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO ENTIDADES ESTATALES NO. 436-47-994000010382 Y PÓLIZA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL NO. 436-74-994000001692

La póliza de cumplimiento No. 436-47-994000010382, emitida por Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., tiene como objeto principal amparar el pliego de condiciones y la seriedad de la oferta presentada en el marco de la licitación pública No. LP-006-2010, cuyo objeto era el "diseño y construcción del Centro de Comercio Popular del Municipio de Ipiales, Departamento de Nariño". Esto se encuentra claramente estipulado en la carátula de la póliza, donde se especifica que su finalidad es garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la oferta, asegurando que el contratista honre las obligaciones contraídas durante la fase de licitación.

Es importante señalar que esta póliza está destinada exclusivamente a cubrir el riesgo de que el oferente no cumpla con la seriedad de su propuesta o con las condiciones establecidas en el pliego de licitación. Por lo tanto, el alcance de esta póliza no se extiende a hechos posteriores al desarrollo del contrato que puedan derivarse de la ejecución de la obra o de la gestión fiscal de la entidad contratante. En este sentido, los hechos que son objeto de reproche fiscal en el presente proceso —tales como fallas en la planeación,

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 99 de 179

la reubicación de los vendedores o las demoras en la entrega del terreno al contratista— no se encuentran cubiertos por esta póliza, ya que tales eventos no están relacionados con la fase precontractual, que es el riesgo amparado.

En ese sentido, el H Consejo de Estado ha establecido que:

“La póliza de cumplimiento tiene como objeto principal garantizar que el contratista honre las obligaciones que derivan de la oferta presentada en el marco de un proceso de selección, lo cual incluye la seriedad de la oferta y, en general, el cumplimiento de las condiciones que fueron pactadas durante la etapa precontractual. En este sentido, las pólizas de cumplimiento no pueden ser interpretadas como una garantía que cubra cualquier incumplimiento que se presente durante la fase de ejecución contractual, ya que su finalidad se restringe a asegurar que el oferente no incumpla con las condiciones acordadas en la oferta presentada. El riesgo asegurado bajo este tipo de póliza está circunscrito a las obligaciones surgidas antes de la adjudicación del contrato, tales como la presentación de una oferta ajustada al pliego de condiciones y la disposición del contratista a formalizar el contrato conforme a los términos de la licitación. Cualquier evento posterior, que tenga lugar durante la ejecución del contrato, no está cubierto por la póliza de cumplimiento, salvo que así se haya pactado expresamente, lo cual no es usual en este tipo de garantías”⁸

Este pronunciamiento es claro al delimitar el alcance de las pólizas de cumplimiento a la fase precontractual, específicamente la presentación de la oferta y la formalización del contrato. De este modo, se refuerza la tesis de que la póliza No. 436-47-994000010382 emitida por Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. no puede ser afectada por los hechos investigados en este proceso de responsabilidad fiscal, ya que dichos hechos corresponden a la fase de ejecución del contrato y no a la oferta inicial que la póliza garantizaba.

En consecuencia, los hechos investigados en el proceso fiscal no activan la cobertura de esta póliza, ya que la misma fue emitida para garantizar la seriedad de la oferta en la etapa de licitación, y no para cubrir incumplimientos o irregularidades administrativas en la fase de ejecución del contrato.

Por su parte, la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692 se limita a amparar los perjuicios patrimoniales causados a terceros por el asegurado en virtud de la ejecución del contrato de obra mencionado. Esta póliza no cubre irregularidades administrativas o fallas en la planeación del proyecto que están siendo investigadas por la Contraloría, sino que está diseñada para cubrir exclusivamente las responsabilidades de estirpe extracontractual derivadas de la ejecución de la obra. En este punto es importante señalar el objeto contractual descrito en la caratula de la mencionada póliza, el cual estipula: En este sentido, los hechos que motivan la investigación fiscal, como el incumplimiento en la reubicación de los vendedores o los retrasos en la entrega del terreno, no están contemplados dentro de la cobertura ofrecida por ninguna de estas pólizas.

Es importante destacar que, conforme a lo pactado en las pólizas, las coberturas se encuentran limitadas a riesgos específicos derivados de la fase pre-contractual (póliza de cumplimiento) y de ejecución del contrato de obra (responsabilidad civil extracontractual). Ni la póliza de cumplimiento ni la de responsabilidad civil extracontractual extienden su cobertura a hechos relacionados con presuntos daños patrimoniales o la gestión fiscal irregular de la administración pública (fallos con responsabilidad). Al respecto, el Consejo de Estado ha sido claro al señalar que: “(...) la extensión de la cobertura de una póliza no puede ser interpretada de manera amplia o flexible, sino conforme a los términos pactados entre las partes”⁹

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD	Código: FO57_RF_PR01
FISCAL	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 100 de 179

En ese mismo sentido la Contraloría General de la República ha sido enfática en señalar que las pólizas de seguro no pueden ser utilizadas como garantías para cubrir cualquier eventualidad que surja en un contrato estatal, sino que deben aplicarse exclusivamente a los riesgos asegurados. En el Concepto 18742 de 2015, la Contraloría General de la República señala:

“las pólizas deben estar estrictamente relacionadas con los riesgos claramente estipulados en los contratos de seguro, y no pueden ser utilizadas como un mecanismo general de cobertura frente a hechos que no se encuentren asegurados”

Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado y los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, los riesgos amparados por las pólizas no pueden extenderse más allá de lo estipulado contractualmente. Por lo tanto, cualquier intento de hacer responsable a mi cliente por los hechos investigados en el proceso fiscal sería improcedente, ya que las pólizas mencionadas no contemplan ni garantizan la gestión fiscal de la entidad pública contratante, ni cubren daños derivados de las decisiones administrativas del ente territorial. Es importante señalar que las pólizas que ofrecen cobertura para hechos como los investigados por la Contraloría son las de manejo global y las de responsabilidad civil servidores, diseñadas específicamente para amparar los daños patrimoniales causados por la gestión administrativa de los funcionarios públicos. Estas pólizas cubren riesgos relacionados con la administración y gestión de recursos públicos, así como posibles faltas cometidas por los servidores en el ejercicio de sus funciones.

Por lo anterior, solicito respetuosamente que se desvincule a mi representada del presente proceso de responsabilidad fiscal, ya que las pólizas no pueden ser afectadas en virtud de los hechos que originan la presente investigación.

FALTA DE COBERTURA MATERIAL DE LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO ENTIDADES ESTATALES NO. 436-47-994000010539.

Para comenzar, es importante recordar que las pólizas de seguros están diseñadas para cubrir riesgos específicos y delimitados contractualmente. En este caso, la póliza No. 436-47-994000010539 no ampara de manera general cualquier eventualidad o riesgo que se pueda presentar durante la ejecución del contrato, sino que su cobertura está circunscrita a los riesgos expresamente indicados en la misma. En los contratos de seguros de cumplimiento, como el que nos ocupa, la cobertura está generalmente destinada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la etapa de ejecución de un contrato estatal, específicamente en relación con el riesgo de incumplimiento por parte del contratista.

Al revisar los hechos objeto de reproche fiscal en el presente proceso, es evidente que los mismos no están cubiertos por la póliza mencionada. Los hechos investigados por la Contraloría, tales como las presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto y aspectos administrativos del mismo, no se corresponden con los riesgos asegurados por la póliza. Para que la póliza pudiera ser activada, debería haberse demostrado un incumplimiento de las obligaciones aseguradas por parte del contratista en la fase de ejecución del contrato, lo cual no se ha acreditado en este caso. Es más, las pólizas de cumplimiento, como la No. 436-47-994000010539, no se extienden a cubrir decisiones administrativas o deficiencias en la gestión del proyecto por parte de la entidad contratante. El Consejo de Estado ha reiterado que “la póliza de cumplimiento cubre exclusivamente los incumplimientos contractuales que generen perjuicios económicos directos, no así aspectos relacionados con la gestión administrativa o dificultades propias

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 101 de 179

del desarrollo del contrato, que no impliquen incumplimiento de las obligaciones aseguradas"10

Es importante señalar que las pólizas que ofrecen cobertura para hechos como los investigados por la Contraloría son las de manejo global y las de responsabilidad civil servidores, diseñadas específicamente para amparar los daños patrimoniales causados por la gestión administrativa de los funcionarios públicos. Estas pólizas cubren riesgos relacionados con la administración y gestión de recursos públicos, así como posibles faltas cometidas por los servidores en el ejercicio de sus funciones. En cambio, la póliza No. 436-47-994000010539 no cubre estos aspectos, ya que su objeto es exclusivamente garantizar el cumplimiento del contratista en el marco de sus obligaciones contractuales. En consecuencia, dado que no se ha probado que los hechos investigados en este proceso constituyan un incumplimiento de las obligaciones aseguradas bajo la póliza No. 436-47-994000010539, se concluye que no existe cobertura material para dichos hechos. Por lo tanto, solicito respetuosamente la desvinculación de Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. del presente proceso, en razón de la falta de cobertura por parte de la póliza emitida.

INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO.

Es fundamental que el Honorable Despacho tome en consideración que, en el ámbito de libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, la Compañía Aseguradora en virtud de la facultad que se consagra en el artículo 1056 del Código de Comercio, puede asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés asegurado. Es de esta forma, como se explica que al suscribir el contrato asegurativo respectivo, la aseguradora decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertas condiciones generales y particulares estipuladas en el mismo, de tal manera que su obligación condicional solo será exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes.

En otras palabras, las compañías aseguradoras tienen la libertad de escoger cuáles son los riesgos que le son transferidos y en este sentido, solo se ven obligadas al pago de la indemnización en el evento que sean estos riesgos los que acontezcan durante el desarrollo de la relación contractual. La Corte Suprema de Justicia ha sido enfática al resaltar que las compañías aseguradoras pueden, a su arbitrio, asumir los riesgos que consideren pertinentes:

"(...) como requisito ineludible para la plena eficacia de cualquier póliza de seguros, la individualización de los riesgos que el asegurador toma sobre sí (CLVIII, pág. 176), y ha extraído, con soporte en el artículo 1056 del Código de Comercio, la vigencia en nuestro ordenamiento "de un principio común aplicable a toda clase de seguros de daños y de personas, en virtud del cual se otorga al asegurador la facultad de asumir, a su arbitrio pero teniendo en cuenta las restricciones legales, todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés o la cosa asegurados, el patrimonio o la persona del asegurado".

Sin perder de vista la prevalencia del principio de libertad contractual que impera en la materia, no absoluto, según se anunció en líneas pretéritas, se tiene, de conformidad con las consideraciones precedentes, que es en el contenido de la póliza y sus anexos donde el intérprete debe auscultar, inicialmente, en orden a identificar los riesgos cubiertos con el respectivo contrato asegurativo. Lo anterior por cuanto, de suyo, la póliza ha de contener una descripción de los riesgos materia de amparo (n. 9, art. 1047, C. de Co.), en la que, como reflejo de la voluntad de los contratantes, la determinación de los eventos

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 102 de 179

amparados puede darse, ya porque de estos hayan sido individualizados en razón de la mención específica que de ellos se haga (sistema de los riesgos nombrados) (...)"11

De conformidad con la facultad otorgada por el artículo 1056 del Código de Comercio, las entidades aseguradoras pueden asumir a su arbitrio, con la salvedad que dispone la ley, los riesgos que le sean puestos a su consideración, pudiendo establecer las condiciones en las cuales asumen los mismos. En este orden de ideas y como se ha venido exponiendo de forma transversal en el documento, no resulta jurídicamente admisible declarar la responsabilidad fiscal en el caso concreto, como quiera que no se ha realizado el riesgo asegurado, esto es, no se encuentran acreditados los requisitos enlistados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 en cabeza de los presuntos responsables.

En otras palabras y recapitulando las conclusiones a las que se llegó al inicio del escrito, resulta evidente la improcedencia jurídica y fáctica de declarar la existencia de dicha responsabilidad fiscal, por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se vislumbra ni acredita un patrón de conducta que demuestre una actuación gravemente culposa o dolosa en cabeza de los presuntos responsables, ni la existencia de un daño patrimonial causado a la administración pública.

De esta manera, al ser jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra de los señores DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, ALVARO PANTOJA CORAL, EDUARDO OBANDO REYES e IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, se debe concluir que tampoco se puede exigir pago alguno a mi procurada, derivado de las Pólizas de cumplimiento de entidades estatales No. 436-47-994000010382, No. 436-47-994000010539 y de la Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692, lo que por sustracción de materia significa, la no realización del riesgo asegurado. En consecuencia, el honorable despacho no tiene alternativa diferente que desvincular a ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el expediente No. 029-2019.

DE ACREDITARSE UNA CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA EN CABEZA DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES, EN TODO CASO, LOS TITULOS DE IMPUTACIÓN COMPORTAN UN RIESGO INASEGURABLE.

Es menester poner de presente desde ya al despacho que, aun en el improbable evento en el que se encuentre acreditada una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza de los señores DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, ALVARO PANTOJA CORAL y EDUARDO OBANDO REYES y IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, la compañía aseguradora no está llamada a responder patrimonialmente. Lo anterior, si se tiene en cuenta que el artículo 1055 del Código de Comercio contiene una disposición de ineficacia en el marco de las reglamentaciones que rodean a los contratos de seguro. Dicha normativa, establece expresamente que las actuaciones dolosas o gravemente culposas comportan riesgos inasegurables, por lo que cualquier pacto en contrario será ineficaz de pleno derecho. El tenor literal de dicha norma puntualiza:

“ARTÍCULO 1055. <RIESGOS INASEGURABLES>. El dolo, la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, asegurado o beneficiario son inasegurables. Cualquier estipulación en contrario no producirá efecto alguno, tampoco lo producirá la que tenga por objeto amparar al asegurado contra las sanciones de carácter penal o policivo.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Por esta razón, en el evento en el que se considere que la actuación de los presuntos responsables fiscales sí se enmarca dentro del dolo o la culpa grave, es claro que no se

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 103 de 179

podrán ordenar a hacer las efectivas las Pólizas de cumplimiento de entidades estatales No. 436-47-994000010382, No. 436-47-994000010539 y la Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692, por cuanto dichos riesgos no son asegurable. En consecuencia, aun ante esta remota circunstancia, el honorable Despacho no tiene una alternativa diferente que desvincular a ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el expediente No. 029-2019, por cuanto, es claro que el dolo y la culpa grave representan hechos no cubiertos ni amparados.

H. EN CUALQUIER CASO, DE NINGUNA FORMA SE PODRÁ EXCEDER EL LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO.

En el remoto e improbable evento en que el Despacho considere que las Pólizas que hoy nos ocupan, sí prestan cobertura para los hechos objeto de este litigio, que sí se realizó el riesgo asegurado y que, en este sentido, sí ha nacido a la vida jurídica la obligación condicional de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, exclusivamente bajo esta hipótesis, el ente de control deberá tener en cuenta entonces que no se podrá condenar a mi poderdante al pago de una suma mayor a la asegurada, incluso si se lograra demostrar que los presuntos daños reclamados son superiores. Por supuesto, sin que esta consideración constituya aceptación de responsabilidad alguna a cargo de mi representada.

En este orden de ideas, mi procurada no estará llamada a pagar cifra que exceda el valor asegurado previamente pactado por las partes, en tanto que la responsabilidad de mi mandante va hasta la concurrencia de la suma asegurada. De esta forma y de conformidad con el artículo 1079 del Código de Comercio, debe tenerse en cuenta que la limitación de responsabilidad va hasta la concurrencia de la suma asegurada:

“ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA. *El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074”* La norma antes expuesta, es completamente clara al explicar que la responsabilidad del asegurador va hasta la concurrencia de la suma asegurada. De este modo, la Corte Suprema de Justicia, ha interpretado el precitado artículo en los mismos términos al explicar:

“Al respecto es necesario destacar que, como lo ha puntualizado esta Corporación, el valor de la prestación a cargo de la aseguradora, en lo que tiene que ver con los seguros contra daños, se encuentra delimitado, tanto por el valor asegurado, como por las previsiones contenidas en el artículo 1089 del Código de Comercio, conforme al cual, dentro de los límites indicados en el artículo 1079 la indemnización no excederá, en ningún caso, del valor real del interés asegurado en el momento del siniestro, ni del monto efectivo del perjuicio patrimonial sufrido por el asegurado o el beneficiario, regla que, además de sus significativas consecuencias jurídicas, envuelve un notable principio moral: evitar que el asegurado tenga interés en la realización del siniestro, derivado del afán de enriquecerse indebidamente, a costa de la aseguradora, por causa de su realización”¹² (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Por ende, no se podrá de ninguna manera obtener una indemnización superior en cuantía al límite de la suma asegurada por parte de mi mandante, y en la proporción de dicha pérdida que le corresponda en razón de la porción de riesgo asumido, que en este caso resulta ser la siguiente, para los amparos que a continuación se relacionan:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 104 de 179

Imagen 2 (Póliza de cumplimiento entidades estatales No. 436-47-994000010539) Por todo lo anterior, comedidamente le solicito al Honorable Despacho tomar en consideración que, sin perjuicio que en el caso bajo análisis no se ha realizado el riesgo asegurado, y que los Contratos de Seguro no prestan cobertura por las razones previamente anotadas, en todo caso, dichas pólizas contienen unos límites y valores asegurados que deberán ser tenidos en cuenta por el ente fiscal en el remoto e improbable evento de una condena en contra de mi representada.
DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO.

Sin que con el planteamiento de esta excepción se esté aceptando responsabilidad alguna por parte de mi representada, es pertinente manifestar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, los valores asegurados estipulados en las pólizas, se reducirán conforme a los siniestros presentados y a los pagos realizados por la aseguradora, por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones por personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismos hechos, dicho valor se disminuirá en esos importes, siendo que, si para la fecha del fallo y ante una eventual condena, se ha agotado totalmente el valor asegurado, no habrá lugar a obligación indemnizatoria por parte de mi prohijada.

J. EN CUALQUIER CASO, SE DEBERÁN TENER EN CUENTA DE LOS DEDUCIBLES PACTADOS

Subsidiariamente a los argumentos precedentes, sin perjuicio de los fundamentos expuestos a lo largo del escrito y sin que esta mención constituya aceptación de responsabilidad alguna por parte de mi representada, en el improbable evento en el que el honorable Despacho considere que la Aseguradora sí tiene la obligación de pagar indemnización alguna, resulta fundamental que tenga en cuenta los siguientes deducibles pactados en los contratos de seguro: En este orden de ideas, resulta de suma importancia que el Honorable Juzgador tome en consideración que, tanto la definición del deducible como su forma de aplicación, ha sido ampliamente desarrollada por la Superintendencia Financiera de Colombia en distintos conceptos, como el que se expone a continuación: “Una de tales modalidades, la denominada deducible, se traduce en la suma que el asegurador descuenta indefectiblemente del importe de la indemnización, de tal suerte que en el evento de ocurrencia del siniestro no indemniza el valor total de la pérdida, sino a partir de un determinado monto o de una proporción de la suma asegurada, con el objeto de dejar una parte del valor del siniestro a cargo del asegurado. El deducible, que puede consistir en una suma fija, en un porcentaje o en una combinación de ambos, se estipula con el propósito de concientizar al asegurado de la vigilancia y buen manejo del bien o riesgo asegurado.

En este orden de ideas, correspondería a las partes en el contrato de seguro determinar el porcentaje de la pérdida que sería asumido por el asegurado a título de deducible, condición que se enmarcaría dentro de las señaladas por el numeral 11 del artículo 1047 del Código de Comercio al referirse a “Las demás condiciones particulares que acuerden los contratantes”¹³(Subrayado y negrilla fuera del texto original)

De esta manera, en el hipotético evento en el que mi representada sea declarada civilmente responsable en virtud de la aplicación del anterior contrato de seguro, es de suma importancia que el ente de control fiscal descuenta del importe de la indemnización la suma pactada como deducible en la póliza por las cuál se vinculó a mi representada (Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692.
FUNDAMENTOS FACTICOS Y JURIDICOS DE LA DEFENSA FRENTE AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 105 de 179

*Un daño patrimonial al Estado.
Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”*

En términos generales, para que se configure y reconozca la existencia de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es indispensable que en el acervo probatorio queden plenamente acreditados todos y cada uno de los elementos constitutivos de la misma, esto es, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al gestor fiscal, un daño patrimonial del Estado y un nexo causal entre los elementos previamente expuestos. En efecto, lo anterior ha sido establecido por la regulación colombiana, específicamente por el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, el cual es claro al establecer lo siguiente:

“ARTICULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

Al respecto, frente a los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 2108483, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro, se ha manifestado en los mismos términos que se han venido desarrollando, como a continuación se expone:

“Para que pueda proferirse decisión declarando la responsabilidad fiscal es menester que en el procedimiento concurren tres características: (i) Un elemento objetivo consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación. (ii) Un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa. (iii) Un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.”

En este sentido, a continuación, se argumentarán las razones por las cuales en el caso bajo estudio no se encuentran demostrados, siquiera sumariamente, la configuración de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en particular el daño patrimonial al Estado y el dolo o culpa grave en la conducta del gestor fiscal. En consecuencia, el honorable Despacho no tendrá una alternativa diferente que archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal identificado con el No. 029-2019.

A. EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL - INEXISTENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

Tal y como se expuso anteriormente, para que se configure la responsabilidad fiscal es imperativo que en el plenario se encuentre suficientemente acreditado un daño patrimonial al Estado. En este sentido, vale la pena analizar la sentencia C-340 de 2007, en la cual se explicó que, a diferencia del proceso de responsabilidad disciplinaria en donde el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, en la responsabilidad fiscal el perjuicio debe ser cierto y de contenido eminentemente patrimonial. El tenor literal del mencionado fallo es el siguiente:

“b. La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

c. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD	Código: FO57_RF_PR01
FISCAL	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 106 de 179

reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.

Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-661 de 2000, al referirse a la distinta naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y en la fiscal, puntualizó que mientras que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial. En consecuencia, señaló la Corte, "... el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública", al paso que "... el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que 'el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos, para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el resarcimiento por el detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado'. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

En otras palabras, para que sea jurídicamente viable la declaratoria de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es esencial que el daño patrimonial al Estado se encuentre debidamente acreditado en el expediente. No obstante, del material demostrativo allegado al plenario, se observa que no se ha configurado el daño patrimonial al Estado en este caso.

En este caso, los hechos investigados por la Contraloría Departamental de Nariño, tales como los supuestos incumplimientos en la reubicación de los vendedores o los retrasos en la entrega del terreno, no constituyen un daño patrimonial cierto y directo al Estado. Estos hechos están relacionados más con la gestión administrativa del proyecto y no con una afectación directa y cuantificable del patrimonio público.

El despacho debe tener en cuenta que la inversión realizada por el municipio de Ipiales se destinó a la ejecución del contrato de obra pública para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular, tal como se acredita con los pagos realizados entre 2011 y 2014. Los recursos públicos se aplicaron efectivamente a la realización de la obra contratada, por lo que no existe evidencia de un desvío o pérdida de recursos que implique un detrimento patrimonial. Los presuntos retrasos o irregularidades en la ejecución del proyecto no han impedido que los recursos públicos sean utilizados en el objeto del contrato, y por tanto, no puede considerarse que el municipio haya sufrido una disminución patrimonial real.

Por esta razón no se logra acreditar objetivamente el daño patrimonial del Estado, toda vez el ente de control valoró el daño patrimonial del estado en \$2.322.724.298,30 como si no se hubiesen ejecutado ninguno de los recursos empleados para el contrato de obra No. 102 de 2010; Situación totalmente contraria a la realidad pues, sí se destinaron efectivamente recursos para la ejecución de contrato de obra. De lo anterior, que resulte que el daño patrimonial reprochado por el ente de control resulte no ser cierto ni debidamente cuantificado.

Por esta razón, ante la inexistencia de un daño patrimonial causado en contra del Estado, es jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal, por lo que consecuentemente, el Despacho imperativamente tendrá que archivar el proceso bajo análisis. Lo anterior, siguiendo lo consagrado en el artículo 47 de la ley 610 de 2000 el cual explica:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 107 de 179

“ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.”

De esta forma, resulta conducente el archivo de la acción y el archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 029-2019.

EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL - POR INEXISTENCIA DE CULPA GRAVE Y/O DOLO EN CABEZA DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES.

Es de suma importancia ponerle de presente al Despacho que, en cuanto la conducta dolosa o culposa atribuible al gestor fiscal, el grado del elemento culpa no puede ser uno distinto del dolo o de la culpa grave. Es decir, para que en un caso se encuentre plenamente acreditado el primero de los elementos de la responsabilidad fiscal, no es suficiente probar la existencia de culpa leve o levísima en el patrón de conducta del gestor, sino que dicho patrón constituya una actuación dolosa o gravemente culposa. Lo anterior, ha sido explicado puntualmente por la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-619 de 2002, que declaró inexecutable específicamente el parágrafo segundo del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, que fijaba a la culpa leve como requisito de configuración del primer elemento de la responsabilidad. En efecto, el tenor literal de la providencia de la Corte Constitucional que explica que el grado de culpa en la responsabilidad fiscal es únicamente aquél que demuestre una conducta dolosa o gravemente culposa, es el siguiente:

“6.4. Pero no sólo eso. El Legislador también está limitado por la manera como la Carta ha determinado la naturaleza de la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales en otros supuestos. Eso es así, si se repara en el hecho de que la ley no puede concebir un sistema de responsabilidad, como lo es el fiscal, rompiendo la relación de equilibrio que debe existir con aquellos regímenes de responsabilidad cuyos elementos axiológicos han sido señalados y descritos por el constituyente, para el caso, en el inciso 2° del artículo 90 de la Carta. Ello, en el entendido que, según lo dijo la Corte en la citada Sentencia SU-620 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la responsabilidad fiscal es tan sólo una "especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público.”

6.5. Y es precisamente en ese punto en donde resalta la contrariedad de las expresiones acusadas con el Texto Superior, toda vez que ellas establecen un régimen para la responsabilidad fiscal mucho más estricto que el configurado por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición (C.P. art. 90-2), pues en tanto que esta última remite al dolo o a la culpa grave del actor, en aquella el legislador desborda ese ámbito de responsabilidad y remite a la culpa leve. Así, mientras un agente estatal que no cumple gestión fiscal tiene la garantía y el convencimiento invencible de que su conducta leve o levísima nunca le generará responsabilidad patrimonial, en tanto ella por expresa disposición constitucional se limita sólo a los supuestos de dolo o culpa grave, el agente estatal que ha sido declarado responsable fiscalmente, de acuerdo con los apartes de las disposiciones demandadas, sabe que puede ser objeto de imputación no sólo por dolo o culpa grave, como en el caso de aquellos, sino también por culpa leve.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 108 de 179

6.6. Para la Corte, ese tratamiento vulnera el artículo 13 de la Carta pues configura un régimen de responsabilidad patrimonial en el ámbito fiscal que parte de un fundamento diferente y mucho más gravoso que el previsto por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición. Esos dos regímenes de responsabilidad deben partir de un fundamento de imputación proporcional pues, al fin de cuentas, de lo que se trata es de resarcir el daño causado al Estado. En el caso de la responsabilidad patrimonial, a través de la producción de un daño antijurídico que la persona no estaba en la obligación de soportar y que generó una condena contra él, y, en el caso de la responsabilidad fiscal, como consecuencia del irregular desenvolvimiento de la gestión fiscal que se tenía a cargo.

(...)

6.10. En relación con esto último, valga destacar que la Corte, primero en la Sentencia C-046 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y luego en la Sentencia T-973 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), advirtiendo el vacío legislativo dejado por la Ley 42 de 1993 -relativa a la organización del sistema de control fiscal financiero-, ya se había ocupado de reconocer el alto grado de afinidad temática existente entre la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad fiscal, al establecer que a esta última le era aplicable el mismo término de caducidad fijado por el Código Contencioso Administrativo para la acción de reparación directa (C.C.A. art. 136-78). En efecto, recogiendo el criterio sentado en la providencia inicialmente citada, dijo la Corporación en la Sentencia T-973 de 1999, lo siguiente:

"El código contencioso administrativo establece en su artículo 136, subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, los términos de caducidad de las acciones, que para el caso de la acción de reparación directa, se fija en dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa. Y es este mismo término el que, por la remisión expresa que hace el artículo 89 de la ley 42 de 1993 a las normas del código contencioso administrativo, y dada la concordancia y afinidad que tiene con la acción de reparación directa, se aplica para el proceso de responsabilidad fiscal".

6.11. En consecuencia, queda pues superada aquella percepción equivocada, de que el daño patrimonial que le pueden causar al Estado los agentes que no cumplen función fiscal tiene tal grado de diferenciación con el perjuicio que le pueden causar los fiscalmente responsables, que justifica o admite respecto de los segundos un tratamiento de imputación mayor. Por el contrario, visto el problema desde una óptica estrictamente constitucional, lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material. En esta medida, el grado de culpa leve a que hacen referencia expresa los artículos 4° parágrafo 2° y 53 de la Ley 610 de 2000 es inconstitucional y será declarado inexecutable en la parte resolutive de esta Sentencia."15 (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En otras palabras, la Corte Constitucional fue completamente clara en su sentencia al establecer que el primero de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal única y exclusivamente se cumplirá en el evento que el patrón de conducta del gestor fiscal sea aquél que se enmarque dentro del dolo o de la culpa grave. Lo anterior, a su vez genera indefectiblemente que para que pueda predicarse la responsabilidad fiscal respecto de determinada persona, es necesario demostrar que su actuación fue realizada de forma gravemente culposa o indiscutiblemente dolosa. Por supuesto, este planteamiento correlativamente impide declarar la responsabilidad fiscal en aquellos eventos en los cuales la actuación del gestor fiscal se enmarque únicamente dentro de la culpa leve o levísima.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 109 de 179

Señalado lo anterior, resulta de gran importancia examinar si la actuación de los señores DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, ALVARO PANTOJA CORAL, EDUARDO OBANDO REYES e IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, puede ser catalogada como una conducta dolosa o gravemente culposa, a la luz de los elementos probatorios que obran en el plenario. En este sentido, se deben iniciar abordando los conceptos de culpa grave y dolo, que por mandato del artículo 63 del Código Civil, son conceptos que deben asimilarse cuando se realizan análisis de responsabilidad.

En este orden de ideas, el artículo 63 del Código Civil define la culpa grave de la siguiente forma:

“ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Frente al particular, La Corte Suprema de Justicia definió el concepto de culpa grave tal y como se evidencia a continuación: *“Con esa orientación es que autorizados doctriantes han precisado que la culpa grave comporta ‘una negligencia, imprudencia o impericia extremas, no prever o comprender lo que todos prevén o comprenden, omitir los cuidados más elementales, descuidar la diligencia más pueril, ignorar los conocimientos más comunes’* (Mosset Iturraspe J., Responsabilidad por daños, T. I., Ediar, Buenos Aires, 1971, pág.89; citado por Stiglitz Rubén S., Derecho de Seguros, T.I., Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998, pág.228).”¹⁶ (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En resumen, la culpa grave es un concepto jurídico que puede identificarse con todos aquellos comportamientos supremamente negligentes que son llevados a cabo por parte de las personas más descuidadas. Ahora, en lo que respecta al dolo, nuevamente se debe abordar el ya analizado artículo 63 del C.C. el cual explica: *“ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.*

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)”

Frente al particular, La Corte Suprema de justicia definió el concepto de dolo tal y como se evidencia a continuación: *“[I]as voces utilizadas por la ley (Art. 63 C.C.) para definir el dolo concuerdan con la noción doctrinaria que lo sitúa y destaca en cualquier pretensión de alcanzar un resultado contrario al derecho, caracterizada por la conciencia de quebrantar una obligación o de vulnerar un interés jurídico ajeno; el dolo se constituye pues, por la intención maliciosa (...)”* (subrayado y negrilla fuera del texto original)¹⁷

En otras palabras, para endilgarle responsabilidad fiscal a las personas previamente identificadas es indispensable que, utilizando los elementos probatorios conducentes, pertinentes y útiles, se acredite indefectiblemente un patrón de conducta supremamente negligente que se asimile al de las personas más descuidadas, o a la intención positiva de causar un menoscabo al patrimonio público.

Ahora bien, al analizar el acervo probatorio que obra en el plenario, resulta fundamental ponerle de presente al Despacho que ninguna de las pruebas que han sido allegadas permiten acreditar una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza los presuntos responsables fiscales. Por el contrario, de la totalidad de los elementos probatorios que obran en el expediente, se logra vislumbrar un patrón de conducta diligente, por cuanto

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 110 de 179

se encuentran totalmente demostradas una serie de actuaciones en cabeza los investigados tendientes a cumplir con el objeto contractual del contrato No. 102 de 2010. Primero, el contrato No. 102 de 2010 tenía como objeto el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular en el municipio de Ipiales. A lo largo de su ejecución, los responsables fiscales destinaron recursos públicos de manera adecuada para avanzar en la obra contratada. Las cifras evidencian que los pagos correspondientes, realizados entre 2011 y 2014, por un total de \$3.213.207.715 Pesos M/cte, fueron aplicados directamente al cumplimiento del objeto contractual. Esto demuestra un manejo diligente de los recursos, en tanto que se invirtieron en la realización efectiva del proyecto, sin que exista evidencia de desvío de fondos o aplicación indebida de los mismos.

Segundo, los responsables fiscales adoptaron medidas administrativas para asegurar que el proyecto se desarrollara conforme a los términos del contrato. Aunque hubo retrasos o dificultades relacionadas con la entrega del terreno o la reubicación de vendedores, estos aspectos son cuestiones inherentes a la complejidad de la ejecución de obras públicas, y no pueden interpretarse automáticamente como actos de negligencia. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que la gestión administrativa dentro de la ejecución de contratos estatales puede enfrentar dificultades externas al control de los responsables, sin que ello implique una mala gestión o la causación de un daño patrimonial. Lo importante, en estos casos, es que los responsables adopten decisiones dirigidas a mitigar los efectos de estos contratiempos, lo cual ocurrió en este caso, al seguirse ejecutando la obra.

Además, es importante destacar que la voluntad de cumplir con el objeto contractual se refleja en el avance progresivo de las obras durante las diferentes anualidades en las que se realizaron los desembolsos. En el ámbito de los contratos de obra pública, la diligencia de los responsables fiscales no debe juzgarse únicamente por la ocurrencia de contratiempos, sino por su esfuerzo y compromiso por ejecutar el objeto del contrato de manera eficiente, conforme a los recursos disponibles.

Así las cosas, en ningún escenario la conducta de estas personas puede ser catalogada como una actuación negligente que se asimile al de las personas más descuidadas (gravemente culposa), o con una intención positiva y maliciosa de causar un daño al patrimonio público (dolosa), toda vez que existen elementos probatorios, conducentes, pertinentes y útiles que sin duda alguna acreditan una preocupación por cumplir con sus funciones, de suerte que, al no existir prueba fehaciente del elemento que aquí se discute, corresponderá al ente de control declarar su inexistencia y proceder con el archivo del proceso.

En conclusión, luego de haber analizado la totalidad de las pruebas que obran en el expediente, es claro que de ninguna manera puede endilgarse una actuación dolosa o gravemente culposa a los señores DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, ALVARO PANTOJA CORAL, EDUARDO OBANDO REYES e IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO. Sin embargo, si por alguna razón el ente de control fiscal llega a considerar que su actuación contiene elementos subjetivos que comportan la culpa, resulta fundamental que tenga en cuenta, que aún en ese improbable evento, dicho elemento de ninguna forma puede ser catalogado como gravemente culposo o doloso. En consecuencia, al faltar el elemento de la culpa grave y/o dolo en el patrón de conducta de los implicados, es jurídicamente improcedente una declaratoria de responsabilidad fiscal de esta naturaleza.

Por esta razón, ante la inexistencia de una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza de los presuntos responsables, automáticamente se desvirtúa la posibilidad de estatuir un nexo de causalidad entre lo endilgado y el supuesto detrimento, de suerte que

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 111 de 179

no concurren los elementos sine qua non para que se estructure la responsabilidad fiscal en cabeza de los investigados por lo cual resulta jurídicamente improcedente proferir fallo con responsabilidad fiscal en este proceso, no quedando otro camino que archivarlo.”

11. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El proceso de responsabilidad tiene una regulación específica en las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, por tanto su carácter es autónomo y especial. En ese sentido, es pertinente reiterar sobre el artículo 1º de la primera norma mencionada que lo define como *“como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”*.

Si bien, como lo ha establecido la ley, las decisiones en el proceso de responsabilidad fiscal son administrativas y sus fines puramente resarcitorios, parte de su objeto se centra en establecer responsabilidades sobre servidores públicos y particulares cuando en la realización de competencias de gestión fiscal o en desarrollo de esa circunstancia se produzca daño al patrimonio del Estado, sea por acción u omisión y en forma dolosa o culposa.

La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001 al referirse al objeto de la responsabilidad fiscal estableció lo siguiente: *“el objeto de la Responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación a que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda.”*

Con esas observaciones, la presente decisión se alza en términos normativos sobre los artículos 53 y 54 de la ley 610 de 2000, desde el análisis integral, lógico y en derecho que le conceden la certeza jurídica que reclaman las citadas normas que se transcriben a continuación:

ARTICULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL. *El funcionario Competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa (leve) del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes.*

Nota: *El aparte en negrilla e incluido en paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C619 de 2002*

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 112 de 179

ARTICULO 54. FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL. *El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba para que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.*

Sobre los elementos de la responsabilidad fiscal el artículo 5° de la ley 610 de 2000 la integra con la concurrencia del daño al patrimonio del Estado, una conducta dolosa o culposa de quien realiza gestión fiscal y un nexo causal entre los dos. De esta forma resultan congruentes las normas citadas, como quiera que la declaración jurídica que debe producirse en el escenario posterior a la imputación de responsabilidad fiscal puede ser en dos sentidos, uno, cuando los hechos no se han probado, por tanto el daño no se ha producido, o no es constitutivo de responsabilidad, a los sujetos vinculados no puede endilgarse responsabilidad, siendo aplicable el artículo 54.

Por el contrario, cuando en el proceso se ha probado con suficiente convicción, la existencia del daño al patrimonio del Estado, se ha soportado en la misma forma la conducta comprometida más su conexión causal, no hay alternativa que la del fallo con responsabilidad fiscal reglada en el artículo 53 de la citada ley.

No resta subrayar que la decisión contenida en este auto ha sido sometida a un balance probatorio adecuado y conforme a las exigencias de conducencia, pertinencia y necesidad. Su valoración ha pasado por la aplicación de las reglas de la sana crítica, la apreciación racional, el acatamiento a las bases que rigen la acción fiscal y la función administrativa establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, ley 1474 de 2011 más la aplicación de los principios de necesidad de la prueba contenidos en los artículos 22 y 23 de la ley 610 de 2000, libertad probatoria del artículo 25 y apreciación integral del artículo 26.

Presentada esa reflexión preliminar, el Despacho ratifica la existencia de daño al patrimonio del municipio de Ipiales en la forma como se planteó en auto de imputación; sin embargo, es un imperativo su profundización con los nuevos aportes demostrativos obtenidos en aplicación del artículo 51 de la ley 610 de 2000, así como ahondar sobre los componentes de la conducta y el nexo causal del artículo 5° de esa norma.

Antes de proceder al análisis de los elementos de responsabilidad fiscal, es necesario referir, que respecto del argumento esgrimido por los investigados relacionado con la ocurrencia del fenómeno de la prescripción del proceso, se dio respuesta a cada uno de ellos, en la cual se expuso lo siguiente:

“La apertura del proceso, se produce a partir de Auto CDN-500-02-02-029-2019 de julio 16 de 2019. Desde esa fecha empiezan a correr los términos para aplicación de la prescripción prevista en el artículo 9° de la ley 610 de 2000.

En el Auto de imputación de responsabilidad fiscal CDN 500-03-02-288-2024 sobre suspensión de términos en el marco de la pandemia de Covid 19 y que se vincula precisamente con los temas de prescripción se expresó lo siguiente:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 113 de 179

“Cabe señalar que la Contraloría Departamental de Nariño, mediante Resolución CDN-100-41-084 de marzo 17 de 2020 adopta medidas preventivas por efectos de la pandemia, disponiendo en el artículo 2° suspender términos procesales, desde esa fecha hasta el 27 de marzo de 2020.

El 24 de marzo de 2020 mediante resolución CDN 100-41-088 la Contraloría de Nariño, en su artículo primero decide ampliar la suspensión de términos procesales hasta el 13 de abril del mismo año.

Con resolución CDN 100-41-092 de 8 de abril de 2020 amplía nuevamente la suspensión de términos para procesos de su competencia hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo.

En agosto 31 de 2020 a través de resolución dispone en el artículo primero reanudar los términos procesales a partir del 10 de septiembre de 2020.

365 días	09 (septiembre)	10 (días) /Res. CDN-100-41-229	
365	03 (marzo)	17 (días) / Res. CDN-100-41-084	
00 5 MESES 23 DÍAS.”			

Lo anterior indica que los términos se suspenden por un periodo de 5 meses y 23 días, que aplicados al proceso de responsabilidad fiscal que ocupa esta respuesta, la Contraloría tiene hasta el 8 de enero de 2025 para producir fallo definitivo. De esa forma estando en el término para proferir fallo definitivo, no es dable declarar la cesación de la acción fiscal por efectos de la prescripción.

Debe tenerse en cuenta que las medidas tomadas por la Contraloría Departamental de Nariño, a través de las resoluciones CDN-100-41-084 de marzo 17 de 2020, CDN 100-41-088, CDN 100-41-092 de 8 de abril de 2020, CDN-100-41-229, publicadas todas en la página web de la entidad, corresponden a un marco normativo especial con origen en el gobierno nacional y un contexto mundial especial que inicia con la declaratoria el 11 de marzo de 2020 de la pandemia del Covid 19 por parte de la Organización Mundial de la Salud. Bajo esa realidad, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid 19 y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos, especialmente se ordena el aislamiento general en todo el territorio nacional.

En ese contexto, el gobierno nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y bajo esas potestades dicta entre otros el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el cual consignó en el artículo 6° la suspensión de términos de las actuaciones administrativas con las potestades que le otorgaba la declaración de emergencia sanitaria

ARTICULO 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 114 de 179

el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectara todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

PARAGRAFO 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicara para el pago de sentencias judiciales.

PARAGRAFO 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causaran intereses de mora”.

11.1 ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

11.1.1 DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO.

El artículo 6° de la ley 610 de 2000 expresa que el daño al patrimonio del Estado como la lesión producto de una ineficiente, ineficaz, inoportuna y antieconómica gestión fiscal, que se expresa a través de la disminución, menoscabo, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos y con ello el fracaso en los cometidos y fines esenciales del Estado¹.

Como se ve, el daño que define el artículo 6° está vinculado al ejercicio de la gestión fiscal de la que trata, función pública que es descrita por el artículo 3° de la misma ley 610 de 2000 como 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,

¹ Ley 610 de 2000, artículo 6°.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 115 de 179

moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales,² que de ser contraria, provoca la responsabilidad fiscal del funcionario o del particular que administra fondos públicos.

DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO EN EL CASO CONCRETO.

A través de auto CDN-500-03-02-288-2024 la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, profiere auto de imputación de responsabilidad fiscal, señalando que el daño a patrimonio del municipio de Ipiales está representado en la inversión que la entidad territorial realizó con sus recursos sobre el contrato No. 102-2010 cuyo objeto no se cumple, toda vez que la construcción del Centro de Comercio Popular no pudo entrar en funcionamiento como quiera que el estado en que se entrega es de obra gris, fracasando de tal modo en los cometidos del Estado, en este caso representados en la intención de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales y la recuperación del espacio público ocupado por quienes ejercen esta actividad económica en la ciudad.

Se expresa que el contrato No. 102-2010 agotó las etapas previstas por la ley, esto es, que en la fase pre contractual el municipio de Ipiales planteó de manera pública la necesidad que tenía para que se presenten diseños del Centro de Comercio Popular y la ejecución de su construcción. Para ello hizo públicos los estudios previos, pliego de condiciones. El proceso continúa con la convocatoria de Licitación Pública LP 006-2010 para la presentación de propuestas para el diseño y construcción de la mencionada infraestructura, fija plazos para la presentación de propuestas, requisitos y termina con la adjudicación a la oferta presentada por el Consorcio CCP_Ipiales, único participante con una propuesta que se ajustaba a los diseños y presupuesto requeridos por el municipio.

Identifica como hecho que desata el daño al patrimonio del Estado la decisión de modificar los diseños originales por exigencia de la administración en la idea de ampliar la cobertura sin afectar el valor pactado y sin que dicha propuesta se sustente de manera técnica, lo que conllevó a alteraciones en las cantidades de obra acordadas inicialmente por las partes y que permitían que la obra se entregue completa respecto al número de usuarios previstos, toda vez los incrementos de construcción solicitados, conllevaron consecuentemente aumentos en unos ítems y disminución en otros, con el resultado de la entrega de un equipamiento civil en obra gris.

Se considera en el auto de imputación, que si bien las suspensiones persistentes y prolongadas en la ejecución de la obra, denotan falencias en la planificación, como quiera que las causas eran previsibles y debieron resolverse con anticipación al inicio de los trabajos, específicamente la disposición del terreno a construir libre de ocupación por vendedores informales, la entrega de vieja infraestructura por posesión irregular de un ciudadano, tales circunstancias, si bien produjeron retrasos en la ejecución y culminación, no inciden sobre la forma en que se culmina y entrega la construcción en estado gris y sin capacidad para funcionar, toda la vez que la causa radica, como ya se dijo, en la disminución de proporciones constructivas, producto de modificaciones a los diseños originales.

² Ley 610 de 2000, artículos 3° y 4°.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 116 de 179

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, refrenda esa tesis acogiendo en adelante y para los fines de este auto, el amplio análisis desarrollado en la imputación de responsabilidad respecto a la configuración del daño, generado en un proceso de contratación pública cuya misión es desarrollar acciones encaminadas a cumplir fines estatales, prestar los servicios públicos, atender funciones públicas o administrativas, materialización de los derechos, ejecución de políticas del Estado. De allí que la motivación del acto contractual está dado por una necesidad pública a cargo de una entidad del Estado y la voluntad de cumplir con las funciones y potestades que le impone el ordenamiento jurídico.

En ese marco el municipio de Ipiales contrató el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular sometiéndose al cumplimiento de la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y demás normas que la regulan, previo reconocimiento de la necesidad de una infraestructura adecuada para las ventas populares y la recuperación del espacio público, dispuso de recursos en el presupuesto local, definió el impacto social y económico, e interpretó un proyecto de contenido ciudadano.

Se trata de la etapa pre contractual en la que se despliega la capacidad planificadora de la entidad, donde se eleva de manera pública la necesidad, describiendo de manera general el proyecto sobre el que se pretende contratar, presentado los análisis técnicos, la población que se va a beneficiar, estudios de tipo geológico, hidráulicos, arquitectónicos, materiales, estructura eléctrica, hidrosanitaria, espacios, análisis ambiental, costos estimados, plazos, requisitos.

En este lapso el municipio de Ipiales convoca de manera pública la elaboración de los diseños del Centro Comercial Popular y su construcción. Esta etapa transcurre en la forma como se presenta de manera extractada a continuación, revalidando el razonamiento del auto de imputación que indica, que el diseño presentado por el Consorcio CCP Ipiales y seleccionado con fines de la contratación, era sobre el que debían ejecutarse las obras hasta su culminación completa, es decir, la planificación en términos de la estructura arquitectónica, de los trabajos preliminares, de las cantidades, de sus estructuras eléctricas, hidrosanitarias y de acabados, de los precios o presupuesto no acusaban falencias, por tanto, no fueron el motivo de suspensiones ni tampoco soporte para las modificaciones propuestas por la administración municipal en el año 2012.

A. ETAPA PRECONTRACTUAL.

La administración municipal de Ipiales para el año 2010 ubica como necesidad el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular, como obra tendiente a mejorar las condiciones laborales de los vendedores informales y la recuperación del espacio público en una específica zona de la ciudad. Este propósito de materializar política pública realiza registro de viabilidad y elegibilidad en banco de proyectos.

Los documentos de esta etapa proyectados con esos fines son como se presentan a continuación:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 117 de 179

Estudios y documentos previos, proyecto de pliego de condiciones.

Este proyecto de pliego de condiciones, se convierte en pliego definitivo exponiendo aspectos generales para la selección del contratista, cronograma para la selección, disposición y presentación de las propuestas, moviéndose hacia lo que sería el proceso de licitación pública.

En esa circunstancia, el municipio mediante Resolución No 574-2010 de diciembre 2 de 2010 ordena la apertura del proceso de convocatoria para la presentación de propuestas dentro de la licitación pública LP 006 2010 y procede a publicar el pliego de condiciones.

Se hace énfasis para los fines de esta decisión en los estudios y diseños requeridos por el municipio para esta licitación, cuyo objeto era el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular para el municipio de Ipiales.

Fija en dos momentos o componentes la presentación de las propuestas:

Para la etapa de estudios y diseños, exige que la propuesta de diseño contenga los siguientes ítems respecto a la obra a construir:

- Estudio de suelos.
- Diseño arquitectónico en lote destinado por la administración.
- Diseño estructural y memoria de cálculo.
- Diseño hidrosanitario.
- Diseño eléctrico y memoria de cálculo.
- Presupuesto general.
- Análisis de precios unitarios.
- Cronograma de actividades y diagrama de flujo de fondos.

Para la etapa de construcción, indica que la propuesta debe contemplar como mínimo, los siguientes ítems:

- Trabajos preliminares.
- Cimientos.
- Pisos y enchapes.
- Instalaciones eléctricas.
- Instalaciones hidráulicas.
- Instalaciones sanitarias.
- Carpintería metálica.
- Acabados.
- Cubierta en losa de concreto.
- Mampostería.
- Estructura.
- Aseo.

Es importante la parte en que se señala que la propuesta debe incluir como mínimo los siguientes espacios:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 118 de 179

- 208 locales interiores.
- 36 locales exteriores.
- Salón de reuniones.
- Baterías sanitarias.
- Área de vendedores ocasionales.
- Bahía de parqueadero.
- Espacio público.

El pliego de condiciones de la licitación pública LP 006-2010, desarrolla además, disposiciones generales y de la formalidad en este tipo de procesos, entre estos, el régimen jurídico aplicable; la forma de pago del contrato, el lugar donde se ejecutaría; plazo; análisis y distribución de riesgos: garantías, los tiempos y plazos para solicitar aclaración y modificaciones al proyecto de pliego; consulta de proyecto de pliego de condiciones y pliegos definitivos; visita al sitio de obra.

Resulta esencial la exigencia de parte del municipio de Ipiales sobre la forma en que deben presentarse los diseños y los planos por parte de los proponentes. Es absolutamente clara la convocatoria de que la construcción avanzaría hasta la terminación total. Ninguno de los documentos expresa que el contrato y la obra que se pacte estaría dividida en fases o etapas en su construcción:

Sobre la presentación de diseños y planos:

- Orienta que el proponente deberá presentar planos técnicos arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios y eléctricos a proyecto terminado con sus respectivas memorias de cálculo. Todos deben estar firmados por el profesional responsable especializado en cada área.

Respecto a los planos técnicos – arquitectónicos: Indica los siguientes contenidos:

- Implantación general a nivel de lote y a nivel sector.
- Planta arquitectónica de distribución de locales comerciales interiores y exteriores.
- Cortes y fachadas.
- Perspectiva interna y externa.
- Planos estructurales y memorias de cálculo.
- Planos de diseños eléctricos y sus respectivas memorias de cálculo.
- Planos de diseños hidráulicos y sanitarios.
- Planos de espacio público equivalente al 60%.
- Plano de lote, área para presentaciones culturales y artísticas.

Contiene igualmente los siguientes temas:

- Garantía de seriedad de la propuesta.
- Documentos de constitución de consorcio o unión temporal.
- Certificado de aportes a seguridad social y parafiscales.

Sobre el contenido de la propuesta técnica, la oferta debía contener:

- Precios unitarios.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 119 de 179

- Costos y elaboración de la propuesta.
- Impuestos y deducciones.
- Programa de trabajo.
- Equipo de profesionales.

Desarrolla igualmente los siguientes temas:

- Causales de rechazo de la propuesta.
- Declaratoria de desierta de la propuesta.
- Publicación de informes de evaluación.
- Plazo para subsanar.
- Adjudicación.
- Suscripción del contrato y constitución de garantías.
- Garantía única.
- Perfeccionamiento del contrato.
- Supervisión e interventoría.
- Requisitos posteriores a la firma del contrato.
- Liquidación del contrato.
- Control social y veeduría ciudadana.
- Criterios de evaluación y adjudicación.
- Criterios de selección.

Se plantean un componente de anexo técnico:

- Servicios preliminares:
 - Alcance.
 - Excavaciones en conglomerado.
 - Desalojo de material proveniente de excavación y demolición incluye escombrera.
 - Localización y replanteo.
 - Movimiento de tierra y excavación.
 - Cimentación y estructura.
 - Preparación de mezclas.
 - Materiales.
 - Agregados.
 - Dosificación.
 - Operación de mezclado.
 - Acero.
- Mampostería y repello.
- Carpintería metálica y madera.
- Instalaciones eléctricas.
- Instalaciones hidrosanitarias.
- Pisos y enchapes.
- Guarda escobas.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 120 de 179

Con fecha 29 de noviembre se cierra el término para presentar observaciones a licitación LP-006-2010, indicando que, no se presentaron, ante lo cual se declara cerrado el término para presentar observaciones.

Sobre Audiencia de asignación y distribución de riesgos.

El 1° de diciembre de 2010 se realiza audiencia de asignación y distribución de riesgos.

PROCESO DE CONVOCATORIA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS EN LICITACIÓN LP006-2010.

Mediante Resolución No. 574-2010 de diciembre 2 de 2010, se ordena la apertura del proceso de convocatoria a presentar propuestas dentro de la licitación pública No. LP006-2010. Se publica pliego de condiciones.

El pliego se sostiene en tanto no fueron presentadas observaciones.

El 16 de diciembre de 2010 se firma acta de cierre de término para presentación de propuestas dentro de la licitación LP-No. 006-2010.

Sobre la etapa de presentación de propuestas:

A la convocatoria se presentó una única propuesta por parte del Consorcio CCP_Ipiales, representado por el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos; el acta de presentación se firma por Secretario de Planeación y Jefe de Oficina Jurídica. Se anexa la totalidad de documentos de la propuesta presentada por el mencionado Consorcio.

Se suscribe acta No. 079 de 2010 de 22 de diciembre de ese año, la cual contiene evaluación de requisitos habilitantes, evaluación de propuesta técnica económica LP_ 006-2010, la cual es suscrita por el Comité de Licitaciones, Contratos y Adquisiciones, del que hacen parte el señor José Manuel Daza Chamorro, como Secretario de Hacienda; Javier de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación; Carlos Hernando Mendoza, Secretario de Talento Humano; Andrés Martínez Rodríguez, Jefe de Oficina Jurídica.

El Comité define que, de acuerdo al pliego de condiciones, realizó la evaluación de la propuesta económica del proponente Consorcio CCP-Ipiales otorgando 859 puntos. Recomienda la adjudicación del contrato a esta firma por valor de \$2.392.748.975.

Con fundamento en el artículo 90 del decreto 2474 de 2008 se hace adjudicación con oferta única. Anexa documentos de evaluación de requisitos habilitantes.

En esta parte insiste esta Subdirección sobre la propuesta de diseño seleccionado y sobre la cual se levantaría la construcción del Centro de Comercio Popular, esto es, que la propuesta técnica estaba adecuada a la necesidad presentada por el municipio de Ipiales.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 121 de 179

En la carpeta número 1 que contiene documentos pre contractuales ya citados como elemento de prueba, da cuenta a folios 193 a 1999 de la memoria descriptiva del diseño arquitectónico. En la carpeta número dos, folios 201 a 223 contiene balance de cargas folios 224-242, memoria de cálculo estructural a folios 245 a 319, póliza de seriedad de la propuesta a folios 321 a 328, documentos de constitución del Consorcio CCP_Ipiales, presupuesto folios 449 a 500 y análisis de precios unitarios. A folios 401 a 600 se reitera en los documentos que contienen la propuesta presentada por dicho Consorcio dentro de la Licitación LP006-2010, su propuesta de obra civil folios 601 a 800, el programa de inversión y cronograma. Es importante mencionar que los diseños y cálculos fueron elaborados por profesionales expertos y con especialidad en cada uno de los temas. A folios 901 a 1000 se indican memorias de cálculo y especificaciones técnicas de construcción, los profesionales a cargo de su proyección fueron un Ingeniero Civil Calculista, un Ingeniero Electricista.

Ninguno de estos componentes técnicos que formaron el diseño propuesto y presentado en la licitación, fue controvertido en el mismo nivel de rigurosidad con fines de modificación en la etapa de ejecución. No existe documento que así lo corrobore. Se recalca que la construcción del Centro de Comercio Popular a cargo del mismo proponente, debía guiarse por este mismo diseño que fue seleccionado atendiendo a su adecuada interpretación y coherencia con lo que demandaba la entidad territorial.

La adjudicación del contrato responde precisamente a este hecho y se eleva a través de Resolución No. 639 de diciembre 30 de 2010 concediendo la ejecución del contrato de diseños y construcción del Centro de Comercio Popular, al consorcio CCP Ipiales.

Sobre este tema, una de las testigos, la señora Gloria Isabel Erazo Dorado, de profesión Ingeniera Civil citada a rendir declaración, en dicha diligencia indica que sobre la presentación de la propuesta, fue el Arquitecto Fabián Unigarro, integrante del Consorcio CCP Ipiales quien contrató los profesionales necesarios para la elaboración de los estudios y cálculos para este tipo de proyectos. Señalando que los profesionales que realizaron los diseños son altamente calificados y realizaron un trabajo cumpliendo todas las normas requeridas.

La señora Margarita Lucia Huertas González, con quien se practica testimonio sobre los hechos en los que directamente intervino, como quiera que se desempeñaba en el tiempo de plantearse las modificaciones como Secretaria de Planeación Ipiales, no refiere que los cambios hayan tenido origen en falencias técnicas o de diseño, sino por razones de ampliación de cobertura.

Así las cosas, se desvirtúa lo manifestado por el apoderado del señor Darío Vela de Los Rios, en el sentido de que existió falta de planeación en la etapa precontractual.

B. ETAPA CONTRACTUAL.

Es la etapa de ejecución del objeto pactado en el contrato. Es en esta fase en la que se inicia la realización de la obra de acuerdo a los diseños escogidos para

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 122 de 179

materializar el objeto pactado, sus términos y la designación del escenario de control, supervisión o interventoría.

El soporte presupuestal está representado en el CDP No- 2011358 de 30 de diciembre de 2010.

El trámite que se siguió en esta etapa es el que se presenta en auto de imputación de responsabilidad fiscal y que se ratifica en el presente fallo, con fines de confirmar que es en este escenario de ejecución donde se presentan los hechos que desatan el daño al patrimonio del municipio de Ipiales al decidir modificaciones a los diseños sin el soporte técnico que le corrobore, culminando con una infraestructura que se entrega en obra gris y sin posibilidad de uso:

FIRMA DEL CONTRATO: El 30 de abril de 2010 se suscribe el contrato No. 102-2010, entre el municipio de Ipiales representado por el señor Javier de la Carrera Bravo, en calidad de Secretario de Planeación, por delegación efectuada mediante Decreto 012 de enero 25 de 2010 mediante el cual el Alcalde delega esas facultades al titular de la mencionada dependencia, y el Consorcio CCP_Ipiales. El valor del contrato se fija en \$2.392.748.975, acordando como forma de pago un anticipo de 50% del valor del contrato y el saldo mediante presentación de actas de recibo parciales de obra aprobadas. El soporte presupuestal está representado en el CDP No- 2011358 de 30 de diciembre de 2010.

Las garantías en póliza No. 436-47-994000010539, afianzado CCP Ipiales, asegurado municipio de Ipiales. Los amparos corresponden a Cumplimiento para una vigencia de 30-12-2010 a 30-11-2011; Anticipo vigencia 30-12-2010 a 30-11-2011, Pago de salarios 30-12-2010 a 30-07-2014; Estabilidad de la obra 30-12-2010 a 30-12-2013. Mediante Resolución No. 002 de enero 11 de 2011 por la cual se aprueba la mencionada garantía única de cumplimiento No. 436-47-994000010539.

INTERVENTORÍA. El municipio de Ipiales designó al Fondo Rotatorio de Valorización para que ejerza funciones de interventoría del contrato, a través de convenio interadministrativo 013-2011 que se perfeccionó el 13 de abril de 2011, por valor de \$68.000.000, con una duración a la que se extienda el del contrato No. 102-2010. Se pacta como forma de pago un anticipo equivalente al 50% del valor total, de los cuales el 30% equivale al valor del convenio, el 10% y el saldo mediante presentación de actas parciales.

MODIFICACIÓN No 1: El 28 de febrero de 2011 mediante acta suscrita entre el señor Javier Fernando de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación y el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos en calidad de representante del consorcio contratista CCP_Ipiales, acuerdan modificación del contrato de obra No. 102 de 2010, considerando re localización de vendedores ambulantes que ocupan espacio donde se ejecutaría la obra. La modificación se realiza sobre la forma de pago, acordando que se pagaría lo correspondiente al 50% del valor total del contrato en una primera cuota de \$800.000.000 a la firma y legalización de esa acta de modificación y un segundo pago por \$396.374. 487,50, 30 días siguientes a la firma del acta.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 123 de 179

INICIO DEL CONTRATO: El día 9 de mayo de 2011, se firma acta de inicio del contrato No. 102-2010.

PAGO DEL ANTICIPO CORRESPONDIENTE AL 50% DEL VALOR DEL CONTRATO: El 16 de marzo de 2011, de acuerdo a comprobante de egreso No. 12833 se produce pago correspondiente al anticipo. Primer abono por valor de \$800.000.000, a favor de Consorcio CCP-Ipiales/ Fabián Ernesto Unigarro. El 6 de mayo de 2011, conforme a comprobante de egreso No. 13335 se paga saldo por valor de \$370.808.333,50, con los descuentos de ley, para un valor completo de \$396.374.487,50.

INICIO DE LA INTERVENTORÍA: El 9 de mayo de 2011 se firma acta de inicio de interventoría entre el Arquitecto Javier de La Carrera Bravo, Secretario de Planeación, Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro del Consorcio CCP_Ipiales, Ingeniero Javier López Casto Gerente de la entidad interventora FRVM, Ingeniero Rolando Buesaquillo, Subsecretario de Planes y Proyectos Supervisor del Convenio de Interventoría, Ingeniero Víctor Hugo López, Subgerente Técnico FRVM.

SUSPENSIÓN N° 1 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El 13 de mayo de 2011 el señor Fabián Unigarro Bustos, remite oficio al Secretario de Planeación de Ipiales Javier de la Carrera Bravo, solicitando suspensión de obra, informando que no se ha podido iniciar la ejecución de la obra, porque no se ha realizado reubicación de vendedores por parte del municipio. Mediante acta de 19 de mayo de 2011 se suscribe por las partes contratante, contratista y visto bueno de interventoría el acta de suspensión No 1 en la ejecución del contrato No 102-2010, en razón a que no ha culminado en su totalidad el proceso de reubicación de vendedores. Término de suspensión hasta el 30 de octubre de 2011.

INFORME DE INTERVENTORÍA No. 1: El 18 de mayo de 2011 se presenta por parte del FRVM informe No 1 de Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera. Corrobora el cumplimiento de parte del contratista en cuanto a los compromisos de calidad, técnicos, administrativos, financieros, socio-ambientales, de seguridad industrial y salud ocupacional. Expresa que no se ha iniciado la construcción de la obra porque no se ha entregado al contratista el sitio donde se va a ejecutar, pero destaca que ha dispuesto compra de material para su realización los que se encuentran almacenados en una bodega del mismo contratista. Para su verificación dice que realizó visita tal como muestra en registro fotográfico y presenta relación del mismo en valor de \$722.834.560. Firma el informe el Ingeniero Javier Eduardo López Castro, Gerente.

LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN: Mediante resolución 204 de 1° de junio de 2011 la Secretaría de Planeación de Ipiales, concede licencia de construcción modalidad obra nueva al municipio de Ipiales para adelantar la obra objeto del contrato No. 102-2010.

REINICIO DE OBRA: Con fecha 30 de octubre de 2011 mediante acta No 001 que firman contratante e interventoría en el contrato No.102-2010 se da reinicio a la obra.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 124 de 179

SUSPENSIÓN N° 2 DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El 16 de noviembre de 2011 se firma suspensión No. 2 por motivos que tienen que ver con que no terminaba el proceso de reubicación de vendedores en sitio donde se desarrollaría la obra. Se fija suspensión por 45 días, hasta el 30 de diciembre de 2011.

REQUERIMIENTO DEL REPRESENTANTE DEL CONSORCIADO INOBRAS

LTDA: Para el mes de noviembre de 2011 el Arquitecto Fabián Unigarro Bustos, integrante del Consorcio CCP Ipiales había fallecido en un accidente de tránsito. Ante esa circunstancia, el Arquitecto Eduardo Enrique Obando Reyes, Representante Legal de Inobras como firma componente del Consorcio CCP_Ipiales, ejecutor de contrato No. 102-2010, mediante petición de 5 de diciembre de 2011 eleva petición al señor Javier de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación de Ipiales solicitando se expidan documentos previos a la licitación LP-006-2010, propuesta presentada por el consorcio, adjudicación del contrato 102-2010, actas de inicio y suspensión del contrato, apertura de cuenta para manejo de recursos relacionados con el contrato.

La petición se presenta en virtud de que desconocía que a la fecha temía sobre la ejecución, desembolsos, inicio, suspensión, pues informa que el representante del consorcio no había presentado información sobre el tema. Al respecto coinciden en las declaraciones presentadas por los testigos Lola Alicia Patiño Tarapues, en diligencia de 21 de noviembre de 2024, la señora Martha Lucía Coral Cárdenas, en declaración juramentada de la misma fecha; de la misma forma el señor Diego Fernando Erazo Dorado y la señora Gloria Isabel Erazo Dorado, en testimonio de 22 de noviembre de 2024.

SUSPENSIÓN No. 3 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: Persistiendo la ocupación del sitio para la obra por parte de vendedores y en curso el proceso de reubicación se suspende la ejecución del contrato con fecha 28 de diciembre de 2011, se fija como fecha para la reanudación el 29 de febrero de 2012.

CONTINUACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ANTE LA MUERTE DE UN CONSORCIADO:

Mediante Resolución No 597 de diciembre 26 de 2011, el Secretario de Planeación del Municipio de Ipiales, ante el fallecimiento del Arquitecto Fabián Unigarro Bustos, Representante Legal del Consorcio CCP_Ipiales ejecutor dentro del contrato No. 102-2010, decide continuar con el desarrollo del mismo con la Sociedad Inobras Ltda.

AMPLIACIÓN DEL TÉRMINO DE SUSPENSIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO MOTIVADOS EN LA INICIATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MODIFICAR LOS DISEÑOS:

El 29 de febrero de 2012 se firma entre Secretaria de Planeación de Ipiales, Margarita Huertas, la Interventoría representada por el Ing. Wilmer Hernán Guamanzar y el contratista Inobras Ltda., ampliación de suspensión por dos meses, fijando como fecha prevista de reanudación el 30 de abril de 2012.

La prórroga en la suspensión radica en la propuesta de modificar los diseños presentada por la administración local atendiendo la proyección en la cantidad posible de vendedores informales y las expectativas de alcance e impacto de la obra. La suspensión en la ejecución del contrato se prolongaría, hasta tanto se

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 125 de 179

tengan los diseños definitivos. La solicitud de prolongar la suspensión se presenta mediante oficio No. 512-12-01 de 29 de febrero de 2012 por el señor Wilmer Guamanzar Mejía Gerente del FRVM a la Arquitecta Margarita Huertas Gonzales, Secretaria de Planeación, ante la pretensión de ese despacho de la administración de Ipiales de revisar los diseños iniciales de la infraestructura relacionado con el contrato No. 102-2010.

SUSPENSIÓN No. 4 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El 30 de abril de 2012 se produce la suspensión del contrato No. 102-2010 mediante acta suscrita por las partes contratantes, contratistas e interventor. Tiempo de ampliación de suspensión de dos meses, fecha prevista de reanudación: junio de 2012.

SOLICITUD DEL CONTRATISTA SOLICITANDO CUMPLIMIENTO EN ENTREGA DEL TERRENO PARA CONSTRUCCIÓN OCUPADO POR VENDEDORES: El Contratista mediante oficio de abril 30 de 2012 dirigido al Alcalde de Ipiales Darío Vela de Los Ríos, informando que el terreno donde se levantaría la construcción sigue ocupado por vendedores y usuarios de la galería central requiriendo cumplimientos de compromisos por parte del municipio, solicita se informe las determinaciones de la entidad territorial.

REINICIO No. 2 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. El 25 de junio de 2012 se reinicia la ejecución del contrato No. 102-2010 mediante acta firmada por las partes y la interventoría.

En esta parte se hace un corte para presentar el recorrido en la modificación de los diseños de la obra generando, por las transformaciones en sus cantidades, que se diera un giro en lo previsto en la formación del contrato y en el objeto mismo en sentido que se proyectó para culminar de manera total la estructura del Centro de Comercio Popular para que entre en funcionamiento, hacia una obra en estado gris, pero que sin embargo se pagó con recursos públicos que se habían destinado a cumplir con la necesidad sobre la cual se estructuró el proceso contractual.

TRÁMITE A LA INICIATIVA DE MODIFICACIÓN DE DISEÑOS LA OBRA:

- El 29 de febrero de 2012 se suspende la ejecución de la obra por razones que tenían que ver con persistencia en la presencia de vendedores en el área a construir y la revisión de los diseños originales en perspectivas de modificar ante el incremento de vendedores informales a reubicar. No se plantea los cambios por motivos de falencias técnicas.
- El 26 de junio de 2012 mediante oficio 1060-13-01 la Secretaria de Planeación de Ipiales Margarita Huertas González, solicita al Arquitecto Eduardo Obando Reyes, representante de la contratista Inobras presente modificación a los diseños bajo el criterio de que el número de vendedores había aumentado, es decir, existían nuevos vendedores beneficiarios, el texto es el siguiente: *“De acuerdo a las necesidades que el municipio tiene por el **incremento de nuevos vendedores** (subrayado y negrilla fuera del texto), para el proyecto de construcción del centro de comercio popular, se requiere que el proyecto inicialmente establecido se desplace un poco hacia adelante para ubicar una bodega más de locales comerciales **y dejar proyectada otra para una futura etapa**. (subrayado y negrilla fuera del texto). Le solicitamos formalmente se*

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 126 de 179

realicen las apreciaciones del caso y a la mayor brevedad se presente la alternativa de diseños con sus respectivos precios para su revisión y aprobación.”

- A través de oficio 1060-13-01 0374 de julio 23 de 2012 la Arquitecta Margarita Huertas, Secretaria de Planeación dirigido al Alcalde Darío Vela de los Ríos, informa sobre reunión efectuada con la interventoría en la que se abordó la modificación al objeto del contrato No. 102-2010 y remite copia de acta de 6 de julio de 2012 suscrita por la mencionada funcionaria y el señor Wilmer Guamanzar Mejía, como Gerente de FRVM en calidad de interventora en la que se analiza la propuesta de modificación al diseño presentado por Inobras Ltda. a través del Arquitecto Eduardo Obando Reyes el día 5 reiterando en el motivo relacionado con el aumento en el número de vendedores a reubicar. El acta informa sobre la siguiente propuesta:

- Bloque 1 en el primer piso 50 locales.
- Bloque 3 en el primer piso 50 locales.
- Bloque 4 en el primer piso 50 locales.
- Bloque 5 en el primer piso 34 locales.
- Módulos exteriores comidas (9x4) 36 puestos.
- Módulos exteriores varios (22x4) 88 puestos.
- Batería sanitaria.

Expresa la Secretaria de Planeación que el nuevo diseño contempla un nuevo bloque, el número 5, destinado a los locales de granero y se proyecta el bloque 2 que se construirá en una segunda etapa. Se dice que el nuevo diseño aumenta la cobertura y la posibilidad de ampliación de una segunda etapa a futuro.

En el acta se plasma que la parte contratante y la interventoría aprueban la implantación arquitectónica para inicio de la ejecución de los bloques 1,3,4 los cuales no se alteran en sus condiciones inicialmente contratadas y que queda pendiente aprobar el resto del proyecto hasta que se termine de revisar presupuestos unitarios y cantidades de obra.

El contratante hará entrega a la interventoría de la información correspondiente a la modificación de los diseños y se definirá el alcance de la obra.

El 4 de diciembre de 2012, la firma contratista a través de oficio dirigido al Ingeniero Wilmer Guamanzar Gerente de la entidad interventora FRVM, remite presupuesto y análisis de precios unitarios para modificación del contrato.

Con oficio No. 512-12-01 de 5 de diciembre de 2012 el Gerente del FRVM como entidad interventora del contrato No. 102-2010, pone a disposición de la Arquitecta Margarita Huertas Gonzáles, Secretaria de Planeación de Ipiales, la propuesta presentada por la firma contratista con las modificaciones de cantidades ítems contratados y la adición de ítems y cantidades no contempladas, informando que por los motivos que generan esa situación la interventoría los aprueba.

Expresa que las modificaciones obedecen a los siguientes aspectos:

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 127 de 179

- El contrato inicial de obra no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras son indispensables.
- La parte contratante solicitó la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado: la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro de Ipiales.
- El contratista presentó la propuesta correspondiente que fue aprobada por Secretaría de Planeación pasando de 208 locales a 308 a través de la construcción de un nuevo bloque y 20 nuevos módulos exteriores.

Se realizó la actualización de diseños por el contratista y aprobación de la modificación de licencia de construcción lo cual requiere ejecución de una mayor-menor cantidad de obra contratada y actividades no contempladas.

Expresa que se ha planteado desarrollar paralelamente construcción de todos los locales aprobados.

Señala en el oficio la siguiente manifestación que resulta muy relevante en esta decisión y que de la misma forma se destaca en la imputación:

“Cabe mencionar que la modificación de cantidades de ítems contratados y la adición de ítems no contemplados planteada no genera cambio en el valor total del contrato. La cantidad que se va a aprobar en el respectivo acto administrativo no contempla la terminación de las obras, en general se avanza hasta la configuración de 4 bloques en un primer nivel y 29 módulos de comercio exterior (4 locales cada uno) con sus locales en entripiso y cubiertas respectivamente, todo en obra gris.

La terminación total de esta obra requiere de la adición de recursos que en su momento deberá contemplar la administración municipal a través de la Secretaría de Planeación”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

- **MODIFICACIÓN No 2.** El 21 de diciembre de 2012 se firma acta de modificación y adición de ítems no contemplados al contrato de obra No. 102-2010, por parte de la Arquitecta Margarita Huertas González, Secretaria de Planeación Municipal, Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras, contratista, y Wilmar Guamanzar Mejía Gerente del FRVM, entidad interventora. Para el efecto se presentan como consideraciones las siguientes:
 - ✓ La existencia del contrato No. 102-2010.
 - ✓ Que con oficio de 5 de diciembre emitido por el Ingeniero Wilmer Guamanzar Mejía, Gerente del FRVM, entidad interventora de contrato No. 102-2010 solicita modificación de cantidades de obra y adición de ítems no contemplados, que no generan cambios en el valor establecido inicialmente.
 - ✓ Según oficio de 10 de diciembre de 2012 de la Secretaría de Planeación Municipal solicita al Jefe de Oficina Jurídica de Ipiales realizar los trámites para la firma del respectivo acto administrativo.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 128 de 179

✓ Las causas y factores que determinan la modificación de cantidades y adición de ítems son:

1. El contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras son totalmente indispensables.
2. La parte contratante ha solicitado la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado; la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro del casco urbano del municipio.
3. Que revisados los censos se hace necesario dicho aumento.

El contratista presentó la propuesta que fue aprobada por la Secretaría de Planeación, pasando de 208 a 305 locales a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio.

Se había planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados.

Plantea en la cláusula primera adicionar los siguientes ítems con su cantidad y valores unitarios:

Ítem	DESCRIPCIÓN	UN	CANT.	VAL.UNIT.	VAL.TOTAL
1	PRELIMINARES				
1.8.	Demolición de edificios existentes	M2	2209	10.265,00	22.675.385
1.9	Relleno compactado material de préstamo	M3	877.25	26.069,54	22.869.503,97
1.10	Relleno compactado suelo cemento 1:18	M3	92	76.933,02	7.077.837,84
1.11	Construcción casetas temporales	M2	347,5	43.876,26	15.247.000,35
1.12	Relleno Material de sitio	M3	752,1	15.844,60	11.916.723,66
2	CIMENTACIONES				
2.5	Zapatas 1.53* 1.53*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	6	269.718,75	1.618.312,50
2.6	Zapatas 1.50*1.45*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	13	247.741,94	3.220.645,22
2.7	Zapatas 1.20*1.20*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	5	168.258,34	841.291,70
2.8	Zapatas 1.75*1.75*0.40m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	9	420.395,44	3.783.558,96
2.9	Zapatas 1.0*1.0*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000 psi	Und	7	120.693,18	844.852,26
2.10	Viga tensora de cimentación 0.40*0.30Ref:5/8;e=3/8concreto 3000PSI	MI	134,1	100.248,16	13.443.278,26
2.11	Pedestales 0.8*0.40*0.8	ml	147,2	202.565,52	29.817.644,54
2.12	Sollado concreto de limpieza 2280PSI	M3	6,62	217.415,44	13.614.043,94
3	ESTRUCTURAS				
3.8	Columnas 1.25*0.3mRef:5/8";e=37concreto3000psi	ml	21,5	325.646,65	7.001.402,98
3.9	Columna 0.4*0.4mRef:5/8";e=3/8"concreto3000	MI	12	140.038,68	1.680.464,16
3.10	Columna 0.3*0.3mRef:5/8";e=3/8"concreto3000	MI	27	116.249,98	3.138.749,52
3.11	Viguetaamarremuros.15*0.2mRef:1/2"e=3/8"cccto3000psi	MI	726,4	48.378,39	35.142.064,56
3.12	Mesón concreto 0.6m,e=0.1m concreto 3000psi	MI	59	92.801,93	5.475.313,87
3.13	Muro de contención concreto ciclópeo	M3	50	193.260	9.663.000
3.14	Viga cimentación0.30*0.30mRef.5/8",e=3/8"cccto3000psi	MI	52,9	88.158,53	4.663.586,24
3.15	Viga intermedia0.30*0.40Ref5/8;e=3/8"concreto3000psi	MI	341	108.532,99	37.009.749,59
3.16	Viga aérea0.30*0.40Ref5/8",e=3/8 concreto3000psi	MI	829,5	114.149,24	94.686.794,58
3.17	Placa de cubierta módulos exteriores ccto 3000psi	M2	375,84	79.625,19	29.926.331,41
3.18	Placa de contrapiso e=0.1m concreto 3000psi incl. Malla electrosoldada	M2	1983,82	45.329,20	89.924.973,54
3.19	Losa entrepiso concreto metaldeck H=0.11laminacolaborante 2"cal22, entrepiso	M2	2092,7	83.200	174.112.640,08
3.20	Suministro e instalación viga cajón 2PHR 220x80x2mm conectores cortante	MI	1120	64.230,88	71.938.585,60
3.21	Columnetas 0.12*.25muros contención, Ref7/8" ½" e=3/8"concreto 3000psi	MI	100	41.091,96	4.109.196

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 129 de 179

3.22	Acero de refuerzo fy=60000psi	Kg	3900	3.500,95	13.653.705
3.23	Vigueta de amarre muros 0.15*0.2mRef3/8"e=2/8"cto3000psi	MI	522	36.931,00	19.277.982
3.24	Columnetas0.20*0.15mRef:3/8";e=2/8"concreto 3000PSI	ml	362.5	39.297	14.245.162,52
4	MAMPOSTERIA				
4.4	Dilatación vertical para muros, incluye icopor, conectores	ml	1806	3.337	6.026.622
4.5	Dilatación para muros y elementos estructurales-icopor	M2	430	20.476,07	2618270
6	PAÑETES				
6.3	Pendientes e impermeabilización de losa e prom=3,0cm	M2	2092,7	20.476,07	42.850.266.66
11	INSTALACIONES SANITARIAS SUBTERRÁNEAS.				
11.5	Suministro e instalación de tubería sanitaria subterránea PVC4"	MI	260	22.830,09	5.935.823,40
11.6	Suministro e instalación de tubería de mortero 10"y12"	MI	79	23.155,06	1.829.249,74
11.7	Suministro e instalación de tubería de mortero 6"y8"	MI	352,2	16.083,42	5.664.580,52
11.8	Punto sanitario PVC 4"	Und	8	36.603	292.824
11.9	Punto sanitario PVC 3"	Und	5	26.160	130.800
11.10	Punto sanitario PVC 2"	Und	50	19.554	977.700
11.11	Sumidero de aguas lluvias en mampostería incluye tapa en concreto y rejilla	Und	7	484.476	3.391.332
11.12	Cámara de inspección altura de 2.00-3.00 incluye tapa	Und	5	982.221	4.911.105
11.13	Bajante de aguas lluvias 4"	Und	160	18.174,64	2.907.942,40

Por su parte la cláusula segunda determina modificación en cantidades iniciales de la siguiente forma:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT. INICIAL	CANT. MOD. 1	DIFERENCIA
1	PRELIMINARES				
1.1	Localización	MI	8434		
1.2	Excavación	M2	560		
1.3	Demoliciones y adecuación de lote	M3	1860		
1.4	Desalojo y retiro de escombros	M2	575		
1.5	Construcción de campamento	M2	70		
1.6	Relleno compactado	MI	8434		
1.7	Cerramiento	M2	240	240	0
2	CIMENTACIONES				
2.1	Zapatas1.70*1.70*0.30MrEF1/2"concreto3000psi	Und	16	0	-16
2.2.	Zapatas1.35*1.35*0.30MrEF1/2"concreto3000psi	Und	99	80	-19
2.3	Viga cimentación 0.40*0.30*Ref5/8"e=3/8concreto3000psi	MI	896	693,65	-202,35
2.4	Cimiento corrido módulos comidas	MI	282	1276,4	994,4
3	ESTRUCTURAS				
3.1	Columnas 0.70*=0.30mRef5/8"1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	672	470	-202
3.2.	Columnas 0.40*=0.15mRef1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	74	0	-74
3.3	Columnetas0.20*0.15mRef1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	814	1491,3	677,3
3.4	Viga intermedia 0.30*0.40Ref1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	862	0	-862
3.5	Viga de coronamiento	MI	862	0	-862
3.6	Gradería 2do piso hall de circulación	M2	184	0	-184
3.7	Viga canal 0.35x0.40x0.30Ref1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	302	0	-302
4	MAMPOSTERÍA				
4.1	Muros 0.15 espesor	M2	5540	4500	-1040
4.2	Muros ladrillo visto	M2	244	202	-42
4.3	Jardineras	MI	136	0	-136
5	PISOS				
5.1	Fundición pisos concreto	M2	8434	306,31	-8127,69
5.2	Enchape pisos grees interior	M1	2420	2163,82	-256,18
5.3	Enchape pisos grees exterior	M2	624	0	-624
6	PAÑETES				
6.1	Pañete sobre muros	M2	11840	9411	-2429
6.2	Pañete pisos	M2	2560	2290,13	-269,87
7	CUBIERTAS				
7.1	Cubierta sobre lámina metaldeck y concreto	M2	2460	0	-2460
7.2	Modulo metálico tipo alero	MI	168	0	-168
8	INSTALACIONES ELÉCTRICAS				
8.1	Punto eléctrico interno	Und	928	1232	304
8.2	Lámparas fluorescentes interiores	Und	86	0	-86

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 130 de 179

8.3	Punto eléctrico externo	Und	35	35	0
8.4	Lámpara pedestal exterior	Und	16	0	-16
10	INSTALACIONES HIDRÁULICAS				
10.1	Punto hidráulico agua fría	Und	68	68	0
11	INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS				
11.1	Instalaciones subterránea 6" PVC	MI	215	215	0
11.2	Punto sanitario	Und	48	0	-48
11.3	Cajas de inspección	Und	8	20	12
11.4	Bajante aguas lluvias	MI	184	0	-184
12	CARPINTERÍA METÁLICA				
12.1	Ventanería metálica lámina galvanizada calibre 22	M2	785	437,79	-347,21
12.2	Puertas batería sanitaria	Und	20	20	0
12.3	Protectores metálicos exteriores	M2	740	0	-740
12.4	Puertas principales de acceso	Und	8	11	3
12.5	Puerta lámina galvanizada calibre 22 local	Und	208	0	-208
12.6	Módulos comidas rápidas	Und	36	0	-36
12.7	Bancas metálicas exteriores	Und	18	0	-18
13	ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS				
13.1	Sanitario tipo institucional	Und	12	0	-12
13.2	Lavamanos tipo institucional	Und	12	0	-12
13.3	Lavaplatos acero inoxidable	Und	36	0	-36
13.4	Orinales cerámicos	Und	8	0	-8
14	ESTUCOS Y PINTURAS				
14.1	Acabado bajo placa	M2	2420	0	-2420
14.2	Pintura vinilo tipo1 interior y exterior	M2	11260	0	-11260
15	ENCHAPES Y ACABADOS				
15.1	Enchape cerámico piso pared (slón baterías)	M2	456	255	-201
15.2	Enchape granito pulido (meson-módulos)	MI	144	144	0
16	VIDRIOS Y ACCESORIOS				
16.1	Vidrio plano 5mm	M2	4354	0	-435

ACTA PARCIAL DE OBRA No.1. Con fecha 20 de diciembre de 2012 se firma acta parcial de obra entre la entidad interventora FRVM representada por el Ingeniero Wilmer Guamanzar M. e Inobras Ltda., firma Contratista representada por el Arquitecto Eduardo Obando Reyes; se expresa que a esa fecha el porcentaje ejecutado es del 74% y el valor a cancelar con esa acta es de \$581.470.501, quedando un saldo de \$614.903.986. Se anexa al acta parcial No. 1, cuadro que contiene información de condiciones actualizadas de acuerdo a acta de modificación No. 02 de 10 de diciembre de 2012 en el que se indica ítem, unidad, valor unitario, valor total. PRESENTE ACTA: cantidad, valor. ACUMULADO: cantidad, valor.

Se plasma en el cuadro:

- ✓ Ítem 1. PRELIMINARES se planteó un valor de \$172.908.322,08, con el acta parcial No. 01 un valor ejecutado de \$157.807.610,02 y acumulado por \$157.807.610,02.
- ✓ Ítem 2.0 CIMENTACIONES: Valor total: \$171.325.237, y valor de acta parcial No. 1 y valor acumulado de: \$140.435.386,80
- ✓ Ítem 3.0 ESTRUCTURAS: Valor total previsto: \$225.882.379,10. Valor con el acta No. 1 y valor acumulado: \$211. 879.299,20.
- ✓ Ítem 4.0 MAMPOSTERÍA: Valor total previsto: \$129.762.064. Valor con el acta No. 1 y valor acumulado: \$78.137.283.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 131 de 179

- ✓ Ítem 5.0 PISOS: Valor total previsto: \$74.242.013,77. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: \$0.
- ✓ Ítem. 6.0 PAÑETES: Valor total previsto: \$112.176.800,71. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: 0
- ✓ Ítem 7.0 CUBIERTAS: Valor total previsto: \$87.954.867. Valor con acta No 1 y valor acumulado: 0
- ✓ Ítem 10 INSTALACIONES HIDRÁULICAS: Valor total previsto: \$4.429.928. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: 0.
- ✓ Ítem 11 INSTALACIONES SANITARIAS SUBTERRÁNEAS: Valor total previsto: \$12.713.410. Valor con acta No 1 y valor acumulado: \$4.193.265.
- ✓ Ítem 12. CARPINTERÍA METÁLICA: Valor total previsto: \$54.014.321,90. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: \$0.
- ✓ Ítem 13 ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS: Valor total previsto: 0.
- ✓ Ítem 14 ESTUCOS Y PINTURAS: Valor total previsto: \$0
- ✓ Ítem 15 ENCHAPES Y ACABADOS: Valor total previsto: \$18.882.765. Valor con acta No. 1 y acumulado: 0
- ✓ Ítem 16 VIDRIOS Y ACCESORIOS: Valor total previsto: 0.

OBRAS NO CONTRATADAS Y NO CONTEMPLADAS:

- ✓ Ítem 1 PRELIMINARES: Valor total previsto: \$79.786.450,82. Valor con acta No. 1 y acumulado: \$73.016.301,87.
- ✓ Ítem, 2 CIMENTACIONES: Valor total previsto: \$67.183.627,38. Valor con acta No 1 y acumulado: \$64.282.904,77.
- ✓ Ítem 3 ESTRUCTURAS: Valor total previsto: \$615.649.701,65. Valor con acta No 1 y acumulado: \$172.166.494,69.
- ✓ Ítem 4 MAMPOSTERÍA: Valor total previsto: \$8.644.892. Valor con acta No. 1 y acumulado: \$8.644.892.
- ✓ Ítem 6 PAÑETES: Valor total previsto: \$42.850.266. Valor con acta No. 1 y acumulado: 0.
- ✓ Ítem 11 INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS: \$ 26.041.357,06. Valor con acta No. 1 y acumulado: \$15.050.221.

BALANCE DEL CONTRATO:

VALOR CONTRATADO	100%	\$ 2.392.748.975	
ANTICIPO No 1 (11/03/2011)	33%		\$800.000.000
ANTICIPO No 2 (11/03/2011)	17%		\$396.374.487,5
TOTAL ANTICIPO	50%		\$1.196.448,5
ACTA PARCIAL No 1 EJECUTADA	49%		\$1.162.941.002,02
VALORES CANCELADOS INCLUIDO EL ACTA 1PARCIAL	74%		\$1.777.844.988,51
SALDO A FAVOR DEL CONTRATANTE	26%		\$ 614.903.986,43

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 132 de 179

INFORMES DE INTERVENTORÍA.

Informe de mayo 18 de 2011 ya se hizo alusión: El 18 de mayo de 2011 se presenta por parte del FRVM informe No. 1 de Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera. Corrobora el cumplimiento de parte del contratista en cuanto a los compromisos de calidad, técnicos, administrativos, financieros, socio-ambientales, de seguridad industrial y salud ocupacional. Expresa que no se han iniciado la construcción de la obra porque no se ha entregado al contratista el sitio donde se va a ejecutar, pero destaca que ha dispuesto compra de material para su realización, los que se encuentran almacenados en una bodega del mismo contratista, para su verificación dice que realizó visita tal como muestra en registro fotográfico y presenta relación del mismo en valor de \$722.834.560. Firma el informe el Ingeniero Javier Eduardo López Castro, Gerente. Fijan como tiempo de suspensión 135 días calendarios y fecha prevista para la reanudación 30 de octubre de 2011.

Informe de interventoría de 5 de agosto de 2012 dando cuenta en términos generales, que los trabajos realizados a esa fecha eran: aislamiento y cerramiento, demolición de estructuras en concreto, localización y replanteo, movimiento de tierra y excavaciones, desalojo de escombros, zapatas, viga de cimentación, cimiento corrido.

El informe de interventoría de 30 de noviembre de 2012 indica que los trabajos realizados son: aislamiento y cerramiento, demolición de estructuras en concreto, localización y replanteo, movimiento de tierra y excavaciones, desalojo de escombros, zapatas, pedestales, columnetas, columnas, viga de cimentación, viga tensora de cimentación, cimiento corrido, concreto ciclópeo con formaleta, placa contrapiso concreto, muros en ladrillo, viga intermedia, viga aérea, batería sanitaria instalaciones sanitarias. Dice que el avance de la obra es del 50% se anexa archivo fotográfico.

En informe de 7 de diciembre de 2012, la interventoría señala que los trabajos realizados a esa fecha son: aislamiento y cerramiento, demolición de estructuras en concreto, localización y replanteo, movimiento de tierra y excavaciones, desalojo de escombros, zapatas, pedestales, columnas, columnetas, viga de cimentación, viga tensora de cimentación, cimiento corrido, concreto ciclópeo con formaleta, placa de contra piso concreto, muros en ladrillo, viga intermedia, viga aérea, batería sanitaria, instalaciones sanitarias. Se manifiesta que la demolición de estructuras no ha podido cumplirse en su totalidad por la oposición de uno de los arrendatarios.

- ✓ El informe de interventoría técnica y administrativa y financiera de abril de 2013 a folios 1238 y siguientes plantea que los trabajos sobre la ejecución del contrato son de construcción de columnetas, muros de ladrillo, pañetes, módulos externos, impermeabilización de losas, anexa registro de fotografías. Calcula un avance del 80% de la obra.

Es fundamental en esta parte, traer el informe de supervisión a convenio 013 de 2011 (fls 1213-1225) del convenio para la interventoría en el que se indica avance

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 133 de 179

de 80% garantizada la calidad de materiales. Menciona: “I [...] a interventoría mediante los ensayos necesarios solicitados ha corroborado que los materiales suministrados para la obra cumplen con las características y la calidad exigidas, así como también para la calidad del producto final”

Expresa que la interventoría “ha realizado el control de ejecución por medio de inspección y vigilancia siguiendo los parámetros establecidos en los pliegos de condiciones y especificaciones técnicas del proyecto.

Los trabajos que se han ejecutado a la fecha son:

1. Se encuentran contruidos los bloques 1-3-4-5 y módulos externos para comidas de los cuales y como registro fotográfico lo indica se evidencia la ejecución de los siguientes ítems:
 PRELIMINARES-100%
 ESTRUCTURAS-100%
 MAMPOSTERÍA-100%
 PAÑETES-80%
 INSTALACIONES ELÉCTRICAS-50%
 INSTALACIONES HIDRÁULICAS-100%
 INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS-100%”

Se hace saber en el acta, que la obra a esa fecha estaba suspendida, por una parte, esperando la restitución de la bodega número 2 y por efectos de verificación y balance acordados por el Alcalde de Ipiales y la firma contratista a efectos de establecer cantidades de obra ejecutadas.

Se anexa registro fotográfico.

SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: EL 2 de abril de 2013 se firma acta de suspensión del contrato.

La suspensión se prolonga hasta el 19 de agosto de 2014.

REUNIÓN DE COMITÉ TÉCNICO: Con fecha 29 de octubre de 2013 se realiza reunión de Comité Técnico donde se abordan temas relacionados con el alcance real del proyecto, análisis de precios unitarios. El contratista hace conocer que la propuesta de terminar un solo bloque altera el objeto del contrato y sería una manifestación unilateral y que el municipio debería recibir a satisfacción y exonerar al contratista del deterioro y detrimento de la obra.

REUNIÓN DE COMITÉ TÉCNICO: El 10 de enero de 2014 se reúne comité técnico en la que se aborda el tema de reinicio de la obra. En ese espacio se planteó la solicitud del contratista para que la administración reciba la obra a satisfacción la cual advierte quedará sin terminar, además llama la atención de que la entidad territorial cumpla con los compromisos de pago de diciembre de 2013. El Jefe de Planeación menciona en ese evento estar de acuerdo con la propuesta y que no existen a ese momento recursos para pagar y que en efecto se harán con recursos propios en marzo de 2014. El contratista llama la atención

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 134 de 179

de la falta de voluntad de la administración y que sus condiciones no permiten seguir invirtiendo en la obra.

REINICIO DE LA OBRA: El 19 de agosto de 2014 se firma acta de reinicio de la obra. En el acta se advierte sobre las causas que determinaron la modificación del contrato original en cantidades y adiciones. Se menciona que el municipio estableció la necesidad de incrementar ítems no contemplados y no contratados sin que varíe el valor total del proyecto.

PRORROGA DE LA SUSPENSIÓN: Se acuerda prorroga mediante acta No. 2 de agosto 20 de 2014 solicitada por la interventoría, indicando que la ruta crítica producto de la modificación se encuentra en la construcción de 8 módulos faltantes ubicados en la parte de lote donde aún no ha realizado demolición de obra existente por ser esta una bodega ocupada por el señor Omar Benavides objeto de proceso de lanzamiento, por tanto, se requiere de un tiempo adicional de 100 días hasta el 17 de diciembre de 2014.

ACTUALIZACIÓN DE PÓLIZAS: Según se expone en oficio FRVM-357-2014 de 26 de agosto de ese año se actualizaron pólizas del contrato No 102-2010 como se plantea en resolución 138-2014 por la cual se aprueban dichas pólizas.

PAGO DE ACTAS PARCIALES: Se firma acta parcial No. 2 de septiembre 4 de 2014 por valor pagado de \$445.936.708. Se profiere resolución 289 de 10 de septiembre de 2014 por la cual se reconoce y ordena el pago de un pasivo exigible por esa suma. El 13 de noviembre de 2014 se paga acta parcial No. 3 por \$52.444.643. El 28 de noviembre de 2014 se paga acta parcial No. 4 por valor de \$46.497.958 y se reconoce el pago de pasivo exigible mediante Resolución No. 430 de 19 de diciembre de 2014 por ese valor.

ACTA DE MODIFICACIÓN No. 3. El 19 de agosto de 2014 se suscribe acta de modificación sobre la obra, la cual contiene mayores y menores cantidades sobre ítems pactados reformar en la modificación de los diseños originales. Se plantean en el acta las causas que dieron origen a los cambios en diciembre de 2012.

ACTA DE MODIFICACIÓN No 4. Se firma acta de modificación No. 4 de 9 de octubre de 2014 en la que se hace recuento de las causas y factores que la motivan como la estimación del municipio de incrementar cantidades de obra o ítems y disminuir en otros.

ACTA DE MODIFICACIÓN No. 5. El 28 de noviembre de 2014 se firma acta de modificación relacionadas con aprobación en mayores y menores cantidades de obra, respondiendo a las modificaciones pactadas sobre el diseño.

ACTA DE MODIFICACIÓN No. 6. Se firma nueva modificación en cantidades de obra a implementar con fecha 17 de diciembre de 2014.

C. ETAPA POST CONTRACTUAL.

Es la etapa de finalización en la ejecución del contrato en la cual se da paso al balance de cuentas de tipo económico, técnico y jurídico a través del acto de liquidación con la intervención de las partes. Es el momento de la entrega y recibo

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 135 de 179

de la obra en estado en que se encuentra. La liquidación es un paso obligatorio que fijan las partes, pero que de haberse establecido se debe realizar dentro de los cuatro meses siguientes al término previsto para la ejecución del contrato o del acto administrativo que ordene la terminación, o al de la fecha del acuerdo que lo disponga.

Respecto al contrato No. 102-2010 se cumplen los siguientes hechos en su etapa de finalización, como quiera que no ha sido liquidado:

- El 17 de diciembre de 2014, el Arquitecto Eduardo Obando Reyes en calidad de representante legal de la firma contratista Inobras Ltda., informa mediante oficio a la Ingeniera Ivannia Nataly Guevara, Gerente del FRVM entidad interventora, sobre la terminación en la ejecución del contrato No. 102-2010 y hace entrega de acta de ejecución de obra No. 5 para revisión y aprobación.
- En esa misma fecha, 17 de diciembre de 2014, se firma acta final de pago de contrato de obra No. 102-2010 entre Álvaro Pantoja Coral, Secretario de Planeación de Ipiales, Ivannia Nathaly Guevara Delgado, Gerente del FRVM como entidad interventora y Eduardo Obando Reyes, representante legal de la firma contratista Inobras Ltda., por valor de \$54.525.748,50; se anexa cuadro que indica cantidades ejecutadas y su valor total por \$2.380.380.234,3, respecto de un valor acordado de \$2.392.748.975, incluidas las modificaciones planteadas por las partes.
- El 15 de enero de 2015 se firma acta final aclaratoria por valor de \$57.655.936 correspondiente a pago de contrato.

INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA.

- En enero de 2015 se presenta informe final de interventoría técnica-administrativa-financiera de contrato de obra No. 102-2010 por parte del FRVM. El informe concluye lo siguiente:
 - ✓ *“Las actividades realizadas hasta la fecha de finalización 17 de diciembre de 2014 contemplan una ejecución presupuestal del 99,48% con un saldo a favor del contratante del 0,52% (según balance del proyecto-acta final aclaratoria). El acta final aclaratoria, se realizará hasta que el contratista cumpla con los requisitos y obligaciones adjuntos al contrato como pago de impuestos, para posterior pago de la misma.*
 - ✓ *“El proyecto se encuentra ejecutado, según el contrato, en un avance del 99,48%, siendo este avance para la obra gris y se recomienda para contratos futuros realizar la construcción de obras para los acabados y obras complementarias teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:*
 - *Construcción de zonas duras y plazoletas.*
 - *Construcción de parqueaderos y obras complementarias.*
 - *Implementación de tanque cisterna de almacenamiento de agua.*
 - *Construcción de instalaciones para equipo hidroneumático para bombeo hidráulico.*
 - *Construcción de instalaciones para subestación eléctrica (planta eléctrica).*

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 136 de 179

- *Suministro e instalación iluminación exterior (lámparas de poste-reflectores).*
- *Suministro e instalación red eléctrica (cableado-tomacorrientes-interruptores y salidas para iluminación) de bloques.*
- *Suministro e instalación iluminación interior.*
- *Construcciones de acabados de piso en bloques (cerámicas y barrederas)*
- *Suministro e instalación de vidrio plano para ventanería.*
- *Construcción de enchapes para quioscos de comidas (cerámica, granito pulido)*
- *Acabados en repellos (estuco-pintura)*
- *Suministro e instalación de red hidráulica contra incendios (hidrantes-gabinetes de distribución).*
- *Construcción de baños y rampas para minusválidos.*
- *Suministro e instalación de un circuito cerrado para vigilancia.*

La descripción que se acaba de hacer, plasma con soporte probatorio, la teoría desarrollada en auto CDN 500-03-02-288 la cual es refrendada por el Despacho en este auto, confirmando la conclusión que fue en la etapa de ejecución del contrato No. 102-2010 donde se genera el hecho que desata el daño al patrimonio del municipio de Ipiales y que se relacionan con la decisión de modificar la forma en que se estructuró el proyecto para la construcción del centro de comercio popular.

La planeación que se había indicado como una de las circunstancias generadoras del daño al patrimonio de la entidad territorial no puede sostenerse por las razones planteadas en el balance sobre esa etapa, toda vez, que el municipio en ese preciso marco es que presenta el estudio de necesidad, estudios previos, pliego de condiciones sobre los que debía estructurarse la propuesta, que culmina con un proceso de licitación para la selección del contratista.

Se reitera:

- La convocatoria contó con una sola propuesta, el Consorcio CCP_Ipiales.
- La evaluación de requisitos habilitantes, propuesta técnica económica (acta No. 079 de 22 de diciembre de 2010), dan lugar a su selección como oferta única la del mencionado consorcio, atendiendo a que su oferta se adecua a lo solicitado por el municipio de Ipiales. El diseño seleccionado y sobre la cual se levantaría la construcción del Centro de Comercio Popular, era la adecuada.
- La propuesta presenta un diseño que a juicio del municipio resolvía una problemática pública y los fundamentos en la que se soportaba eran técnicos como como informan los documentos que contienen memoria descriptiva del diseño arquitectónico, balance de cargas, memoria de cálculo estructural, propuesta de obra civil, programa de inversión y cronograma. Los diseños y cálculos para responder a la necesidad propuesta por el municipio fueron elaborados por profesionales expertos y con especialidad en cada uno de los temas. A folios 901 a 1000 se indican tales memorias de cálculo y especificaciones técnicas de construcción y los profesionales a cargo de su proyección con formación en Ingeniería Civil como especialidad Calculista, un Ingeniero Electricista.
- Ninguno de los componentes técnicos que se acaban de mencionar se objetó o cuestionó para sustentar modificaciones al diseño sobre el que debía

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 137 de 179

construirse en perspectiva de resolver condiciones de trabajo de un número específico de vendedores sobre los que se levantó la propuesta y superar la problemática de ocupación de espacio público en un área concreta de la ciudad de Ipiales.

- La construcción del Centro de Comercio Popular, debía atender al diseño escogido o aprobado, pues como se planteó en la imputación, el diseño es precisamente *“la prefiguración técnica de la obra que se va a construir, por eso incluye cálculos, topografía, costos, estudios de suelos, materiales, trabajos a implementar, planos destinados a resolver las necesidades de una población urbana específica y en unos tiempos concretos, luego los cálculos se hacen en un contexto especial, que en el caso del espacio público y ventas ambulantes se perfilan, no para resolver definitivamente el fenómeno sino a un colectivo especial centrado en un entorno concreto en este caso la Plaza Central, no para culminar en su totalidad una situación que surge y se reproduce en el tiempo en razones de las anomalías sociales y económicas del país”*.
- Se reafirma en este fallo lo desarrollado con fines de imputación de que: *“las modificaciones sobre cantidades de obra, construcción de elementos no previstas y con los que se firmó el contrato se rompen inadecuadamente por razones que surgen desde la administración municipal en el año 2012 en el sentido de aumentar la construcción de locales e incluso levantar un nuevo bloque sin que aparezcan justificaciones técnicas que lo soporten, solamente la mención que la infraestructura diseñada no podría acoger a la totalidad de vendedores informales, lo cual resultaba arriesgado en tanto el número de la ciudadanos en la informalidad siempre estará en crecimiento, la proyección se hace sobre un número específico de vendedores ubicados sobre un determinado entorno sobre quienes se pretendía resolver una problemática social, por tanto, someter el diseño planteado por el contratista adecuado a un momento y sitio específico, termina en la incertidumbre de desbalancear el presupuesto establecido para culminar de forma total una obra, aumentando sus cantidades con los efectos de una infraestructura inconclusa, en obra gris y bajo la especificación irregular de agotar su terminación en otra fase, lo cual no había sido contemplada, toda vez, que el diseño original culminaría con acabado total, pero en el afán de cubrir nuevas cantidades, nuevos diseños, se deja de hacer otros, con los resultados nocivos que ya se han planteado.”*
- Convalida esta Subdirección Técnica, la ubicación de la fase de ejecución del contrato donde surgen los problemas de los que se deriva el daño al patrimonio público. De la misma forma reafirma las siguientes conclusiones:
- Las persistentes suspensiones en la ejecución del contrato en la mayoría generadas por la ocupación de vendedores que no habían sido reubicados, e impedían la disposición del terreno para la construcción, son consecuencia de una planeación deficiente a cargo del municipio de Ipiales, las modificaciones respecto al diseño no se encuentran en ese hecho, tampoco derivan cambios en las cantidades de obra, ni sobre los costos que se calcularon en la etapa de formación o pre contractual. Las suspensiones tuvieron consecuencias respecta al aplazamiento en los tiempos y modificación en la forma en que se dispuso el pago del anticipo, afectado por irregularidades que llevaron a sanción penal a funcionarios involucrados en el tratamiento y trámite

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 138 de 179

antijurídico de estos recursos vinculados a la financiación del contrato, pero en términos de la ejecución del contrato tendiente a la construcción Centro de Comercio Popular no lo afectaron, como quiera que las suspensiones se generaron por situaciones distintas, salvo los efectos que pudieron generarse sobre el consorciado Inobras Ltda., que asume la continuación de ese contrato bajo esas circunstancias y que precisamente se llevan en términos de perjuicios a un litigio judicial. De esa forma y como se dijo en la imputación, tales hechos no contribuyeron a que la obra no se entregara para cumplir los fines para los que se contrató, que es precisamente lo que representa el hecho dañoso representado en el pago de una obra que no pudo entrar en funcionamiento.

- La primera modificación de 28 de febrero de 2011 se acuerda respecto al pago de anticipo, por cuanto la obra no había iniciado ante la presencia de vendedores en el sitio de construcción.
- El 13 de mayo de 2011 se firma acta No 1 de suspensión estableciéndose por la administración que hasta el 30 de octubre se produciría reubicación definitiva de los vendedores.
- El 16 de noviembre de 2011 se firma acta No 2 de suspensión porque la situación de reubicación de vendedores se mantenía. En el mes de febrero de 2012 se prorroga la suspensión por dos meses, y es en ese año que surge la propuesta de la administración de revisar el contrato con base en lo que denominan “*proyección de la cantidad posible de vendedores que ejercían la actividad*”, es decir, se trataba como se dijo de una manifestación sin sustento técnico, basada en un nuevo número de personas dedicadas a esta actividad informal, que como se dijo, siempre estará en aumento, sin embargo la administración sin sustento material expresa la obligación de verificar los impactos del proyecto respecto a su diseño inicial. La administración en Comité Técnico que se plasma en acta No. 001 de 4 de julio de 2012 plantea en la agenda (1). Modificaciones de los diseños iniciales y alcance del presupuesto, solicitudes realizadas por la parte contratante al contratista. (2). Modificación del presupuesto.
- El fundamento de la administración de Ipiales eran censos futuros, es decir, ni siquiera documentos que soportaran el número de vendedores a la fecha de proponer las modificaciones. Se trataba en tal sentido de cálculos de una población que para esa fecha no eran ciertos, por eso no se allegan soportes documentales que informen que la cuantificación censal sobre la que se proyectó el contrato era equivocada y por tanto se justificaba un nuevo diseño con incremento en el número de locales comerciales para albergar al mayor número de beneficiarios.
- A través de oficio 1060-13-01 0374 de julio 23 de 2012, la Arquitecta Margarita Huertas, Secretaria de Planeación dirigido al Alcalde Darío Vela de los Ríos informa sobre reunión efectuada con la interventoría en la que se abordó la modificación al objeto del contrato No. 102-2010 y remite copia de acta de 6 de julio de 2012 suscrita por la mencionada funcionaria y el señor Wilmer Guamanzar Mejía, como Gerente de FRVM en calidad de interventora con el

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 139 de 179

fin de analizar la modificación propuesta al diseño presentado por Inobras Ltda., a través del Arquitecto Eduardo Obando Reyes el día 5 de julio de teniendo en cuenta que se aumentó el número de vendedores a reubicar, como ya se mencionó anteriormente.

Expresa que el nuevo diseño contempla un nuevo bloque el número 5 destinado a los locales de granero y se proyecta el bloque 2 que se construirá en una segunda etapa. Se dice que el nuevo diseño aumenta la cobertura y la posibilidad de ampliación de una segunda etapa a futuro.

- En el acta se plasma que la parte contratante y la interventoría aprueban la implantación arquitectónica para inicio de la ejecución de los bloques 1,3,4 los cuales no se alteran en sus condiciones inicialmente contratadas y que queda pendiente aprobar el resto del proyecto hasta que se termine de revisar presupuestos unitarios y cantidades de obra. El contratante hará entrega a la interventoría de la información correspondiente a la modificación de los diseños y se definirá el alcance de la obra.
- El 4 de diciembre de 2012 el contratista remite presupuesto y análisis de precios unitarios para modificación del contrato. Inmediatamente a través de oficio No. 512-12-01 de 5 de diciembre de 2012 el Gerente del FRVM entidad interventora del contrato No. 102-2010 pone a disposición de la Secretaria de Planeación de Ipiales, la propuesta presentada con las modificaciones en cantidades, ítems contratados y la adición de ítems y cantidades no contempladas, informando aprobación de la interventoría teniendo en cuenta entre otras razones que la parte contratante solicitó la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado: la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro de Ipiales.
- Se insiste que el 21 de diciembre de 2012 se firma acta de modificación y adición de ítems no contemplados al contrato de obra No. 102-2010, construcción de mayor número de locales por aumento de vendedores, pasando de 208 a 305 a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio.

El despacho se apoya nuevamente en las manifestaciones planteadas por la interventoría que expresa a la Alcaldía que las modificaciones generarían la entrega de la construcción en obra gris y la obligación de inyectar recursos para su culminación como se ha reiterado y presentado de manera textual con anterioridad, así mismo la advertencia del contratista al Alcalde de Ipiales en ese mismo sentido cumplimiento de Inobras Ltda. en la realización de las exigencias de cambios propuesto por la administración en el diseño de la obra que habían planteado para efectos del proceso de licitación, lo cual afecta ítems fundamentales en el diseño arquitectónico y de volumetría.

El contratista le hace la observación al Alcalde que la obra podría incluso quedar en obra negra con efectos de deterioro y aislamiento.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 140 de 179

Así entonces, el pago por una obra civil que se entrega en diciembre de 2014 a través de acta final, que es aclarada en enero de 2015 sin culminar y por tanto sin cumplir con objeto para la que se había contratado configura el daño al patrimonio del Estado, en este caso, representado por el municipio de Ipiales, sin embargo el hecho que genera dicho daño está representada en la decisión de modificar el diseño original de la propuesta seleccionada en la fase precontractual la cual se adecuaba a la necesidad presentada por el municipio de Ipiales en esa fase previa, como se puede constatar con las pruebas que se acaban de citar y se acoplan de manera integral con la totalidad de elementos probatorios, que dan cuenta de la línea de tiempo que se surte en el contrato No. 102-2010.

Los documentos reportan que los cambios en mayores cantidades respecto a elementos contemplados por la modificación bajo el criterio y obligación de no alterar el valor del contrato, implicaban menores cantidades de obra contenidos en ítems originales, con lo que se sacrifica la terminación total en la forma en que se había previsto con la proporción de infraestructura elegida para cubrir unas necesidades específicas y concretas respecto de un número específico de vendedores informales.

El siguiente cuadro indica las cantidades disminuidas en unos ítems, que representan las obras no ejecutadas para cumplir con los fines previstos en la contratación:

CONDICIONES ORIGINALES.		MODIFICACIÓN 2 (12-21-12)		MODIFICACIÓN 3 19/08/2014		MODIFICACIÓN 4 09/10/2014		MODIFICACIÓN 5 28/11/2014		
VALORES		VALORES	ADICIÓN ÍTEMS	DISMINUCIÓN EN ÍTEMS	ADICIONES ÍTEMS	DISMINUCIÓN ÍTEMS	ADICIÓN	DISMINUCIÓN ÍTEMS	ADICIÓN	DISMINUCIÓN ÍTEMS
PRELIMINARES	59.096.312	172.908.322.1	113.812.010.1		584.871.18					
CIMENTACIONES	138.887.957	171.225.237	32.337.280		000000000					
ESTRUCTURAS	402.465.680	225.882.379		176.583.301	62.982.111.47					
MAMPOSTERÍA	328.951.640	129.762.064		199.189.576	22.918.853.73					
PISOS	380.434.976	74.242.013.85		306.192.962.15	000000000	306.192.962.15		29.028.766		39.938.354.8
PAÑETES	138.185.280	112.176.800.7		26.008.479.3	000000000	26.008.479.3				210.903
CUBIERTAS	156.226.320	000000000000			000000000					
INSTALACIONES ELÉCTRICAS	182.067.694	87.954.867		94.112.827	53.029.535.6					
INSTALACIONES HIDRÁULICAS	4.429.928	4.429.928			4.403.444					
INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS	33.406.572	12.713.410		20.693.162	560.863.74					
CARPINTERÍA METÁLICA	257.806.378	54.014.322		203.792.056	OTROS: 63.069.965.16					
ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS	22.659.936	000000000000								
ESTUCOS Y PINTURAS	43.371.660	000000000000								
ENCHAPES ACABADOS	25.974.648	18.882.765		7.091.883						
VIDRIOS Y ACCESORIOS	16.225.500.17	000000000000								
TOTAL	2.190.190.481.17	1.009.478.698.		1.033.664.246.45	207.549.644.81	332.201.441.45		29.028.766		40.149.257.8

Se tiene entonces, que con las modificaciones exigidas por el municipio sin un soporte y sustento técnico, sino soportado únicamente en la versión de un nuevo número de vendedores a reubicar sin que se aporte una estadística o un estudio censal, que termina en la aprobación en el aumento de cantidades de obra pasando de 208 locales que había previsto el presupuesto original a 308, aumento de infraestructura exterior y un nuevo bloque, sin afectar el valor pactado en contrato, era lógico que la obra no podía concluirse, más cuando los precios

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 141 de 179

calculados sufren variación anualmente, lo cual era conocido en tanto la misma administración dispone que la obra se cumpliría en dos etapas, la primera con entrega de infraestructura en obras como en efecto sucedió, y una segunda con recursos frescos que la culmine totalmente y la ponga en servicio, lo cual no había sido acordado en la formación del contrato, no en el momento de la firma del negocio jurídico.

Las variaciones al diseño y construcción de una estructura planteada para solventar en parte un fenómeno social como es la ocupación de espacio público por la economía informal y el mejoramiento de condiciones a los ciudadanos que ejercen ese oficio en un número que se identificó de manera específica para la formulación del proyecto y respecto a una área concreta termina frustrándose.

Convalida este auto lo planteado en la imputación, de que el daño está representado en la inversión que hizo el municipio de Ipiales de recursos públicos con el objetivo de cumplir unas competencias asignadas por la ley como ya se ha expresado y que estaba representada en una obra civil que en su etapa previa planteó de manera pública, una necesidad a cubrir como era el diseño y construcción del Centro Comercial Popular, sobre el que se desarrolla un proceso licitatorio en el que es escogida una propuesta que presenta diseños y presupuesto para la realización total de dicha estructura, cercenado por la decisión de modificaciones a los diseños y cantidades, con lo cual los fines institucionales que concretarían a través de la realización del objeto contenido en contrato No 102-2010, terminan en el fracaso.

Otra situación a tenerse en cuenta en el presente caso, es que el presente asunto hace parte de los asuntos que evalúa la comisión Regional de Moralización, figura ésta creada mediante el Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011 - como una instancia integrada por las cabezas de las ramas del poder público y los organismos de control, separada de la figura -también rediseñada por el Estatuto- de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción (Ley 1474 de 2011, Art. 62 al 71)

Según lo estipulado en dicha norma, cada Departamento debe implementar la Comisión Regional de Moralización que estará encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. La Comisión Regional estará conformada por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital.

En el caso que nos compete, la Comisión Regional de Moralización de Nariño como la instancia encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización, encaminados a la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el Departamento de Nariño, encuentra enfocada su acción en la revisión de casos priorizados de obras inconclusas, dentro de las cuales se encuentra el Centro de Comercio Popular, una obra de gran envergadura tanto de inversión económica o social para con los beneficiarios de dicha obra, pero que a la fecha demuestra un detrimento evidente por existir una

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 142 de 179

obra deteriorada que ha perjudicado en diferentes estancias a la comunidad de Ipiales.

CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO.

Dentro del proceso de responsabilidad fiscal se estimó la cuantía del daño, en la suma de dos mil treientos veintidós millones setecientos veinticuatro mil doscientos noventa y ocho mil pesos (\$2.322.724.298.)

11.1.2 CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA ATRIBUIBLE A QUIEN REALIZA GESTIÓN FISCAL.

Como se ha planteado reiteradamente por esta Subdirección, el daño en responsabilidad fiscal es producto de una conducta dolosa o gravemente culposa, lo cual se entiende que solo puede endilgarse culpa cuando obre prueba que conduzca a la certeza de la ocurrencia de una actuación como mínimo gravemente culposa por parte del servidor público o particular que realice gestión fiscal.

Sobre el tema la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2002, indicó:

“(...) el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía”

“(...).11 En consecuencia, queda pues superada aquella percepción equivocada, de que el daño patrimonial que le pueden causar al Estado los agentes que no cumplen función fiscal tiene tal grado de diferenciación con el perjuicio que le pueden causar los fiscalmente responsables, que justifica o admite respecto de los segundos un tratamiento de imputación mayor. Por el contrario, visto el problema desde una óptica estrictamente constitucional, lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material. En esta medida, el grado de culpa leve a que hacen referencia expresa los artículos 4º párrafo 2º y 53 de la Ley 610 de 2000 es inconstitucional y será declarado inexecutable en la parte resolutive de esta Sentencia³.

Si bien es claro que el daño al patrimonio del Estado debe ser consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, la Ley 610 de 2000 no precisó sus modalidades, por lo cual debe recurrirse a los contenidos del derecho privado, específicamente a las previsiones del artículo 63 del Código Civil que definió la culpa, como aquella conducta que consiste, en no manejar los negocios ajenos, con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios:

³ Sentencia C-619 de 2002.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 143 de 179

“Artículo 63.- Código Civil. Culpa y dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen usar en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. Culpa leve, descuido leve, descuido ligero es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que deba administrar un negocio como un padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado. El dolo consistente en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad del otro⁴.”

Al respecto, la Contraloría General de la República a través de la Oficina Jurídica en concepto N° 201EE0173363 de 24 de octubre de 2014, indicó lo siguiente:

“Para efectos de definir el dolo o la culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual, a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, al indicar: “las culpas graves señalan los hermanos Mazeud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiere querido; era preciso no comprender quid omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño”. De acuerdo con la jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves. (Derecho Civil. Parte II, Vol.II, pag.110) y agrega que “...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente... (Mazeud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictural y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág. 384.”

La ley 610 de 2000 plantea un vínculo directo entre la conducta y la gestión fiscal, de tal forma que es fundamental al momento de endilgar responsabilidad, dirigirse al contenido del artículo 3 de la ley 610 de 2000 que de la define como el cúmulo 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.

⁴ Código Civil, artículo 63.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 144 de 179

Sobre el tema la gestión fiscal, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 9 de agosto de 2001 señaló:

“(...) Como bien se aprecia se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del estado, conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador, el tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del estado⁵.”

Todo lo anterior permite ubicar la responsabilidad fiscal, como la conducta de servidor público o particular que ejerzan función fiscal, que al desligarse de los postulados previstos en el artículo 3º de la ley 610 de 2000 genera por acción u omisión daño al patrimonio público en grado de dolo o culpa grave. Omisión que ocurre cuando la autoridad pública, en este caso el gestor fiscal prescinde o se inhibe de actuar en el cumplimiento de las funciones previstas por norma respecto a su cargo, afectando intereses de otras personas, de la institución y para efectos de la responsabilidad fiscal el patrimonio del Estado, esto es, se produce perjuicio por incumplimiento de normas de observancia obligatoria, por eso el régimen de imputación es subjetivo.

Se trata del incumplimiento los deberes en el manejo y disposición de los recursos que se exige del gestor fiscal en el marco de la transparencia, la eficiencia y el respeto al derecho colectivo de la moralidad pública, sobre lo cual el Consejo de Estado, Sección Tercera, en una sentencia de 8 de junio de 2011 expresó:

“[...] El concepto de patrimonio público cobija la totalidad de bienes, de derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo. [...]”

“[...] bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como, por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc. En donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de

⁵ Sentencia C-840 de 2001.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 145 de 179

toda la población. Así mismo el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. [...]”
“[...] la afectación al patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa por cuanto generalmente supone la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos [...]”

CONDUCTA DEL SEÑOR DARÍO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS.

Como se tiene dicho, el auto de imputación de responsabilidad fiscal define que el hecho generador del daño está representado en la decisión de la administración municipal de Ipiales de modificar los diseños originales previstos en el contrato, exigencia que es presentada a la sociedad contratista y se concreta a través de acta en diciembre 21 de 2012.

La intención de cambios en los diseños de la obra se empieza a ventilar desde inicios de 2012 cuando iniciaba la administración del periodo 2012-2015 en cabeza del Señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Muestra de ello es que el 29 de febrero de ese año cuando en el marco de la firma de acta de ampliación de suspensión de la ejecución del contrato por dos meses se hace conocer por parte de la Secretaria de Planeación de Ipiales, Arquitecta Margarita Huertas, el interés de la administración de modificar los diseños atendiendo a una nueva proyección en lo que dice “cantidad posible” de vendedores informales y las expectativas en el alcance del impacto de la obra. La prórroga en la suspensión se prolongaría hasta tanto se tuvieran los diseños definitivos. La solicitud de prolongar la suspensión se presenta mediante oficio No. 512-12-01 de 29 de febrero de 2012 por el señor Wilmer Guamanzar Mejía Gerente del FRVM a la Arquitecta Margarita Huertas Gonzales, Secretaria de Planeación, teniendo en cuenta esa pretensión por parte de la Alcaldía.

En esa línea, la misma funcionaria mediante oficio No. 160-13-01 de junio de 2012 le informa al Arquitecto Eduardo Reyes, representante de la sociedad ejecutora del contrato 102-2010 que el municipio de Ipiales por efecto del incremento de vendedores informales, requería que el proyecto “se desplace hacia adelante” con el fin de ubicar una bodega más de locales y dejar proyectada hacia futuro, en tal sentido le solicita presente el diseño correspondiente. En el mes de julio se evalúa la propuesta de modificación planteada por la contratista y en diciembre se presenta análisis de precios unitarios sobre la modificación ante el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal para su revisión y aprobación.

El 5 de diciembre de 2012 el Ingeniero Wilmer Guamanzar, Gerente de la entidad interventora Fondo Rotatorio de Valorización Municipal pone en conocimiento de la Secretaria de Planeación, las modificaciones planteadas por la parte contratista, le expresa la aprobación de parte de esa interventoría. Le pone de presente que las modificaciones y adiciones obedecen a que el contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas que resultan indispensable en este tipo de obras, sin embargo sobre este aspecto no se mencionan cuáles y de ser básicas como las

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 146 de 179

califica, con seguridad no generarían transformaciones de trascendencia en las condiciones de la obra.

Lo importante de esta comunicación es la manifestación que hace la interventoría de que la parte contratante había solicitado la construcción de mayor número de locales por aumento de número de vendedores. Que la propuesta de modificación atendiendo a tal requerimiento de parte de la firma Inobras como contratista era aumentar, de 208 locales previstos originalmente, a 305 a través de la construcción de un nuevo bloque y 20 nuevos módulos exteriores de comercio.

Le previene que la actualización o modificación de los diseños requería de una mayor y menor cantidad de obra contratada y de actividades no contempladas con el mismo valor pactado en el contrato. Igualmente le informa que se ha planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados pero con claridad le manifiesta la condición en obra gris en los se iban a entregar: ***“cabe mencionar que la modificación de cantidades de ítems contratados y la adición de ítems no contemplados planteada no genera cambio en el valor total de contrato. Dice, que las cantidades que se van a aprobar en el respectivo acto administrativo no contempla la terminación total de las obras, en general se avanza hasta la configuración de cuatro bloques en un primer nivel y 29 módulos de comercio exterior (cuatro locales cada uno) con sus losas de entepiso y cubiertas respectivamente, todo en obra gris”***. (Negrilla y cursiva fuera del texto).

Recalca la interventoría que la terminación total de esta obra requiere de la adición de recursos, que en su momento deberá contemplar la administración municipal a través de Secretaría de Planeación. (fls 1139-1140).

La nueva circunstancia lleva, como en efecto se decide en Comité Técnico en el que participan Inobras, la Dirección de Obra, la Residencia de obra, la Interventoría a definir aspectos para la continuación de la construcción por efectos de modificación, como completar planimetría del nuevo bloque 5 aprobado como adicional, definición de profundidades de desplante de zapatas y baterías sanitarias.

En ese Comité, la interventoría llama al contratista a completar la información de los diseños arquitectónicos, eléctricos, hidrosanitarios y estructurales ajustados a las modificaciones aprobadas con fines de supervisión técnica y ejecución adecuada de la obra. Se expresa igualmente que se conservan condiciones iniciales de estructura y diseño arquitectónico de bloques que no se modifican y definen que en todos los bloques se realicen losas de entre pisos para posible proyección de segundos pisos. Sobre el bloque adicionado 5 mencionan que se debe realizar diseño estructural para posterior aprobación de modificación de licencia de construcción y ejecución y la necesidad de un nuevo diseño de la red de distribución de la red 1/2 tensión y alumbrado exterior público, contemplando caja de medidores para cada bloque de 50 locales.

Es el 21 de diciembre de 2012 cuando se firma definitivamente acta de modificación y adición de ítems no contemplados al contrato de obra No. 102-2010, por parte de la Arquitecta Margarita Huertas González, Secretaria de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 147 de 179

Planeación Municipal, Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras, contratista, y Wilmar Guamanzar Mejía Gerente del FRVM, entidad interventora.

Las consideraciones que soportan esa decisión fueron las siguientes:

- La existencia del contrato No. 102-2010.
- Solicita modificación de cantidades de obra y adición de ítems no contemplados, que no generan cambios en el valor establecido inicialmente.
- Solicitud de la Secretaría de Planeación Municipal al Jefe de Oficina Jurídica de Ipiales realizar los trámites para la firma del respectivo acto administrativo.

Las causas y factores que determinan la modificación de cantidades y adición de ítems fueron los siguientes:

- El contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras son totalmente indispensables.
- La parte contratante ha solicitado la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado; la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro del casco urbano del municipio.
- Que revisados los censos se hace necesario dicho aumento.
- El contratista presentó la propuesta que fue aprobada por la Secretaría de Planeación, pasando de 208 a 305 locales a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio.
- Se había planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados.

En 2013, el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal remite oficio FRM 306 a la Secretaría de Planeación en cabeza del Ingeniero Andrés Goyes, haciendo una proyección del balance de la obra a esa fecha. Indicando quedaban por ejecutar obras prioritarias por valor de \$82.947.817 y que el saldo por ejecutar en el contrato era de \$254.968.817 correspondientes a la etapa final. Que era necesario que la administración determine las necesidades sobre las que debía en esta etapa modificar de acuerdo a los cambios propuestos y aprobados sobre el diseño de la obra en diciembre de 2012. Le recuerda que por razones de aumento en el número de locales la obra quedaría en estado gris, es decir en un 60% de terminación por tanto y en aras de la culminación la administración debía adelantar acciones para la consecución de recursos que permitan culminarla.

En ese mismo sentido la firma contratista Sociedad Inobras, en oficio dirigido al Alcalde el 22 de noviembre de 2013 le expresa que la empresa había cumplido con las exigencias de modificación exigidas por esa administración respecto a los diseños que se habían presentado con fines de licitación para la selección en el contrato 102-2010, que como Alcalde conocía el contenido de dichos cambios respecto de precios y costos de la construcción del nuevo bloque 5 y 8 módulos exteriores dejando en abandono los bloques y módulos exteriores adyacentes. Incluso advierte que podría presentarse disminución de vendedores a reubicar o beneficiarios de la obra a un número de 34 que ocuparían un único bloque 5 y quedarían por fuera 274 usuarios.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 148 de 179

Le indica que las modificaciones afectaban ítems de instalaciones eléctricas ineludibles para la utilización de la construcción además afectaría elementos importantes del diseño arquitectónico y de volumetría.

Si bien es factible la modificación de los contratos públicos como lo indican los artículos 14 y 16 de la ley 80 de 1993, el primero al señalar que para el cumplimiento del objeto contractual las entidades estatales en su condición de dirección general y en la responsabilidad de ejercer control y vigilancia sobre la ejecución del contrato y con el objetivo exclusivo de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra⁶ podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado, se trata de situaciones excepcionales y ajustadas a unos precisos elementos o circunstancias.

La segunda norma igualmente expresa situaciones de excepcionalidad para la modificación de los contratos al indicar que durante su ejecución la entidad pública cuando no haya acuerdo de las partes y a través de acto administrativo motivado podrá decidir la modificación mediante la adición o supresión de obras, trabajos, suministros o servicios con el fin de evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él. Que si las modificaciones alteran el valor del contrato en veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.⁷

De tal forma que la administración está obligada a analizar la presencia de los aspectos que señala la ley con fines de modificar el contrato que no es cambiar el objeto y atender al principio de que los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones como sucede en el presente caso se plantearon en la etapa precontractual, que concluyó en la licitación pública para la selección del contratista de acuerdo a la propuesta técnica presentada para llenar la necesidad del municipio y se ratificaron al momento de la firma del negocio jurídico. Por esa trascendencia, es que todo cambio está sujeto a unos límites, esto es, no puede ser producto de la decisión sin sustento, sin una causa y deliberada por parte de la entidad estatal.

La Corte Constitucional en Sentencia C-416 de 2012 sobre la modificación de los contratos señaló lo siguiente:

«Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del

⁶ Artículo 14 ley 80 de 1993.

⁷ Artículo 16 ley 80 de 1993.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 149 de 179

Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para «[...] evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación», entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2016, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso. Ahora bien, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.»

Sobre el mismo tema el Consejo de Estado, en concepto radicado con el número 1952 de 13 de agosto de 2009, expresó:

“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado. [...] La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 150 de 179

asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar. Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado. De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes”.

En concepto de radicado 2263 del 17 de marzo del 2017, la misma Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó lo siguiente:

“Sobre el alcance de dicha prohibición, la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó lo siguiente¹⁰: «Así, frente a circunstancias excepcionales la Administración podría usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, con el cumplimiento de los requisitos de ley. Se trataría de la excepción a la regla general de intangibilidad del contrato. La doctrina y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado aportan los elementos necesarios que permiten orientar a la Administración sobre esta vía excepcional y sus requisitos: - No podría aceptarse un poder ilimitado o absoluto de modificación, aun frente a circunstancias excepcionales. Por ello la modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto. [...] -Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas. Debe tratarse de la existencia de circunstancias surgidas de un riesgo imprevisible, no necesariamente de una situación no prevista, que pueda razonablemente considerarse en un futuro mediato o que debieron ser previstas en la etapa de planeación del contrato. Ello supone la existencia de circunstancias posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual, que, además, muestren la imposibilidad de cumplir lo pactado inicialmente, o su falta de idoneidad. Estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas. [...] -La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. La acreditación de estas circunstancias estará a cargo de la entidad estatal, justificada en los estudios

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 151 de 179

previos y en la debida motivación del contrato modificadorio -El cumplimiento del límite cuantitativo consagrado en la ley para los contratos adicionales. [...] -Debe tratarse de prestaciones necesarias e inseparables técnica o económicamente del contrato inicial, que no permitan su uso o aprovechamiento independiente La modificación de las condiciones de la prestación o del contrato debe presuponer que no pueda ser materia de un nuevo proceso de selección, o de su contratación con un tercero, en razón a que, por su naturaleza, resulte inseparable técnica o económicamente de la prestación pactada en el contrato inicial”.

Para el caso que ocupa esa decisión, las modificaciones no se inscriben en las excepciones planteadas por la norma, la decisión de imponer cambios al diseño de la obra en construcción del Centro de Comercio Popular de Ipiales, no pretendía evitar paralización o afectación de un servicio público, o garantizar su efectiva prestación, tampoco el contrato tenía relación con alimentación escolar, explotación o concesión de bienes de propiedad estatal. Las modificaciones como se ha probado en el proceso, no contaron con el soporte técnico o de estudios que le indicaran la necesidad de alterar las condiciones sobre las cuales se escogió la propuesta y se pactó el objeto contractual, menos se motivó mediante acto administrativo tal la decisión, sino que la determinación se toma a través de acta de 21 de diciembre de 2012 acogiendo las razones que tenían que ver con la consideración de que había un nuevo número de trabajadores informales por reubicar por tanto el incremento en el la construcción que les albergaría pero sin el correspondiente soporte que así lo corroborara.

En el testimonio que rinde dentro del proceso la Arquitecta Margarita Lucía Huertas Gonzáles, quien para la época de las modificaciones ejercía como Secretaria de Planeación, ratifica los motivos de tales cambios, entre ellos expresa que el tiempo que transcurrió suspendida la obra dio lugar al crecimiento en el número de vendedores por tanto era necesaria una ampliación, razón que no es justificable por que el fenómeno de la informalidad en un país con las características de injusticia e inequidad como este, siempre será de crecimiento. Sin embargo manifiesta que la factibilidad en tales cambios estuvo a cargo de la oficina jurídica y que el Alcalde era conocedor de tales circunstancias, por cuanto esas decisiones se planteaban en actas bajo custodia del Secretario Privado. Que incluso sobre ese tema se puso en conocimiento al Secretario de Hacienda con fines de disposición de recursos y eventuales vigencias futuras.

Menciona que a la época había un diseño para acoger a los vendedores que no tenían sitio, que era el proyecto original con una modificación básica. Que se realizaron aproximadamente 24 reuniones en presencia del Alcalde y su secretario privado para discutir el asunto en la que incluso hubo participación de la comunidad y que se encargó al Jefe de Espacio Público el censo de los vendedores. Reitera que el Alcalde Darío Vela De Los Ríos, era conocedor de la forma en que se toma esa decisión, que participó en la misma en tanto hizo parte de los Comités y era su secretario quien llevaba las actas de las reuniones. Que todas las decisiones que se tomaban contaban con el visto bueno de un comité interdisciplinario que conformó el Alcalde en el cual se incluía.

El señor Luis Miguel Córdoba el 12 de noviembre de 2024, quien en calidad Ingeniero Civil se vinculó en 2013 como profesional de apoyo al Fondo Rotatorio

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 152 de 179

de Valorización Municipal de Ipiales, entidad interventora de contrato 102-2010, presenta testimonio informando sobre las modificaciones que “tenía entendido que en el 2012 se realizó una modificación al alcance y por tal a los diseños, porque, inicialmente se había propuesto o planificado un diseño 208 locales y la solicitud era la construcción de 305. Que la interventoría en ese tiempo 2012 se encuentra que no hay coincidencias con respecto a la topografía y estudios geotécnicos, se realizan unas recomendaciones normales de verificación de campo que tienen que ser obligatorias porque las evidencias geotécnicas del perfil estratigráfico no coincidían con los estudios iniciales de la planificación por parte de la interventoría se hace los requerimientos al diseñador y constructor que es el mismo para que verifique los suscitado. Por otra parte hubo una verificación del diseño por cambio de normas sismo resistente, situación que pudo conllevar a ajustes en el diseño, construcción y presupuesto. En adelante, ya no estuve en el Fondo. De la misma forma conozco que una suspensión se debió por el no desalojo de antiguo usuario de la antigua galería, por tanto no se podía continuar con la demolición de estructuras y construcción de la nueva obra. De allí en adelante se presentaron unas modificaciones de mayores y menores cantidades de obra en el periodo 2013 a 2015 las cuales se hicieron en balance presupuestal y eran necesarias porque en una obra civil que fue modificada en su alcance inicialmente en el 2012, produciría mayores cantidades de obra, como también por los ajustes que se fueron realizando en la ejecución de la obra, por ejemplo, algo muy simple, si la topografía de campo no coincide con la topografía del diseño, es posible la variación de cantidades. En este caso sí hubo una modificación a la estructura, es viable que las cantidades varíen, eso pasa en cualquier obra civil. Esas fueron las modificaciones de 2013 a 2015 y que estaban sujetas a las modificaciones de 2012. Para informe final de interventoría, se informa que el proyecto llega a obra gris y se recomienda realizar la construcción de obras complementarias y de acabado. Para ese caso, es necesario tener un presupuesto adicional al contractual y el cual queda informado que se debe realizar en el informe final de interventoría como recomendaciones. Reitero que las modificaciones realizadas entre el 2013 y 2015 se producen en su gran mayoría por el cambio de la modificación al alcance del proyecto en el año 2012. En su momento, para legalizar esta modificación se debía hacer un adicional en el presupuesto para el alcance de lo modificado”.

Da a conocer que la información que tenía era que la modificación obedeció a un nuevo censo de usuarios. Expresa sobre modificaciones y adiciones de ítems no contemplados al contrato de obra pública No. 102 de 2010, distintas a las del 21 de diciembre de 2012, como las actas modificatorias de fechas 19 de agosto (No. 3), 9 de octubre (No. 4), 28 de noviembre (No. 5) y 17 de diciembre de 2014 (No. 6), respectivamente, fueron en mayores y menores cantidades de obra, conservando el presupuesto inicial mediante un balance presupuestal. Menciona que teniendo en cuenta el informe final de interventoría donde se realizan las recomendaciones para implementar un proyecto o un nuevo contrato para realizar obras complementarias y de acabados, se tiene conocimiento de que se estaban realizando gestiones para realizar dichas obras complementarias por parte de la Alcaldía Municipal en el 2015. Fruto de las gestiones, el Alcalde Municipal en su tiempo realizó en su tiempo proyecto de acuerdo para realizar un crédito ante Banco de Occidente con el fin de realizar las obras complementarias y de acabado recomendadas en informe final de interventoría. Desconozco el valor y el resultado

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 153 de 179

de dicha gestión, si fue aprobado por el Concejo Municipal, si se hizo estudio previo para continuar el proyecto y si se aprobó el crédito.

La Arquitecta María de Jesús Ruiz, quien para la época prestaba sus servicios profesionales como apoyo técnico en el Fondo Rotatorio de Valorización de Ipiales, entidad encargada de la interventoría, expresa que la preocupación de esa entidad respecto a las modificaciones al diseño eran que el presupuesto no iba a alcanzar para dejar terminada la obra puesto que la ampliación en el número de locales incrementaba el valor del contrato, que para ello el Doctor Darío Vela De Los Ríos adelantaba gestiones para un empréstito para poderla culminar.

Sobre el sustento para la modificación menciona que conoce de cerca la situación porque su madre es comerciante que ejercía la labor en la antigua plaza central, y que tenía que ver que el diseño no tuvo en cuenta el espacio donde se ubicaría a los comerciantes de ese espacio, sobre los demás vendedores que se pretendía ubicar dice que no conoció de donde salió la necesidad de aumentar los locales. Que la propuesta de dividir la ejecución del contrato en dos etapas era precisamente porque no existían los recursos para dar por terminado ese proyecto. Sobre dificultades e imprevistos dice que recuerda la ocupación de una bodega por parte del señor Omar Benavides que se negaba a hacer desalojo.

La señora Lola Alicia Patiño Tarapuez, en su testimonio informa que conoce que en el transcurso del contrato, la administración municipal exigió al contratista cambios en el número de locales inicialmente establecidos en el contrato que por tanto el acabado en obra blanca se sacrifica y termina entregándose en gris. Que Inobras como contratista se había opuesto a esas modificaciones y había propuesto que se haga de parte de la administración esfuerzo económico para poderla culminar. Que pese a las modificaciones y sus implicaciones el contrato no tuvo reajuste en el tema económico.

El señor Diego Fernando Erazo Dorado, que ejercía en el tiempo de ejecución del contrato como arquitecto residente de la obra civil contenida en contrato 102 de 2010, menciona que conoció los diseños originales de la obra porque eran los planos que el municipio entrega para la construcción. Dice que posteriormente se entregaron los rediseños acorde a las exigencias del municipio contratante, que como residente y parte de la empresa constructora se limitaron a obedecer las exigencias del contratante, que no conoce si se satisfacía o no las exigencias de los comerciantes respecto a número de locales, que eso es parte de los estudios previos que el municipio saca antes de la licitación. Que los censos que se debieron realizar son responsabilidad del contratante. Que conocía los motivos de las suspensiones y que correspondían a que el municipio carecía de los recursos para realizar pagos de avance de obra de acuerdo a las continuas manifestaciones del alcalde de turno Darío Vela. Desde la parte constructiva, dice, que da cuenta de las suspensiones físicas de la obra porque tiene entendido que desde el momento de la adjudicación hasta el inicio real hubo suspensiones de carácter administrativo. Sobre las modificaciones dice que el proyecto contemplo cinco bloques de locales más los puestos de venta exteriores igualmente contemplados en el diseño. Por problemas presupuestales de municipio, inicialmente se iban a construir tres bloques y los quioscos, pero que posteriormente, el contratante dio la orden de construir un bloque más aumentando el número de locales. Esto dio como resultado que la obra inicialmente contratada en obra blanca o terminada se

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 154 de 179

tuviera que restringir a obra gris para lograr la igualdad presupuestal con el aumento de cuarto bloque de locales y deja constancia que está por construir un quinto bloque. Que para la terminación completa de la obra, expresa que no hubo aumento de recursos lo que se logro fue una igualdad entre mayores y menores cantidades de obra, que la administración de ese tiempo en cabeza del Alcalde Darío Vela, planeó la ejecución de una segunda etapa para la construcción del Centro de Comercio Popular que consistía en la entrega de los acabados, de eso dice tiene conocimiento y hacer entrega de copia de resolución 487 de 2015 primera hoja donde consta inicio de proceso administrativo para obtener consentimiento de proponentes para revocar acto administrativo de apertura de proceso de licitación pública LP004 2015; oficio dirigido al señor Alex Alberto Paz por asesora jurídica de Ipiales y de contratación, de 30 de diciembre de 2015 solicitando diligenciar formato de autorización para la mencionada revocatoria, formato, solicitud de especificaciones técnicas acerca de la licitación LP004 2015 por parte del Arq., Alex Alberto Paz. Primera hoja de resolución No. 188 de 8 de marzo de 2016 por la cual se revoca el acto administrativo de apertura del proceso de licitación LP 004-2015. Menciona que el avance de la obra en 2011 era de cero por cuanto el lote donde se iba a construir estaba ocupado por vendedores, que la obra física empezó el 25 de junio de 2012 cuando inició su labor como residente. Que la obra se suspendió en abril de 2013 por 16 meses y se dio continuidad al trabajo en agosto 19 de 2014 y culminando en diciembre de 2014. Dice que falta un 30% para terminar la obra que corresponde a ventanería, vidrios, puertas, pintura, enchapes, instalación de accesorios eléctricos, pavimentación exterior entre otros que habilitarían el proyecto para su uso inmediato. Que Inobras no presento propuesta de diseño modificado porque ya estaba concebido en todos sus componentes técnicos.

Con fecha 22 de noviembre de 2024 se práctica testimonio con la señora Gloria Isabel, informa que la obra inició el mes de junio de 2012 después de haber realizado los ajustes y modificaciones que requería el nuevo equipo de gobierno y se impuso el cambio del objeto del contrato pasando de 208 locales terminados a 304 locales en obra gris aduciendo que las necesidades del municipio y por los censos que habían actualizado era necesario densificar el número de posibles beneficiados del proyecto y que las obras de acabado u obra blanca se realizarían en una segunda etapa. A pesar de la advertencia que Inobras hizo de la inconveniencia de dejar una obra sin terminar, el equipo de gobierno insistió y exigió que Inobras haga los cambios que según ellos eran necesarios. Inobras, se vio obligada a aceptar siempre por el asunto del anticipo que estaba siendo cuestionado y que a pesar de no haber recibido ese dinero a Inobras lo hacían responsable. En el mes de junio de 2012 se hace la entrega parcial del lote sobre el cual se va a realizar la construcción porque uno de los vendedores se niega a desalojar el sitio donde tenía su negocio. En noviembre de 2012 Inobras hace entrega de acta de avance de obra No. 1, con un porcentaje ejecutado de 50%, todo esto hay que resaltar que hasta ese momento Inobras no había recibido ni un peso por parte de la Alcaldía, es decir se financió todo ese avance con recursos de Inobras Ltda., quien tuvo que acudir al crédito y a venta de activos para poder cumplir. Esa acta, no se pagó en tiempo oportuno porque, según el Alcalde, no había dinero para cubrir ese avance y tomó la determinación de suspender la obra. Pasó como seis meses aproximadamente y por derechos de petición y solicitudes de Inobras se reinició la obra y se hicieron pagos parciales del acta No. 1 así

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 155 de 179

continuó la obra con dificultades en los pagos hasta junio de 2014 que se hizo la entrega final del proyecto de acuerdo a lo establecido en el contrato con una calidad de obra excelente. De eso hay constancia y reposa en los archivos, hace entrega de unas impresiones de fotografías donde se ve el estado en que fue entregada la obra a satisfacción del contratante y recibido por Interventoría.

Igualmente entrega documentos relacionados con la existencia de una licitación donde se realizaría la segunda etapa o segunda fase del proyecto que incluye los adicionales y la terminación en obra blanca o de acabados de toda la obra.

Con esto se puede ver que no es verdad que haya habido la intención de dejar una obra inservible, sino que hubo la disponibilidad de terminarla y dar al servicio de los vendedores informales de la ciudad de Ipiales un sitio cómodo, seguro y funcional que les permitiera trabajar de manera digna. Dice que si hasta el momento que rinde la declaración la obra sigue inconclusa no es por que Inobras haya hecho las cosas mal, sino porque no ha existido un mínimo de voluntad por parte de la Alcaldía del municipio de darle continuidad y terminar una obra que es muy necesaria para Ipiales. Menciona que el estado actual de las obras que se entregaron en el año 2014 es de abandono, sin embargo, estructuralmente se encuentra sin ningún inconveniente, es decir, si existe voluntad la obra se puede terminar y ponerla al servicio de quienes lo requieran, menciona que no existe pérdidas de dineros públicos, y vale señalar que Inobras nunca hizo el papel de gestor fiscal, no estaba en posición de hacer oposición a las decisiones de su contratante a pesar de las advertencias realizadas oportunamente, la obra aún sigue en obra gris, que no quiere decir que sea inservible, es muy distinto.

Se hace entrega de los documentos mencionados en 13 folios de fotografías de la obra al momento de la entrega. Igualmente copia de oficio de 26 de junio de 2012 firmado por la Secretaria de Planeación de Ipiales Margarita Huertas dirigido al Arquitecto Eduardo Obando, Representante de Inobras solicitando que el proyecto inicialmente establecido se desplace un poco hacia adelante para ubicar una bodega más de locales comerciales y dejar proyectada otra para futura etapa, menciona que esto es importante porque refiere a la construcción de una futura etapa, por eso Inobras no estaba obligado a terminarla. Entrega dos folios de acta de reunión de 6 de julio de 2012 entre la Secretaria de Planeación Margarita Huertas, la entidad interventora FRVMI representada por el Ingeniero Wilmer Guamanzar, y el Arquitecto Eduardo Obando Reyes representante de Inobras Ltda. donde se plasma la forma en que iba a quedar la obra. Entrega de 9 folios que prueban la existencia de la licitación LP 004-2015 que consideraba la terminación de la obra Centro de Comercio Popular : Oficio de 30 de diciembre de 2015 firmado por la Jefe de Oficina Jurídica y de Contratación del municipio de Ipiales dirigido al señor Alex Alberto Paz Hurtado de la Unión Temporal CCP Ipiales proponente de licitación pública LP004-2015 solicitando autorización para la revocatoria del acto de apertura, formato de autorización, Resolución No 487 de diciembre 21 de 2015 por la cual el municipio de Ipiales inicia procedimiento administrativo para la obtención de consentimiento de los proponentes para revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública LP 004-2015 con la primera consideración incompleta y la parte final del acto administrativo en los artículos 3° y 4° y la forma de la señora Liliana Burbano Benavides Alcaldesa Encargada, primera hoja de Resolución 188 de 8 de marzo

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 156 de 179

de 2016 por la cual se revoca acto administrativo de apertura del proceso de apertura de licitación pública LP 004 2015 contiene una parte de la hoja uno de la parte considerativa, Oficio de 4 de noviembre de 2015 firmado por el Arquitecto Alex Alberto Paz Hurtado dirigido a Alcaldía de Ipiales solicitando información o expedición de paquete técnico del proyecto objeto de licitación LP-004-2015 en condición de posible oferente, oficio de 20 de noviembre de 2015 firmado por el mismo Arquitecto dirigido a la Alcaldía de Ipiales sobre respuesta a solicitud que había presentado respecto a observaciones un folio de la primera parte del oficio.

Menciona que Inobras no consideró desistir del contrato por efectos de las modificaciones atendiendo a la orientación de los asesores de la empresa que si bien el anticipo había sido entregado de manera irregular al Arquitecto Fabián Unigarro, Inobras tenía que responder y la empresa no estaba en la capacidad económica de asumir ese cargo. Lo que más le preocupaba a Inobras era que la empresa estaba ejecutando un proyecto de construcción de viviendas y tenía la responsabilidad con los compradores y con el banco de cumplir con un crédito constructor y la entrega de las viviendas y a Inobras llevar un proceso ya por mucho tiempo como era hasta el contencioso administrativo era perjudicial en todo sentido y nos indicaron expresamente que nos podían aplicar la caducidad y eso no se podía permitir. Menciona que cuando Inobras tuvo conocimiento de la adjudicación contrato se enteraron que los diseños fueron elaborados por personas altamente calificadas y realizaron un trabajo cumpliendo todas las normas requeridas. Que las modificaciones a ese diseño original fue pasar de obras de acabados a obra gris y aumentar un bloque de las mismas características a las que ya existían en la propuesta inicial por lo tanto los diseños y cálculos seguían siendo los ya aprobados. Las modificaciones en cuanto a implantación o ubicación de los bloques de locales en el lote los hizo Inobras, con la aprobación de la interventoría. Dice que el municipio recibió la obra a satisfacción de acuerdo al contrato y se verificó el cumplimiento del mismo, tanto en calidad como en cantidad de obra ejecutada y se firmó el acuerdo entre el contratante el municipio de Ipiales representado por el Jefe de Planeación Municipal, el Interventor que era el Gerente del Fondo Rotatorio de Valorización y el contratista Inobras. Sobre las modificaciones al diseño, plantea que el inicio de obra se acordó con quien entonces asumía el nuevo periodo de la Alcaldía de Ipiales que era el Doctor Darío Vela, junto a su equipo técnico representando por la Arquitecta Margarita Huertas Jefa de Planeación y el Ingeniero Wilmer Guamanzar, director del Fondo Rotatorio de Valorización de Ipiales, quienes indicaron que era necesario la modificación del objeto del contrato por cuanto el número de comerciantes que requerían de un sitio en el Centro de Comercio Popular era mayor y que era preferible hacer mayor número de locales en obra gris y que la obra blanca o de acabado la proyectaban para hacerla en una segunda etapa, a pesar de las advertencias realizadas por Inobras se insistió en ese cambio y bajo esas condiciones se dio continuidad al contrato. Dice que Inobras manifestó y advirtió que lastimosamente una obra que inicia en un periodo de alcaldía difícilmente quien le sucede en el siguiente periodo termina las obras inconclusas que era mejor dejar una obra más pequeña pero completamente terminada. El Alcalde manifestó que él iba a terminar la obra en su periodo con una nueva licitación para la culminación de obras de acabado. Prácticamente fue un compromiso y como ya había dicho efectivamente hubo una licitación para esta culminación de obra que desafortunadamente se desestimó y revocó esta licitación. Reitera que Inobras no tenía alternativa de rechazar o de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 157 de 179

desistir del contrato, porque había el precedente del desembolso de un anticipo entregado irregularmente y obligaba a dar continuidad al contrato, porque de lo contrario se vería inmersa en una demanda por incumplimiento, además de tener que responder por un anticipo que no había recibido. Eso no daba alternativa, había que continuar, sí o sí. Dice que desde el inicio el municipio contempló la ejecución de una segunda etapa en el proyecto de centro de comercio popular, por eso, tomó la determinación en esta primera etapa que se hicieran 308 locales en obra gris y que en una segunda etapa iban a construir un bloque adicional y los acabados de toda la obra. Aporta como hecho nuevo que es de conocimiento público la existencia de una acción popular porque hubo amplia difusión a través de los medios radiales, televisión local y redes sociales, que la misma fue presentada por el señor Herlinto Velasco Arteaga, fue fallada y se ordenaba al Alcalde dar cumplimiento al contrato con Inobras Ltda., y continuar con la segunda etapa que era la construcción de un bloque adicional y las obras de acabado que permitieran poner en servicio la obra realizada y entregada al municipio desde el año 2014 ya que se considera una obra prioritaria para el municipio de Ipiales. Hasta la fecha no se ha dado cumplimiento, esto demuestra que hace falta un poco de voluntad por parte de la Alcaldía y poner esta obra al servicio de los comerciantes que hoy por hoy tienen que trabajar en las calles con el peligro que esto conlleva en lugar de estar ocupando unos locales cómodos, funcionales y que les brinden seguridad. Sobre este tema aporta una copia del documento de sentencia en la acción popular referida en 22 folios.

Las pruebas tanto documentales, como los testimonios dan cuenta que las modificaciones propuestas por la administración municipal de Ipiales para el año 2012 y que se concretan en acta de 21 de diciembre de ese año, no tenían relación el componente de cimientos, estructura arquitectónica, eléctrico, hidrosanitario, acabados, pisos, enchapes y demás componentes constructivos de la obra civil contenida en contrato No. 102-2010, esto es, que los diseños presentados en la licitación pública acogían las necesidades requeridas por el ente territorial respecto a la construcción del Centro de Comercio Popular.

Así mismo se corrobora que las modificaciones propuestas no se enmarcan en situaciones excepcionales como lo plantea la ley 80 de 1993 en los artículos 14 y 16 y desarrollado por la jurisprudencia como se planteó con anterioridad. Las modificaciones se asientan en una acta que recoge las razones o causas por las cuales se proponen desde la administración, como son la existencia nuevos vendedores informales a reubicar con lo que se consideró por la autoridad local contratante aumentar las cantidades de obra, específicamente mayor número de locales con la construcción de un nuevo bloque, pasando de 208 a 305, y locales o quioscos exteriores.

La causa de nuevo censo o proyección de mayor número de vendedores informales no se sustenta en términos técnicos o de estudio estadístico o censal, sino que se queda en la afirmación sin respaldo material.

Las pruebas contenidas en documentos y los testimonios indican que las modificaciones sobre el diseño de la obra, implicaron mayores cantidades construidas sin afectar el valor original del contrato y sin considerar variación de precios, lo cual condujo a aumentar mayor proporción en unos ítems y disminución

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 158 de 179

en otros, manifestándose finalmente en el sacrificio de una infraestructura que se diseñó para entregarse totalmente acabada y para funcionamiento, por una estructura en obra gris y abierta por determinación de la misma administración a una segunda etapa, cuando lo pactado fue culminación en una sola fase.

El Alcalde para año 2012 señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, conocía y era participe de la propuesta de modificación, si bien se había delegado las funciones de contratación en la Secretaría de Planeación, estaba al tanto de tales circunstancias e incluso participaba del Comité Multidisciplinario que el mismo constituyó con fines del contrato No. 102-2010. Era conoedor igualmente de los efectos de las modificaciones a los diseños originales, pues la propuesta radicaba en ampliar las cantidades de construcción aumentando el número de locales interiores con la construcción de un nuevo bloque y mayor número de módulos exteriores. La interventoría advierte sobre las consecuencias expresando que los cambios llevarían a la entrega de la estructura en obra gris y la necesidad de incorporar nuevos recursos para la terminación total.

En ese mismo sentido, el contratista como ya se ha repetido recalca que la implementación de las exigencias de modificación propuestas desataban cambio lógicos respecto a los precios contenidos en el proyecto modificado, que la construcción de un nuevo bloque terminado reduciría y hasta se agotarían recursos al resto de la obra, trastocando las especificaciones contratadas sobre una infraestructura que se previó en un principio entregarse culminada y para el servicio.

El conocimiento que tenía el Alcalde de Ipiales para el periodo 2012-2015 sobre los efectos de las modificaciones propuestas en términos de que se avanzaría hasta una construcción obra gris que implicaba inutilización para los fines para los que se contrató, es refrendado por los anuncios que se iban presentando respecto a culminar el proyecto en una segunda etapa, cuando lo acordado y sobre el que se agotó el procedimiento contractual en sus etapas previa y a la firma era que se agotaba en una sola. Se sabía que la compensación con mismo valor entre mayores cantidades y menores en algunos ítems, conduciría a inconclusión de dicha infraestructura, por tanto disponen de gestiones para la consecución de recursos para poderla terminar y resolver el objeto que llevó a la firma del contrato, cuando la lógica era culminar la obra conforme a los diseños originales y frente al fenómeno creciente de la economía informal y la ocupación del espacio público iniciar después de culminar el primer proyecto un segundo proceso contractual.

Previendo los efectos que la administración pudo evitar, relacionados con las modificaciones a un contrato firmado para culminar el Centro de Comercio Popular en una etapa y que por unas modificaciones sin sustento técnico impusieron con el mismo presupuesto construcción de mayores cantidades, dejando un equipamiento en obra gris, por tal sin funcionamiento material, el señor Darío Vela de Los Ríos, inicia la gestión para la consecución de recursos para garantizar la culminación de la obra por vía de un empréstito o crédito bancario, cuando los efectos negativos respecto a los cometidos que el municipio pretendía cumplir iban a fracasar.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 159 de 179

Dan cuenta de esta situación el Acuerdo No 023 de noviembre 28 de 2014 por medio del cual el Concejo Municipal de Ipiales concede facultades protempore al ejecutivo local para gestionar y suscribir contratos de empréstito con entidades financieras públicas y privadas del orden nacional e internacional. (fls 2639 -2643) Con esas facultades el señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos solicita empréstito por \$2.000.000 mismo que fue aprobado, sin embargo por información de la misma entidad en oficio de 19 de noviembre de 2024 a folio 2992 no se produjo desembolso y por tanto la deuda no se hizo efectiva.

Sobre esa situación se tiene igualmente que en el periodo de su administración año 2015 se inicia proceso para la adjudicación de la construcción del Centro de Comercio Popular segunda etapa, el cual fue registrado en su viabilidad y elegibilidad en banco de proyectos con fecha 13 de octubre de 2015. (fl 2998).

En ese sentido se elaboran y publican estudios y documentos previos para la contratación de la obra pública “Construcción del Centro de Comercio Popular del Municipio de Ipiales, Segunda Etapa,” el cual fija como costo total de la obra tendiente a terminar la construcción en \$1.438.902.677 (fls 2999-3010)

En la descripción de la necesidad se menciona:

“Por medio del proceso de contratación pública LP 006 de 2010 la administración municipal de vigencia 2008 -2011 contrató el proyecto denominado DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO, por un valor de DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$ 2.392.748.975) con los cuales se ejecuta la construcción de obra gris de cuatro (04) bloques de un piso de 50 locales cada uno, un bloque de un piso con 34 locales y 31 kioscos de cuatro locales cada uno para un total de 308 locales, de acuerdo al acta final de fecha 17 de diciembre de 2014, quedando pendiente principalmente la ejecución de los acabados arquitectónicos, es decir la instalación de pisos, pintura de muro, instalaciones eléctricas, entre otros, razón por la cual es deber de la vigente administración continuar con la ejecución de la siguiente etapa, así disponer apropiadamente de este espacio creado principalmente para mejorar las condiciones de servicio de los vendedores y compradores, mejorar las condiciones del espacio público y transitabilidad tanto de peatones como vehicular y disminuir focos de insalubridad en las calles.

Teniendo en cuenta la magnitud del proyecto para la presente contratación se ha programado la ejecución de los terminados arquitectónicos de las áreas comunes y de 258 locales comerciales, quedando pendiente la ejecución de un bloque de 50 locales comerciales y los acabados de un bloque que ya se encuentra en obra gris esto debido a la ausencia de la totalidad de recursos económicos para ejecutar la obra en conjunto, por lo que se considera la ejecución de una tercera etapa.

Así mismo se considera de acuerdo a la necesidad de la comunidad y la cantidad de beneficiarios del proyecto la construcción de un segundo piso, teniendo en cuenta que la estructura existente cuenta con las condiciones para una futura ampliación.”

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 160 de 179

Presenta el presupuesto de obra del mencionado proyecto que contiene los siguientes ítems que se presentan de manera general y están relacionados con el acabado de la infraestructura entregada en obra gris, información que interesa al proceso:

CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE COMERCIO POPULAR DEL MUNICIPIO DE IPIALES NARIÑO SEGUNDA ETAPA.	
PRESUPUESTO DE OBRA.	
ITEM	DESCRIPCIÓN.
1	ADECUACIONES Y TERMINADOS LOCALES EXISTENTES, BLOQUES 3,4,5,Y 31 MÓDULOS EXTERIORES.
	SUBTOTAL
	\$ 543.327.470,50
2	ADECUACIONES Y TERMINADOS OBRAS EXTERIORES.
	SUBTOTAL.
	\$ 145.230.746,60
3	INSTALACIONES ELÉCTRICAS
	SUBTOTAL
	\$ 384.814.015
4	RED CONTRAINCENDIO
	SUBTOTAL
	\$ 33. 475. 981
	COSTO TOTAL DE LA OBRA
	\$ 1.438.902.677,00

El proceso culmina a través de Resolución No. 188 de marzo de 2016 por la cual se revoca el acto administrativo de apertura de proceso de licitación pública LP-004-2015. Acto firmado por el señor Jonás Ricardo Romero Sánchez, Alcalde de Ipiales. (fls 3011-3016), la cual es resultado de Resolución No, 487 de diciembre 21 de 2015, es decir del periodo 2012 – 2015 por medio de la cual se inicia un procedimiento administrativo para la obtención del consentimiento de los proponentes para revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública No. LP-004-2015. Resuelve suspender el proceso de licitación pública LP-004-2015. Firma Liliana Benavides Burbano, Alcaldesa Encargada de Ipiales. (fls. 3017-3025).

Insiste el Despacho en señalar que la ley 610 de 2000 desarrolla como elemento de la responsabilidad fiscal el criterio subjetivo determinando que la acción u omisión del gestor fiscal debe haberse cometido a con culpa por aclaración de la Sentencia C-619 de 2002 en grado de grave, que para poder determinarse en el este tipo de procesos se recurre al artículo 63 del Código Civil que define la culpa grave como el proceder negligente o imprudente en el manejo de los asuntos ajenos y del cual, si bien no ha decidido la realización del daño, el comportamiento es como si en efecto lo quisiera.

La culpa grave se expresa como un descuido relacionado con el incumplimiento de los deberes y obligaciones que le corresponde al funcionario y que pueden terminar equiparándose al dolo, porque el agente en este caso el gestor fiscal no hace lo que debe hacer, lo que ordena y orienta la ley o el orden jurídico. O no se abstiene como le corresponde en la ejecución de un trámite, acción u operación de que sabe provocaría un hecho dañoso.

También se actúa con culpa cuando existe un comportamiento voluntario en una determinada actuación produciendo un resultado antijurídico en la que interviene la voluntad, por tanto es una actuación consciente. Pero el hecho culposo también puede tener lugar por descuido o falta de cuidado, es decir, negligencia, desidia o

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 161 de 179

desatención, lo mismo que por comportamiento imprudente que es igual a temeridad, precipitación o por impericia, que es la inexperiencia e ineptitud.

La negligencia involucra la falta de atención que debe tener el sujeto, para la responsabilidad fiscal el servidor público o particular en el ejercicio de sus funciones de gestor fiscal. En la negligencia la conducta se expresa por la omisión de realizar un acto, una actuación a la que se está obligado, o no se emplea la diligencia a la que está llamado para evitar un resultado dañoso.

Visto lo anterior el análisis sobre la conducta del señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, en condición de Alcalde del municipio de Ipiales, obliga revisar las potestades que como tal le asigna el ordenamiento jurídico a estos funcionarios, recurriendo inicialmente a los contenidos del artículo 311 de la Constitución Nacional que ubica al municipio el municipio como entidad fundamental de la división político -administrativa del Estado, a la que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Como se entiende, esas competencias que la Constitución confieren al municipio se vincula a los fines del Estado previstos en el artículo 2 de la Constitución Nacional los cuales buscan su realización a través de la acción contractual a través de la cual la administración cumple sus cometidos, muchas veces para la materialización de derechos en el marco del artículo 209 de la Constitución respecto a la observancia de los intereses generales y con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El contenido normativo que menciona es de total conocimiento del Alcalde como lo es de las disposiciones prevista en el artículo 315 de la Carta Política que le fija como obligación, el cumplimiento del orden jurídico, la dirección administrativa del municipio, la prestación de los servicios a su cargo, la representación judicial y extrajudicial, ser el director de la etapa contractual de los procesos de contratación de la entidad, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. Todo en concordancia con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 de 2012.

Para el caso que ocupa esta decisión la conducta que se exige del Alcalde es la de responder desde la coherencia con esos postulados, permitiendo que la obra contratada para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular continuara de acuerdo a las componentes técnicos sobre los que se estructuró y seleccionó, mismos que no fueron cuestionados en ninguna de sus partes estructurales, culminando, pese a las dificultades que impusieron sucesivas suspensiones, con una construcción que si bien, se había dispuesto para albergar un número específico de vendedores informales, que claro, no representaban a la totalidad de ciudadanos dedicados a esta labor, si generaban alivio en la ocupación de un espacio público concreto de la ciudad de Ipiales.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 162 de 179

La postura sin embargo, fue la de impulsar unas modificaciones a un proyecto que como se probó, fue configurado conforme a las exigencias que requería el municipio de Ipiales, agotado en su etapa precontractual en un procedimiento que se plasmó en unos estudios de necesidad, pliego de condiciones, términos de referencia respecto a una infraestructura con las especificaciones técnicas a las que se acoge el proponente a quien se adjudica el contrato.

La posición planteada por la administración local del periodo 2012-2015 y que empieza a ventilarse desde el inicio de su mandato, se concreta en la modificación de los diseños de la obra pactada en contrato 102-2010 bajo el argumento tantas veces expresado en este auto, de que el espacio originalmente estructurado para un número específico de usuarios, con un número concreto de locales se aumente para un mayor número de vendedores informales bajo el criterio de que su número había aumentado, sin el soporte técnico que así lo justifique. Los cambios se exigen con esa pauta, es decir, no obedecieron a cuestionamientos sobre la estructura arquitectónica, hidrosanitaria, de ingeniería, ni de diseño eléctrico o en su parte estética, de acabados y similares.

Las modificaciones como se dijo, tampoco se adecuaban a las exigencias que para el caso plantean los artículos 14 y 16 de la ley 80 de 1993 como se menciona con anterioridad y a los parámetros jurisprudenciales que igualmente se presentaron.

Repite el Despacho que tal decisión que implicó con un mismo valor de contrato, compensar mayores cantidades de obra representadas en mayores volúmenes constructivos, entre ellos un nuevo bloque y los ítems que ello implica, condujo a un avance de la estructura en estado gris como se había advertido por contratista e interventor, sin posibilidad de uso. El conocimiento de parte de la administración en cabeza del Alcalde era tal, que proyectan una nueva etapa para culminar la obra, en la pretensión de contrarrestar una decisión inadecuada que contribuyó al fracaso de un objeto contractual fijado para entregar un equipamiento destinado a la reubicación de trabajadores de la economía informal y la recuperación del espacio público.

Teniendo en cuenta que el fenómeno de las ventas informales y la ocupación del espacio público siempre estará en crecimiento, la etapa que se planteó como respuesta para culminar la obra en gris de una estructura diseñada para que funcione el Centro de Comercio Popular, debió estructurarse como nuevo proyecto terminando en su totalidad el pretendido mediante contrato No.102-2010.

Si bien las funciones de contratación se habían trasladado a la Secretaría de Planeación, vale señalar que el artículo 92 de la ley 136 de 1994 en efecto contempla la delegación de funciones en cabeza del Alcalde, así como lo permiten los artículos 12 y 25 de la ley 80 de 1993, ese traslado o transferencia de funciones no conlleva exoneración del delegante, en este caso, el Alcalde de sus deberes de control y vigilancia en esa materia.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha dicho que “la delegación no es un instrumento para evitar el cumplimiento de las funciones del empleo público o para ejercer la función administrativa sin atender los principios de moralidad, eficacia,

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 163 de 179

igualdad e imparcialidad”⁸, toda vez que esta figura constituye una forma de organización administrativa que permite el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de los fines del Estado, en el marco de la Constitución Política y la ley.

“En este estado del estudio, se destaca que, en materia de contratación estatal, en ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedan exonerados en virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual, cuando haya incurrido en dolo o en culpa grave, de acuerdo con el párrafo del artículo 12 de la Ley 80”⁹

Así entonces, siendo el Alcalde el representante legal del municipio, con calidad de ordenador del gasto, cabeza de la administración local, en materia contractual se constituye como responsable máximo en su dirección y manejo como lo previene el artículo 26 del mencionado estatuto de contratación pública.

Bajo esas consideraciones la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal sostiene la calificación de la conducta del señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos, quien ejercía como Alcalde de Ipiales para la época de los hechos a título de culpa grave.

CONDUCTA DE LA SOCIEDAD INOBRAS LTDA., REPRESENTADA LEGALMENTE POR EL SEÑOR EDUARDO ENRIQUE OBANDO REYES EN CONDICIÓN DE CONTRATISTA.

La Sociedad Inobras Ltda., fue vinculada al proceso de responsabilidad fiscal en condición de contratista. Esta persona jurídica representada por el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, conformó con el señor Fabián Unigarro, el Consorcio CCP_Ipiales, para para participar en proceso de licitación pública convocado por el municipio de Ipiales para seleccionar propuesta para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular y lograr, como en efecto ocurrió, la adjudicación, celebración y ejecución del contrato que se identificó con el número 102-2010.

Desintegrado el consorcio por el fallecimiento del señor Fabián Unigarro, el municipio de Ipiales mediante Resolución No. 597 de diciembre 26 de 2011 decide continuar la ejecución del contrato con dicha sociedad comercial.

Ahora bien, como ya se ha planteado, el objeto del proceso de responsabilidad fiscal es compensar el perjuicio ocasionado al patrimonio del Estado por parte de un servidor público o de un particular que haya actuado en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, ya sea por acción u omisión y en forma dolosa o culposa. La definición de gestión fiscal la desarrolla el artículo 3° de la ley 610 de 2000 como “el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas a cargo de servidores públicos y personas de derecho privado que manejen o administren recursos públicos tendientes a una adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación,

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-693 de 9 de julio de 2008.

⁹ Consejo de Estado – Sala de los Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia rad. No. 85001233300020180002001 de 29 de octubre de 2020

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 164 de 179

consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de bienes públicos, recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines del Estado, con sujeción a principios de legalidad, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales¹⁰.”

El contrato No. 102-2010 se firma el 30 de diciembre de 2010 con el objeto “Diseño y construcción del Centro de Comercio Popular”, con el mencionado Consorcio CCP_Ipiales, para lo cual se desarrolló todo el proceso de selección previsto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y demás normas que la regulan.

El contrato fijó como valor la suma de \$2.392.748.975, acordando pago de un anticipo correspondiente al 50% del valor total y el saldo mediante presentación de actas de recibo parciales de obra aprobadas.

El 28 de febrero de 2011 se suscribe modificación del contrato entre el señor Javier Fernando de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación y el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos, representante del consorcio contratista CCP_Ipiales, acordando que el anticipo se pagaría con la legalización de esa acta en una cuota de \$800.000.000 y un segundo pago por \$396.374. 487, 5, 30 días después, como en efecto se hizo.

El 16 de marzo de 2011, de acuerdo a comprobante de egreso No. 12833 se produce pago correspondiente al anticipo. Primer abono por valor de \$800.000.000, a favor de Consorcio CCP-Ipiales/ Fabián Ernesto Unigarro. El 6 de mayo de 2011, conforme a comprobante de egreso No. 13335 se paga saldo por valor de \$ 370.808.333,50, con los descuentos de ley, para un valor completo de \$ 396.374.487,50. Las consignaciones se hacen a cuenta de Banco Davivienda habilitada a nombre del señor Unigarro Bustos

El 5 de diciembre de 2011 el Arquitecto Eduardo Enrique Obando Reyes, Representante Legal de Inobras Ltda., solicita mediante petición dirigida a Secretaria de Planeación de Ipiales se expidan documentos previos a la licitación LP-006-2010, propuesta presentada por el consorcio, adjudicación del contrato 102-2010, actas de inicio y suspensión del contrato, apertura de cuenta para manejo de recursos relacionados con el contrato. En la solicitud menciona desconocer la ejecución, desembolsos, inicio, suspensión, informando que el representante del consorcio no había presentado información sobre el tema. Al respecto coinciden en las declaraciones presentadas por testigos Lola Alicia Patiño Tarapues, en diligencia de 21 de noviembre de 2024; la señora Martha Lucía Coral Cárdenas, en declaración juramentada de la misma fecha; así como el señor Diego Fernando Erazo Dorado y la señora Gloria Isabel Erazo Dorado, en testimonio de 22 de noviembre de 2024.

Considerando irregularidades en el pago del anticipo de parte del municipio contratante al Consorcio CCP_Ipiales a la persona del señor Fabián Unigarro, situación desconocida por el otro consorciado Inobras Ltda., el representante legal Eduardo Obando presenta denuncia penal por la forma en que se produce el

¹⁰ Artículo 3° ley 610 de 2000.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 165 de 179

mencionado pago del anticipo y otros relacionados con el contrato. Del proceso penal se conoce sentencia condenatoria contra funcionarios de la época por circunstancias vinculadas al contrato 102-2010.

Las pruebas documentales y testimonios indican que en efecto Inobras Ltda. no tuvo acceso, esto es, no administró los recursos correspondientes al anticipo del contrato.

El 25 de junio de 2012 inicia la construcción de la obra una vez producida la entrega del inmueble ocupado por vendedores informales, sobre los que se había llamado la atención por la firma contratista para su entrega en condiciones de avanzar en las labores de construcción.

Conforme a acta parcial de obra de 20 de diciembre de 2012 suscrita entre Inobras Ltda. y la entidad interventora Fondo Rotatorio de Valorización representada por el Ingeniero Wilmer Guamanzar M. e Inobras Ltda., el porcentaje ejecutado de la obra era del 74% y el valor a cancelar con esa acta se calculó en \$581.470.501, quedando un saldo de \$614.903.986.

La sociedad contratista asume la continuación de la obra sin disponer de los recursos del anticipo, sino con recursos propios y los pagos que se produjeron con posterioridad. En el mes de junio de 2013 con avance de acta parcial No. 1 la suma de \$300.000.000, el 20 de septiembre saldo correspondiente a la misma acta por valor de \$281.470.501. En septiembre de 2014 conforme a acta parcial No. 2 se paga el valor de \$445.936.708. En noviembre de 2014 se paga acta parcial No. 3 por \$52.444.643. El 28 de noviembre de 2014 se paga acta parcial No 4 por valor de \$46.497.958.

Se puede concluir en esta parte que los pagos efectuados por la parte contratante al no tener la condición de anticipo, no se constituían en recursos para la administración del contratista Inobras Ltda., sino que adoptaron la forma de recursos que cubrían el pago de actas parciales por la ejecución de la obra, es decir, dineros que ingresan al manejo particular de la sociedad, por tanto no le es aplicable la condición de gestor fiscal y en ese sentido la Contraloría no tendría competencia sobre un persona particular que este caso no ejerce dicha función.

La Corte Constitucional en Sentencia C-438 de 2022 así lo expresó al indicar: “[...] los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos, bienes o intereses patrimoniales que constituyen el patrimonio público, puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen – directa o indirectamente– en la realización de los fines del Estado”

Pese a esa posición aplicable para circunstancias específicas, la misma Corte Constitucional ha indicado en sentencias C-840 de 2001, C 438 de 2022 que el daño al patrimonio público puede presentarse de forma directa o indirecta, la primera, en cabeza de quien tiene la condición de gestor fiscal, y la indirecta respecto a los servidores públicos o particulares que no tienen la calidad de gestores fiscales pero que en virtud de la gestión fiscal del titular contribuyen a la

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 166 de 179

producción del daño a través de una relación de conexidad próxima y necesaria, que en el artículo 1º se entiende en la expresión “cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta...”.

En materia de responsabilidad fiscal, se ha sostenido la regla de que los contratistas no son gestores fiscales, salvo entre otros cuando se entrega anticipo sobre el valor total del contrato e igualmente si en las obligaciones pactadas realizan actos de recaudo, administración, disposición de recursos públicos, como tasas o peajes. Cuando hay ejercicio de administración delegada, cuando se administra bienes públicos, sean de uso público o los bienes fiscales como el suelo y la infraestructura estatal que reciben, utilizan, administran y destinan para su construcción, rehabilitación, ampliación u operación.

En el presente asunto en principio y por lo planteado, se pensaría que la sociedad Inobras Ltda. no ejerció funciones de gestor fiscal, sin embargo está probado que integró el Consorcio CCP_Ipiales al que se le adjudicó el contrato y ante el fallecimiento de uno de los consorciados continuó con la ejecución de la construcción del Centro de Comercio Popular, por tanto, alcanza el mismo nivel de igualdad del Alcalde como representante legal del municipio, conductor y director del contrato, por ese lado entonces se incluiría en la definición legal de gestor fiscal que desarrolla el artículo 3º de la ley 610 de 2000; sin embargo, para el caso en específico no se establece que el daño se haya generado por efectos de incumplimiento del contrato, sino por una decisión administrativa que impuso cambios en el diseño original de la obra consistente en el Centro de Comercio Popular de la ciudad de Ipiales, manteniendo el mismo valor, lo que condujo a compensar mayores y menores cantidades de obra, acordándose, vía acta modificatoria y advertida previamente que la obra culminaría en estado gris y con la necesidad de invertir recursos para su terminación; es decir, el proceso en este caso, no se deriva responsabilidad fiscal por incumplimiento de obligaciones contractuales, atendiendo a las razones ampliamente esgrimidas en el trayecto del fallo y que se plantean a continuación de manera resumida:

El municipio de Ipiales considerando aumento de vendedores informales a reubicar en la construcción objeto del contrato 102-2010 y sin soportar de manera técnica, dispone ampliar la construcción contenida en los diseños originales, exigiendo la construcción de mayor número de locales comerciales y un bloque adicional.

Esta solicitud planteada a Inobras Ltda., se hace efectiva mediante acta modificatoria de 21 de diciembre de 2012, previas las advertencias a las que ya se ha hecho mención planteadas por la interventoría y el mismo contratista de que tales modificaciones sacrificarían el objetivo principal de entregar culminada la estructura y para su uso por una en obra gris, requiriendo de inyección de recursos para su culminación total.

La decisión del municipio es atendida por la parte contratista que presenta propuesta de modificación que se incluía los ítems no contemplados en el contrato 102-2010 y la variación de valores en la obra, conservando el mismo valor pactado a la firma del negocio jurídico.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 167 de 179

La consecuencia de esa decisión y como se lo hicieran ver al contratante en el sentido de ampliar cantidades de obra con disminución de ítems planteados en el diseño original, era el avance hasta estado gris.

Acordadas las modificaciones que previeron, como se ve en los documentos aportados como pruebas, que la obra avanzaría en estado gris y que el municipio debía gestionar recursos para su culminación total como en efecto inició el trámite con esos fines sin que se haya cumplido, entregaban la responsabilidad al contratista de ejecutar la obra en el marco de esa nueva realidad.

De esa forma en acta final de interventoría se describe el cumplimiento bajo esa precisa situación:

“El proyecto se encuentra ejecutado según el contrato en un avance del 99,48%, siendo este avance para la obra gris y se recomienda para contratos futuros realizar la construcción de obras para los acabados y obras complementarias teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- ✓ Construcción de zonas duras y plazoletas.
- ✓ Construcción de parqueaderos y obras complementarias.
- ✓ Implementación de tanque cisterna de almacenamiento de agua.
- ✓ Construcción de instalaciones para equipo hidroneumático para bombeo hidráulico.
- ✓ Construcción de instalaciones para subestación eléctrica (planta eléctrica).
- ✓ Suministro e instalación iluminación exterior (lámparas de poste-reflectores).
- ✓ Suministro e instalación red eléctrica (cableado-tomacorrientes-interruptores y salidas para iluminación) de bloques.
- ✓ Suministro e instalación iluminación interior.
- ✓ Construcciones de acabados de piso en bloques (cerámicas y barrederas)
- ✓ Suministro e instalación de vidrio plano para ventanería.
- ✓ Construcción de enchapes para quioscos de comidas (cerámica, granito pulido)
- ✓ Acabados en repellos (estuco-pintura)
- ✓ Suministro e instalación de red hidráulica contra incendios (hidrantes-gabinetes de distribución).
- ✓ Construcción de baños y rampas para minusválidos.
- ✓ Suministro e instalación de un circuito cerrado para vigilancia.

En informe de inspección técnica solicitado por Tribunal Administrativo de Nariño, dentro medio de control controversias contractuales que adelanta Inobras Ltda. en el marco del contrato 102-2010, presente a folio 2455 y siguientes de este proceso de responsabilidad fiscal el Ingeniero Ricardo Villota informa lo siguiente:

Construcción en obra gris de cuatro bloques, el bloque 5 con 34 locales, bloque 1 con 50 locales, bloque 3 con 50 locales, bloque 4 con 51 locales. 22 casetas cada uno con 4 locales, 88 locales exteriores en obra gris, baterías sanitarias, plazoletas peatonales y zona de parqueo con afirmado en mal estado por el paso del tiempo y ocupado por vendedores informales

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 168 de 179

Expresa que la construcción respondió a los términos del contrato, por cuanto cumplió con todas las especificaciones técnicas y fue recibida en su totalidad por Interventoría según acta final de obra.

Que en la ejecución del contrato se presentaron 6 modificaciones relacionadas con las cantidades de obra debido a variaciones establecidas y avaladas por la Interventoría y legalizadas con la elaboración de interventoría, se menciona la de 21 de diciembre que incluyó ítems no contemplados pasando de 208 a 305 locales mediante la construcción de un nuevo bloque y 20 módulos exteriores.

Con ese fundamento la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal considera que en el caso de la Contratista Inobras Ltda., no puede sostenerse con certeza que se haya actuado con dolo o culpa grave como lo exige el artículo 5º de la ley 610 de 2000, por tanto, en ausencia del elemento subjetivo previsto en esa norma, no puede configurarse responsabilidad fiscal.

CONDUCTA DE LA SEÑORA IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO.

Recalca el Despacho que el proceso de responsabilidad fiscal se concreta en una manifestación jurídica en la cual se detalle con absoluta certeza que un servidor público o particular debe asumir las consecuencias que se derivan por actuaciones sobre las que se acreditado irregularidad respecto a gestión fiscal que realizada, por tanto, obligado a reparar el daño causado al patrimonio público con una conducta a dolosa o culposa.

Los elementos que deben concurrir para la responsabilidad fiscal son la existencia de un daño debidamente probado, y su cuantificación, una actuación del gestor fiscal en grado de culpa grave o dolo y una relación de causalidad entre los dos elementos, es decir, acreditar que el daño es consecuencia del actuar del gestor fiscal.

El artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la ley 1474 de 2011 y por el artículo 2 de la ley 1882 de 2018, expresa que los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.

Se entiende de la norma citada que los interventores son responsables fiscales cuando por incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre el contrato estatal se ocasiona un detrimento patrimonial para la entidad pública, que puede ser por efectos de incumplimiento o defectos, deficiencias en la ejecución del objeto contractual.

De la misma forma los interventores de los contratos incurrir en responsabilidad fiscal a título de dolo cuando en procesos penales o disciplinarios y por los mismos

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 169 de 179

hechos hayan sido condenados por la comisión de un delito o sancionados por falta disciplinaria y cuando el interventor omite el cumplimiento de sus obligaciones pactadas en el contrato que en esencia radican en la verificación en la parte administrativa y constructiva, de la calidad de los bienes o servicios, la correcta ejecución del objeto contractual, cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por el contratista, la exigibilidad de las pólizas o garantías del contrato.

De todas formas, la norma no puede entenderse que para los interventores este permitido la aplicación de responsabilidad objetiva, esto es, que solo se requiera probar culpa grave en alguna de las partes del contrato para colegir mecánicamente culpa grave del interventor.

De igual forma, el tema de la solidaridad que trae el artículo 119 de la ley 1474 de 2011, debe entenderse como lo planteó la Corte Constitucional en sentencia C-338 de 2014, que la solidaridad que fija la mencionada norma entre quienes resulten obligados a pagar en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, no quiere decir que se haya construido parámetros distintos o nuevos de imputación a los ya señalados en la ley 610 de 2000. Los sustentos de la imputación entonces siguen siendo la culpa grave o el dolo del sujeto pasivo del proceso fiscal, lo novedoso es la presunción de culpa que prevé el artículo 118 de la ley 1474 de 2011, que para el presente asunto no se aplica.

Pertinente es señalar que se trata de una relación solidaria pasiva, entre interventor, el supervisor y el contratista, por los daños producto de la celebración, ejecución e incluso liquidación del contrato estatal.

Señalado lo anterior, se vuela al caso en concreto, indicando que el contrato No. 102-2010, contó con la interventoría a cargo del Fondo Rotatorio de Valorización Municipal de Ipiales, bajo la representación del funcionario que ejerza como Gerente, de acuerdo a Convenio Interadministrativo 013-2011 perfeccionado el 13 de abril de 2011, por valor de \$68.000.000, con una duración que corresponde a la del negocio principal. El objeto del convenio se estableció como interventoría técnica, administrativa y financiera sobre el contrato para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular de Ipiales.

Entre las obligaciones del FRVM-Interventor se acordaron: A) Supervisar, controlar y coordinar la ejecución del contrato, a fin de garantizar a la Entidad contratante, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas, especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad), programa de ejecución física y de inversiones (cronograma de actividades del contrato) así como de las exigencias técnicas, ambientales, administrativas, contables, legales y financieras, de acuerdo con la naturaleza del contrato. B) Exigir al contratista que el personal requerido para que la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando sea negligente, incompetente o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Ente contratante. C) Vigilancia en el cumplimiento por parte del contratista de las disposiciones legales de carácter laboral y se exigirá que se apliquen las normas de seguridad industrial y salud ocupacional que sean de

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 170 de 179

obligatorio cumplimiento. D) Dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga, suspensión o modificación del contrato soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que en ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes. E.) Presentar informe sobre situaciones que alteren en contra de la Entidad en el equilibrio económico y financiero del contrato. F) La interventoría será de forma permanente, diaria, durante todo el tiempo de ejecución de la obra para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por el contratista. G) Verificar para la suscripción del acta de iniciación del contrato, que las garantías constituidas y aprobadas cumpla a la fecha de iniciación con las condiciones exigidas y solicitar al contratista su respectiva modificación, cuando haya lugar a ello. H) Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidas por la Entidad contratante, en el contrato y demás documentos contractuales. I) Exigir al contratista la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido. J) Solicitar al contratista las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato. K) Programar y coordinar reuniones para analizar el avance del contrato. L) Verificar para efectos de certificación de pago, que el contratista está cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad Social Integral, Administradora de Riesgos Profesionales ARP y aportes parafiscales, según el caso. M) Para la finalización y liquidación del Contrato el FRVMI como interventor realizará el informe final sobre la ejecución del contrato.

Se fijó que la supervisión a la interventoría la haría la Subsecretaría de planes y proyectos de la Secretaría de Planeación Municipal de Ipiales, quien verificará y constatará la ejecución y cumplimiento del mismo.

El 9 de mayo de 2011 se firma acta de inicio de interventoría entre el Arquitecto Javier de La Carrera Bravo, Secretario de Planeación, Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro del Consorcio CCP_Ipiales, Ingeniero Javier López Casto Gerente de la entidad interventora FRVM, Ingeniero Rolando Buesaquillo Subsecretario de Planes y Proyectos Supervisor del Convenio de Interventoría, Ingeniero Víctor Hugo López, Subgerente Técnico FRVM.

Vuelve a indicarse las múltiples suspensiones en la ejecución del contrato 102-2010 por efectos de la ocupación del terreno a construir por vendedores informales, bajo la siguiente síntesis:

- Suspensión 1: 19-05-2011 por 135 días.
- Reinicio: 30-10-2011.
- Suspensión 2: 16-11-2011 por 45 días.
- En el mes de diciembre de 2011 se decide por la administración continuación del contrato con Inobras Ltda., Resolución 597 de 26-12-2011.
- Suspensión 3: 28-12-2011 por 2 meses.
- Acta de prórroga de suspensión 4: 29-02-2012 por 2 meses, la nueva administración municipal periodo 2012-2015 anuncia modificación de diseños originales.
- Prorroga de suspensión 5: 30-04-2012 por dos meses.
- Reinicio en la ejecución de la obra: 25-06-2012.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 171 de 179

- En el mes de julio de 2012 y siguientes se presenta por parte de la administración local la exigencia de cambios en los diseños y solicita al contratista adelantar dicha acción, con fundamento en que la población de vendedores informales había crecido. De esa forma se firma la siguiente acta:
- Acta de modificación a los diseños de la obra prevista en contrato 102-2010: 21-12-2012.
- Prórroga para la terminación de la obra: 4 meses más (abril 24 de 2013).
- Suspensión de ejecución de contrato 6: 2 de abril de 2013, persistencia en ocupación de una bodega por un comerciante. Adelantan proceso administrativo para la restitución.
- Reinicio de la obra: 19-08-2014.

La Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, se vincula como Gerente del FRVM el 20 de septiembre de 2013 hasta el 10 de marzo del año 2015. Para la época en que inicia labores, el contrato 102-2010 se encontraba suspendido desde el mes de abril de 2013 por cuanto persistía la ocupación de bodega número 2 de un comerciante para lo cual se inicia procedimiento administrativo que se prolonga hasta el año 2014 cuando se logra su restitución.

Teniendo en cuenta que el daño se identifica como la entrega y el pago de la obra consistente en el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular de Ipiales contenido en contrato No. 102-2010 generado por la decisión del municipio contratante de modificar el diseño original para construir mayor número de locales bajo la razón, sin soporte técnico, de aumento en el número de vendedores informales a reubicar, y que se traza en el año 2012 para concretarse mediante acta de 21 de diciembre de ese mismo año 2012, se puede evidenciar que la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, no contribuyó en tal decisión, ni por la temporalidad tuvo la oportunidad de presentar consideraciones desde la visión de interventoría respecto al tema, aunque está probado, que en su momento quien ejercía tales funciones advirtió de los efectos de tales cambios respecto a la terminación de la obra.

Cuando asume labores, las modificaciones que trascienden la terminación de la obra se habían tomado; sin embargo vale decir que no es dable al interventor decidir sobre el contrato como quiera que la dirección del mismo estaba a cargo de la entidad territorial. En cumplimiento eso sí del convenio 013-2011 tenía en todo caso la interventoría la capacidad de dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga, suspensión o modificación del contrato cuando se soporten en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que en ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes.

En ese sentido, se tiene que los cambios realizados sobre la ejecución de la obra de construcción del Centro de Comercio Popular, fueron revisados y avalados por la Interventoría durante el tiempo que ejerció como gerente del FRVM, como son la de modificación No 3 de 19 de agosto de 2014, la número 4 de 9 de octubre de 2014, la modificación 5 de 28 de noviembre de 2014 y la 6 de 17 de diciembre de 2014 todas relacionadas con la modificación de diseños de 2012 respecto de mayores cantidades de obra sobre unos ítems de la construcción, momentos en los que era clara la consecuencia de que tales transformaciones permitirían avance sólo hasta obra gris y claro, en ese marco, se autorizan atendiendo a las

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 172 de 179

obligaciones de la interventoría de dar trámite en el entendido que se soportaban en fundamentos técnicos.

Para mencionar la actividad realizada en su obligación como Gerente de la entidad interventora se menciona y están acreditadas en el proceso, que el 29 de octubre de 2013 convoca reunión con las partes para tratar el tema de alcance real del proyecto, análisis de precios unitarios., se recoge con fines de solucionar las inconformidades del contratista respecto a los efectos de las modificaciones y la deuda pendiente de las actas parciales por parte del municipio de Ipiales. El 25 de noviembre de 2013 realiza inspección a la obra y mediante oficio de 25 de ese mismo mes y año solicita para cumplimiento de interventoría bitácora de obra al contratista. Convoca reuniones del comité técnico para asumir las condiciones de la obra y preparar el reinicio, igualmente solicitudes para la renovación de las garantías. El 10 de 2014 se convoca reunión con el fin de que la obra reinicie y solventar las tensiones entre las partes del contrato en términos de pagos de actas parciales. El 13 de enero de 2014 se realiza nueva inspección a la obra para verificar el estado, indicar actividades pendientes para subsanar las obras construidas. Con lo recolectado en el sitio de la obra, se presenta informe que incluye con registro fotográfico. El 27 de febrero convoca a reunión del comité para tratar el tema de reinicio de obra y superar los problemas de pago al contratista que se mantenían. Mediante oficio FRVM-147-2014, 15 de abril de 2014 presenta balance del contrato ante la entidad contratante y el 26 mediante oficio informa al contratista que el municipio acoge la propuesta del comité técnico para resolver los problemas de los pagos de actas parciales. La obra reinicia el 19 de agosto de 2014. El 20 de agosto de 2014 mediante oficio advierte que teniendo en cuenta las modificación de las cantidades contractuales, la ruta crítica se presenta en la construcción de ocho (8) módulos faltantes que están ubicados en la parte del lote donde aún no se han iniciado la demolición de la obra existente por haber sido esta la bodega ocupada por el señor Omar Benavides y que ha sido objeto de proceso de lanzamiento y desalojo. Por lo anterior, solicita prorrogar el tiempo para la entrega de la obra por 100 días, es decir hasta el 17 de diciembre de 2014 cuando en efecto termina y presenta último informe de interventoría. Con esos fundamentos la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, respecto a la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado, considera que su actuar no se enmarca en la conducta exigible para la responsabilidad fiscal como es el dolo o la culpa grave.

CONDUCTA DEL SEÑOR ALVARO CORAL PANTOJA.

El señor Álvaro Pantoja Coral, fue vinculado al proceso de responsabilidad fiscal en condición de Secretario de Planeación del municipio de Ipiales, dependencia a quien se había delegado funciones de contratación a través de su titular por tanto responsabilidades sobre la ejecución del contrato No.102-2010.

Se tiene que el señor Álvaro Pantoja Coral, ejerce como Secretario de Planeación desde el 2 de septiembre de 2014 hasta el 10 de marzo de 2015. En este caso, se esté en presencia de una temporalidad respecto a la época de ocurrencia del hecho generador del daño que impide sostener la responsabilidad a cargo de este ex servidor público por las razones que ya se han planteado con anterioridad y que tienen que ver, con que el municipio de Ipiales, contratante, toma la decisión

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 173 de 179

y solicita modificar sin sustento técnico formal el diseño original del Centro de Comercio Popular, seleccionado de acuerdo a lo solicitado en estudios de necesidad y pliegos de condiciones en el marco de un proceso licitatorio que transita a la adjudicación y firma del contrato 102-2010 que estableció la entrega de un equipamiento debidamente estructurado y con unas características y cantidades específicas y funcionales adecuadas a las necesidades sociales, lo cual se altera con incrementos en cantidades de obra, que las disminuyen en unos ítems para compensar en otros en la idea de acoger mayor número de vendedores informales en el proyecto, con las consecuencias respecto a una obra que se paga sin que haya entrado en funcionamiento por que su estado de culminación es en gris.

Esa decisión, como se ha probado, se materializa el 21 de diciembre de 2012 atendiendo a la orden dispuesta por el municipio contratante, hecho en el que no tuvo participación, ni injerencia, ni contribución en calidad de Secretario de Planeación el señor Álvaro Coral Pantoja, de tal modo que en ese escenario no es dable endilgar responsabilidad, en la formación del hecho generador que se concreta en términos de daño por los pagos producidos sobre una obra que no cumple los cometidos previstos.

Vale entonces revisar las modificaciones que se producen durante el periodo de desempeño como Secretario de Planeación y que en virtud de la delegación de competencias contractuales fueron aprobadas por el señor Álvaro Pantoja Coral, como son:

- Acta de modificación No. 3 el 19 de agosto de 2014 que se sustenta para su aplicación en las modificaciones planteadas al diseño en el año 2012, es decir, cambios que van ligados a la tales modificaciones que afectaron de forma relevante las condiciones de la obra.
 - Acta de modificación No. 4 entre los señores Álvaro Pantoja Coral, señala este documento que la modificación resulta necesaria por el incremento que debe hacerse en las cantidades en unos ítems y mermar en otros, todo como consecuencia de la decisión de modificación de diseños originales por razones que tienen que ver con que del balance realizado y la proyección de obras indicaban la necesario aprobar el aumento de proporciones de algunos ítems y la disminución de cantidades en otros ítems.
 - Acta de modificación número 5 de 28 de noviembre en el mismo sentido.
 - Acta número 6 aprobada en el marco de la modificación del año 2012 en términos de compensación de cantidades de obra.
- Las actas tienen soporte técnico al que se anexan análisis de cantidades que debían cubrirse por efectos de la modificación número, llevan el respaldo de interventoría acordado con la firma contratista.

Esas circunstancias debidamente acreditadas no permiten una valoración de la conducta del señor Álvaro Pantoja Coral, a título de culpa grave o en condición de dolo, por la razón de que no hay vínculo que enlace su actuar con el hecho generador del daño o le ate al perjuicio que se desata precisamente del primero, luego, no cabe endilgar responsabilidad.

SITUACIÓN DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 174 de 179

Se vinculó al proceso como tercero civilmente responsable, a la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda., NIT 860.524.654-6 en virtud de las siguientes pólizas:

- Póliza No. 436-47-994000010382. Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 16/12/2010 HASTA 31/03/2011.
- Póliza No. 436-47-994000010539. Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 30/12/2010 HASTA 30/11/2011, 30/12/2010 HASTA 30/11/2011, 30/12/2010 HASTA 30/07/2014, 30/12/2010 HASTA 30/12/2015
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 1 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 30/04/2013, 09/05/2011 HASTA 30/04/2013, 09/05/2011 HASTA 30/12/2015, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No.436-74-99400001692 Anexo 2 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 30/12/2012
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 4 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 24/04/2013
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 2 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 24/08/2013, 09/05/2011 HASTA 24/08/2013, 09/05/2011 HASTA 24/04/2016, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 5 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 17/04/2015, 09/05/2011 HASTA 17/04/2015, 09/05/2011 HASTA 17/12/2017, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 7 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 11/09/2014 HASTA 17/12/2014
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 4 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 11/01/2015, 09/05/2011 HASTA 11/01/2015, 09/05/2011 HASTA 11/09/2017, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 6 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 30/08/2014 HASTA 11/09/2014
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 0 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 30/12/2010 HASTA 30/07/2011.

El artículo 44 de la ley 610 de 2000 dispone la vinculación del garante, en los siguientes términos:

Artículo 44. Vinculación del garante. *Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.*

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 175 de 179

En este sentido se debe tener en cuenta que la responsabilidad de la compañía aseguradora vinculada como tercero civilmente responsable es en virtud de un contrato de seguro, por tanto es obligatorio identificar cuál es su responsabilidad, esto es, hasta donde se extiende en el marco de las condiciones que hayan pactado en ese contrato, como quiera que la compañía no está llamada a responder más allá de sus compromisos contractuales, pues sus límites están determinados por el riesgo amparado, así lo definió la Corte Constitucional en sentencia C-648 de 2002.

De esa forma para afectar una póliza en el proceso de responsabilidad fiscal se debe analizar las siguientes situaciones:

- Valor asegurado.
- Hechos imputados al servidor o particular vinculado con la compañía de seguros. Que comporte gestión fiscal y que se haya establecido responsabilidad, por la ocurrencia de un daño debidamente probado.
- Cargo amparado por la póliza.
- Afectación a la póliza según el artículo 1073 del C de Co.
- Inexistencia de la prescripción según artículo 1081 del C de Co.

Para el presente caso se tiene lo siguiente:

- Póliza de cumplimiento No. 436-47-9940000010382 tiene como objeto principal amparar el pliego de condición y de seriedad de oferta presentada dentro de la licitación pública N° LP-006-2010, situación ajena a los hechos objeto de la presente acción fiscal y a los hechos relacionados con el daño al patrimonio del estado sobre el que se pronuncia este fallo. De esa forma respecto a esta póliza no puede sostenerse la vinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia.
- Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692, en la que funge como tomador la Sociedad Inobras Ltda. y asegurado beneficiario el municipio de Ipiales ampara perjuicios patrimoniales que cause directamente el asegurado con motivo de una determinada responsabilidad civil extracontractual en la que incurra. Como se ve el amparo es distinto a los daños al patrimonio público declarados en proceso de responsabilidad fiscal, luego por esta póliza no puede sostenerse la vinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia.
- Póliza de seguro de cumplimiento entidades estatales No. 436-47-994000001039 en las que aparece como afianzado Consorcio CCP_Ipiales y asegurado beneficiario el municipio de Ipiales, los amparos que prevé son los siguientes:
 - ✓ Cumplimiento por \$239.274.897.
 - ✓ Anticipo por \$ 1.196.374.487.
 - ✓ Pago de salarios y prestaciones sociales por \$ 119.637.448,75
 - ✓ Estabilidad de la obra por \$ 239.274.897.

Está póliza no ampara fallos de responsabilidad fiscal que se hayan producido en el marco del contrato, y si se tiene en cuenta que el daño para el presente proceso no tiene relación con el cumplimiento toda vez que la obra se entrega

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 176 de 179

conforme a las modificaciones realizadas sobre el diseño, tampoco tiene que ver con el anticipo y su manejo, menos con las prestaciones sociales y salarios, ni tampoco con la estabilidad de la obra, todos esos amparos objeto de garantía por vías diferentes al proceso que ocupa esta decisión.

De esa forma no puede sostenerse la vinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia respecto a esta póliza.

Bajo esos argumentos la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal decidirá la desvinculación de la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia.

11.1.3 NEXO CAUSAL.

La ley 610 de 2000 establece como tercer elemento de la responsabilidad fiscal el nexo causal entre el daño al patrimonio público y la conducta.

De tal forma que se trata del enlace que permite concluir en el proceso de responsabilidad fiscal, que el daño que se causa al patrimonio del Estado es el efecto o consecuencia necesaria de un hecho generado por el gestor fiscal, sea este, servidor público o particular. Se trata de una conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento que sufre el Estado en su patrimonio es resultado de un hecho que se genera por la conducta de un gestor fiscal sea por acción, omisión y con dolo o culpa grave.

Para el caso concreto la decisión de la administración del municipio de Ipiales representada por el Alcalde del periodo 2012-2015 señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos, de modificar mediante acta de 21 de diciembre de 2012 los diseños de la obra prevista en el contrato No. 102-2010 para la construcción del Centro de Comercio Popular de esa ciudad y que fuera suscrito el 30 de diciembre de 2010, disponiendo la construcción de mayor número de locales a través de un nuevo bloque respecto de los que se había previsto originalmente en el contrato se constituye en el hecho generador del daño que produce como consecuencia sacrificios en cantidades de obra previstos para unos ítems iniciales para compensar las mayores cantidades de la modificación y por ese lado la culminación de una estructura en obras gris y sin capacidad de uso como ampliamente se expresó en este auto y se pagó pese a ello con recursos públicos que es lo que se constituye en la materialización del daño al patrimonio, expresa la conexión lógica, esto es, la causa directa del daño al patrimonio del municipio de Ipiales.

Oportuno mencionar en esta parte, que el hecho generador del daño es el suceso que causa u origina el daño por acción u omisión de un servidor público o particular con calidad de gestor fiscal y que se expresa por lo general en un acto administrativo, un hecho administrativo o una operación administrativa generando como resultado el perjuicio al patrimonio público.

12. INDEXACION DEL DAÑO

Sobre el tema, la Corte constitucional ha señalado: «El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
AUTO	Versión: 06
NIT: 800.157-830-3	Vigente a partir de: 10/09/2024
	Página: 177 de 179

público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación que da lugar al deterioro del valor adquisitivo de la moneda. En materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva»¹¹

Debe tenerse en cuenta que la indemnización a de ser íntegra, o lo que es lo mismo, el daño debe repararse plenamente, con el objeto de tratar de recomponer los recursos fiscales que han sido sustancia del detrimento, lo cual supone que los dineros que deban ser repuestos al erario deban ser indexados con el fin de que el resarcimiento sea integral.

En el caso que nos ocupa, es menester precisar que el valor del daño al patrimonio estatal, se toma como el valor por el cual se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal, es decir, por el valor del contrato, habida cuenta de que la obra ejecutada no está siendo utilizada para el fin para el cual se contrató, es decir, se trata de una obra, que si bien se encuentra en obra gris, no presta ningún servicio a la comunidad.

Así entonces, establecido el daño patrimonial al Estado, procede el Despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala: «Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes».

Por lo tanto, se procede a efectuar la indexación, según los indicadores económicos del DANE¹², consultados en la página de internet <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones>.

Como procedimiento para indexar el monto del daño al patrimonio estatal, se utilizará la siguiente fórmula:

$$\text{Indexación} = \frac{\text{Valor Histórico} \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

El Valor inicial corresponde al valor del daño al patrimonio estatal para la época de acaecimiento de los hechos:\$2.322.724.298.

El índice final se toma con el último reporte que presenta el DANE IPC (Índice de Precios al Consumidor), que es de 143.83 que corresponde al mes de octubre de 2024.

¹¹ Sentencia C-840 de 2001 M.P. Dr.: Jaime Araujo Rentería.

¹² Los indicadores económicos no requieren de prueba y se encuentran en la página electrónica del DANE.

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 178 de 179

El IPC inicial se toma para el mes de Diciembre de 2014, cuando se realiza el último pago al contratista: 82.47

Aplicación de la fórmula:

$$\frac{\$2.322.724.298 \times 143.83}{82.47} = \$4.050.896.517$$

Por todo lo anteriormente expuesto, la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Nariño,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL, a título de Culpa Grave, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal, N° 029-2019, en cuantía de **CUATRO MIL CINCUENTA MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS DIECISIETE PESOS (\$4.050.896.517,00 M/Cte.)** en contra del señor **DARIO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.006.740, en calidad de Alcalde Municipal de Ipiales (N), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL, conforme lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 610 de 2000, dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 029-2019, a favor de los señores **ALVARO PANTOJA CORAL**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.348.892 en calidad de Jefe de Planeación de Ipiales para la época de los hechos, **EDUARDO OBANDO REYES**, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.007.116 Representante Legal de Inobras Ltda., como sociedad contratista, e **IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 27.254.329, Gerente del FRVM, entidad interventora del contrato 102-2010.

ARTÍCULO TERCERO: Desvincular a la compañía ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, en calidad de tercero civilmente responsable, con ocasión de las pólizas:

Póliza No. 436-47-994000010382.
Póliza No. 436-47-994000010539.
Póliza No. 436-74-994000001692

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE la presente providencia a los implicados y/o a sus apoderados de confianza, y a la Compañía Aseguradora, de conformidad con los artículos 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO QUINTO: Por ser de doble instancia, contra la presente decisión procede el recurso de reposición y de apelación, que podrán ser interpuestos ante la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	Código: FO57_RF_PR01
	Versión: 06
AUTO	Vigente a partir de: 10/09/2024
NIT: 800.157-830-3	Página: 179 de 179

Departamental de Nariño, o a través de los correos electrónicos responsabilidadfiscal@contraloria-narino.gov.co o funcionarios0@contraloria-narino.gov.co, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia.

ARTICULO SEXTO: En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

- Remitir copia auténtica del fallo a la Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 610 de 2000.
- Solicitar a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, incluir en el Boletín de Responsables Fiscales al señor **DARIO IGNACIO VELA DE LOS RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.006.740, en calidad de Alcalde Municipal de Ipiales (N), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000.
- Reportar al Sistema de Información de Registro de Actuaciones y Causa de Inhabilidad "SIRI" de la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento del artículo 13 numeral 4 de la Resolución 143 del 27 de mayo de 2002 emanada por dicha Entidad, y el numeral 4 del artículo 42 de la Ley 1959 de 2019 (CDU).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firmado digitalmente
por Maria Fernanda
Rodriguez

MARIA FERNANDA RODRIGUEZ CUENCA
Técnica de Responsabilidad Fiscal

Proyectó: Camilo Salazar
PUII