

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO DE RESPONSABILIDAD**

DRF – 082 DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2020

IBAGUÉ, 10 DE DICIEMBRE DE 2024

ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACIÓN CENTRAL
PRESUNTO RESPONSABLE	JUAN DIEGO ANGARITA OSPINA
IDENTIFICACIÓN	C. C. 1.128.282.988
CARGO	ORDENADOR DEL GASTO
PRESUNTO RESPONSABLE	EDGAR AUGUSTO BARRERO MARTÍNEZ
IDENTIFICACIÓN	C.C. 5.829.640
CARGO	SUPERVISOR
PRESUNTO RESPONSABLE	CONSTRUCCIONES Y CONSULTORÍA SUAREZ SAS
IDENTIFICACIÓN	NIT 809009405-5
CARGO	CONTRATISTA (consorcio 2017)
REPRESENTANTE LEGAL	DELIO ALFONSO SUÁREZ GUZMÁN
IDENTIFICACIÓN	C.C. 14.206.339
PRESUNTO RESPONSABLE	ELDER JOSÉ GARRIDO GUAYABO
IDENTIFICACIÓN	C.C. 93.375.496
CARGO	CONTRATISTA (consorcio 2017)
PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL No	No. 3601217000075 y 36012170000145
ENTIDAD ASEGURADORA	ALLIANZ SEGUROS S.A.
PÓLIZA DE MANEJO	No. 022312401

AUTO No. 055

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA POR NO MÉRITO UN PROCESO DE
RESPONSABILIDAD FISCAL**

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal, en uso de sus atribuciones conferidas por la Ley 610 del 15 de Agosto de 2000, ley 1474 de 2011, y la Resolución No. 170 del 28 de junio de 2024, por medio de la cual se

“Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s”

establece el manual específico de funciones y requisitos, para los diferentes empleos que hacen parte de la planta global de la Contraloría Municipal de Ibagué, procede a emitir el presente Auto por medio del cual se ordena el **ARCHIVO DE LA ACCIÓN FISCAL POR NO MÉRITO**, al interior del presente proceso de conformidad a los siguientes:

HECHOS

Se encuentran al Despacho las diligencias remitidas mediante memorando No. 150-0292 del 16 de agosto de 2019, suscrito por el Director Técnico de Control Fiscal Integral, por medio del cual envía a esta Dirección el Formato de Hallazgo Fiscal No. 110 de 2019 con sus anexos, cuya descripción es la siguiente:

"(...) "Observación No. 22. Factor Gestión Contractual: Detrimento patrimonial por obras en mal estado y por falta pago de estampillas.

Se realiza el análisis del contrato 1713 cuyo objeto es Contratar el mantenimiento locativo del palacio municipal de Ibagué y otras dependencias donde funciona la administración central municipal, que reunido el material de trazabilidad y evidencia que reposa en las carpetas contractuales y que mediante visita técnica efectuada al sitio de las obras objeto del presente contrato, existente en la muestra de la auditoría regular a la administración municipal de Ibagué vigencia 2018, se encontró:

•Mediante revisión contractual se encuentran 2 adiciones, una por un valor de \$67.660.099,00, motivada y ejecutada de una manera incorrecta frente a la ejecución del contrato, contratando personal cuando la obra se contrató con base en unos APU, que ya llevan incluido el personal donde la obra tiene un 18% de administración. La otra adición por \$142'427. 568.00 la cual evidencia la mala planeación pues desde que se concibió el proyecto no se tuvo en cuenta los ítems producto de la adición, se prorrogó dos veces, una por 60 días y otra por 45 días, con una motivación con poco soporte. Se liquidan mal las estampillas con un faltante de \$2.993.000 M/cte. Pro- aciano, \$2.245.000 Pro-cultura y \$738.000 M/cte. Universidad del Tolima, para un Gran Total de \$5.976.000. En lo que corresponde al adicional 2, En septiembre 18 prorrogaron el contrato por 45 días, pero no hay ningún documento de ejecución posterior. En las bitácoras hay registros hasta agosto, en septiembre.

No se efectuó una adecuada supervisión, por parte de la entidad oficial. No se cumple la política de archivo, incumplimiento ley 594 de 2000, acuerdos 007 y 027 del AGN, Ley 1712/2014 y Ley 1755 de 2015 que definen temas de manejo de información y atención al ciudadano y pacto por la transparencia.

La causa por la cual se presentó este posible detrimento es por la ineficaz supervisión, que no verificó el efectivo cumplimiento de la liquidación y pago de estampillas, causando un posible detrimento superior a los 5 millones, una adición para personal, como si fuera una obra de administración delegada, desconociendo que el contrato basó su presupuesto en unos APU y con una administración del 18%, incumpliendo la Ley 80 en el Art. 14, que dota a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual., posibles detrimentos Patrimoniales.

•Mediante visita técnica efectuada se evidenció la realización inadecuada de las obras correspondientes al objeto del contrato, encontrando: Cubierta mal impermeabilizada (Palacio Municipal), pintura con desprendimiento y sin evidencia de aplicación a dos manos (Palacio Municipal), Resanes

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

inadecuados (Palacio Municipal), Baño del tercer piso tapado (sin funcionamiento, palacio municipal), Tapa luces puertas sin instalar (Sobrepuestos, palacio municipal), enchapes de baños con poco material adherente (enchape coco en muros, palacio Municipal), Bajantes de aguas lluvias con fugas (Palacio municipal). Con un posible detrimento que se calcula a continuación.

Actividad	Unidad	Cantidad	Valor unitario	Valor Parcial
Retiro de acabado de piso terraza (incluye limpieza para nueva impermeabilización)	m2	1645	\$1.200,00	\$ 1.974.000,00
Desmonte y monte de aparatos sanitarios	und	6	\$ 25.150,00	\$ 150.900,00
Demolición placa maciza E-0,15 entrepiso	m2	30	\$ 91.900,00	\$ 2.757.000,00
Alistado de concreto 2,500 psi e-0,08 m	m2	30	\$ 28.500,00	\$ 855.000,00
Instalación de accesorios de 3 a 4	und	6	\$ 21.000,00	\$ 126.000,00
Suministro de instalación de tubería sanitaria 5 pvc de 3	mi	12	\$ 25.200,00	\$ 302.400,00
Revisión hidrosanitaria (sondeo)	und	6	\$ 197.500,00	\$ 1.185.000,00
Reparación de bajantes de aguas lluvias	und	6	\$ 59.250,00	\$ 355.500,00
Andamios certificados	gib	1	\$ 356.000,00	\$ 924.000,00
Enchape de piso	m2	30	\$ 30.800,00	\$38.986.500,00
Impermeabilización con manto asfáltico (incluye imprimada y pintura vituminosa	m2	1645	\$ 23.700,00	\$ 412.200,00
Cargue manual y retiro y disposición final de sobrantes hasta 16km	m3/c omp	18	\$ 22.900,00	\$ 3.921.000,00
Vinilo tipo 1 en interior bajo placa 2 manos	m2	522,8	\$ 7.500,00	\$15.896.160,00
Vinilo tipo 1 en interior sobre pañete 2 manos	m2	2390,4	\$ 6.650,00	\$13.983.360,00
Resane sobre muros	m2	2913,2	\$ 4.800,00	\$ 5.214.000,00
Cambio de bajante de aguas lluvias incluye retiro del existente , suministro e instalación de tubo pvc con accesorios, conexión, demolición de muro, pañete, estuco y pintura	m2	60	\$ 86.900,00	
TOTAL COSTOS DIRECTOS				\$87.043.020,00
Administración				\$15.731.823,00
Imprevistos				\$ 2.621.970,00
Utilidad				\$ 2.621.970,00
Iva sobre la utilidad				\$ 498.174,00
Costos indirectos				\$21.473.937,00
Gran Total				\$108.516.957,00

No se hallaron actas de suspensión cuando el contrato se encuentra terminado, no hay requerimientos por incumplimiento al contratista, lo anterior de acuerdo a las inconsistencias y malas prácticas efectuadas durante el desarrollo del proyecto, no hay evidencia de la trazabilidad del proyecto y de los sustentos para el pago de las actas parciales del contrato.

“Hacer del control fiscal, un asunto de todos”

Por lo tanto y de acuerdo a lo anterior se está infringiendo el principio de planeación en el contrato, toda vez que no hay uso eficiente y eficaz de los recursos a falta de la planeación para este tipo de contratos que se realizan con regularidad, se encuentra que hay adición la cual, aunque se encuentra bien motivada no justifica la adición en dinero, según el manual de Colombia Compra dice "el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. Omitir dicho deber o principio puede conducir a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto", de igual forma no se efectuó una adecuada supervisión del contrato. Aunado lo anterior, se presenta una vulneración y trasgresión a los principios de eficiencia y eficacia que rigen la gestión fiscal estipulada en el artículo 3 de la ley 610 del 2000, de igual manera se vulnera los principios de economía suscitado en el artículo 25 Ley 80 de 1993 y responsabilidad artículo 26 Ley 80 de 1993, así como en los postulados que rigen la función pública artículo 209 Constitución Política, Incumplimiento de la Ley 80 en el Art. 14, que dota a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual y un presunto detrimento patrimonial, pues en cumplimiento de la norma que justifica el adicional, no se ve la necesidad de las cantidades de obra contratadas.

La causa por la cual se genera este presunto detrimento patrimonial es por la falta de gestión, control y supervisión por parte de la administración Municipal de Ibagué.

A la postre se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por erogaciones innecesarias, que se hubieran detectado si se hacen los estudios y si no se hacen cambios no planificados en la ejecución.

No se hallaron actas de suspensión cuando el contrato se encuentra terminado, no hay requerimientos por incumplimiento al contratista, lo anterior de acuerdo a las inconsistencias y malas prácticas efectuadas durante el desarrollo del proyecto, no hay evidencia de la trazabilidad del proyecto y de los sustentos para el pago de las actas parciales del contrato.

Por lo tanto y de acuerdo a lo anterior se está infringiendo el principio de planeación en el contrato, toda vez que no hay uso eficiente y eficaz de los recursos a falta de la planeación para este tipo de contratos que se realizan con regularidad, se encuentra que hay adición la cual, aunque se encuentra bien motivada no justifica la adición en dinero, según el manual de Colombia Compra dice "el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. Omitir dicho deber o principio puede conducir a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto", de igual forma no se efectuó una adecuada supervisión del contrato, por lo cual hay una vulneración de la ley 1474 de 2011 en sus artículos 83 y 84. Aunado lo anterior, se presenta una vulneración y trasgresión a los principios de eficiencia y eficacia que rigen la gestión fiscal estipulada en el artículo 3 de la ley 610 del 2000, de igual manera se vulnera los principios de economía suscitado en el artículo 25 Ley 80 de 1993 y responsabilidad artículo 26 Ley 80 de 1993, así como en los postulados que rigen la función pública artículo 209 Constitución Política, Incumplimiento de la Ley 80 en el Art. 14, que dota a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual y un presunto detrimento patrimonial, pues en cumplimiento de la norma que justifica el adicional, no se ve la necesidad de las cantidades de obra contratadas.

La causa por la cual se genera este presunto detrimento patrimonial es por la falta de gestión, control y supervisión por parte de la administración Municipal de Ibagué.

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

A la postre se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por erogaciones innecesarias, que se hubieran detectado si se hacen los estudios y si no se hacen cambios no planificados en la ejecución y por el no pago correcto de estampilla, valor total que ascienda a la suma de \$114.848.868.21 (...)."

ACTUACIÓN PROCESAL

1. Mediante Auto No. 057 del 16 de diciembre de 2020, se ordenó la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal. (FI 75-81).
2. Mediante Auto del 23 de diciembre de 2020 se suspenden términos procesales. Notificación por Estado No. 001 de fecha 18/01/2020. (FI 83-84).
3. Auto por medio del cual se reanudan términos procesales. (FI 85-86).
4. Mediante oficio con radicado CMI-RE-2021-000000106 del 19/01/2021 la Alcaldía Municipal de Ibagué, allega información requerida. (FI 96-104).
5. Mediante auto del 25 de enero de 2021 se hace un reconocimiento. (FI 105).
6. Visto en folio 128 constancia secretarial; todos los sujetos quedaron debidamente notificados.
7. Mediante Auto del 13 de octubre de 2022 se suspenden y reanudan términos procesales. (FI 131-132).
8. Mediante Auto del 15 de noviembre de 2022, se suspenden y se reanudan términos procesales. Notificación por Estado No. 108 de fecha 16/11/2022. (FI 134-135).
9. Mediante auto del 28 de febrero de 2023, se suspenden términos procesales. (FI 149-150).
10. Mediante auto del 14 de marzo de 2023, se suspenden términos procesales. (FI 153-154).
11. Mediante auto del 29 de marzo de 2023, se suspende términos procesales. (FI 156-157).
12. Mediante auto del 12 de abril de 2023, se suspenden términos procesales y se reanudan términos. (FI 163-164).
13. Mediante auto del 19 de abril de 2023, se levanta una suspensión, se suspenden y se reanudan términos procesales. (FI 166-167).

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

14. Mediante Resolución No. 057 del 12 de abril de 2023, No. 064 de 19 abril de 2023, se suspende términos procesales.
15. Mediante Resolución No. 088 del 13 de junio de 2023, No. 089 de 13 de junio de 2023, se suspende términos procesales.
16. Mediante auto del 14 de junio de 2023, se suspenden y se reanudan términos procesales. (FI 168-169).
17. Mediante auto del 22 de junio de 2023, se suspenden y se reanudan términos procesales. (FI 172-173).
18. Mediante Resolución No. 034 del 13 de febrero de 2024, No. 107 del 17 de abril de 2024, No. 107 de 17 abril de 2024, No. 113 del 24 de abril de 2024, No. 121 del 02 de mayo de 2024, No. 153 del 05 junio 2024, No. 158 del 11 de junio de 2024, No. 165 del 18 de junio de 2024, se suspende términos procesales.
19. Mediante Resolución No. 186 del 12 de octubre de 2024, se suspende términos procesales.
20. Mediante auto del 19 de febrero de 2024, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI 183-184).
21. Mediante radicado CMI-RE-2024-0000001605 del 30-04-2024 el vinculado Elder Garrido presenta escrito de versión libre y espontánea. (FI 189-200).
22. Mediante radicado del 30-04-2024 el vinculado Delio Alfonso Suarez Guzmán, presenta escrito de versión libre y espontánea. (FI. 223-305)
23. El 04 de diciembre de 2024, se ordena incorporar y hacer traslado de informe técnico. (FI. 306)

FUNDAMENTOS DE DERECHO Y COMPETENCIA

Facultades otorgadas en el Título X Capítulo 1 artículos 268 núm. 5 y 272 de la Constitución Política de Colombia; Artículo 48 de la Ley 610 de 2000 y la Resolución No. 170 del 28 de junio de 2024, por medio del cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos, para los diferentes empleos que hacen parte de la planta global de la Contraloría Municipal de Ibagué, normas que asignan competencia para el inicio y trámite del presente proceso.

PRUEBAS.

1. Hallazgo Fiscal No. 110 de 2019. CD 1 (Material Probatorio)

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

2. Documentos correspondientes al señor JUAN DIEGO ANGARITA OSPINA-
 - Copia de Cédula de Ciudadanía.
 - Formato Único de Hoja de Vida
 - Declaración de Bienes y Rentas
 - Constancia Laboral
 - Decreto de Nombramiento 1000-0001 del 02 de enero de 2018
 - Acta de Posesión No 13630 del 02 de enero de 2018
 - Manual de Funciones.

3. Documentos de EDGAR AUGUSTO BARRERO MARTÍNEZ.
 - Copia de Cédula de Ciudadanía.
 - Formato Único de Hoja de Vida
 - Declaración de Bienes y Rentas
 - Constancia Laboral
 - Decreto de Nombramiento 1000-0136 del 09 de febrero de 2016
 - Acta de Posesión No 11695 del 11 de febrero de 2016
 - Manual de Funciones.

4. Documentos de CONSORCIO DEL 2017
 - Minuta del contrato.
 - Certificado de existencia y representación legal de las empresas.
 - Documento Consorcial
 - Fotocopia de cedula de ciudadanía de Delio Alfonso Suarez Guzmán consorciado.
 - Fotocopia de cedula de ciudadanía de Elder José Garrido Guayado consorciado.
 - Certificados de antecedentes fiscales, penales y judiciales
 - Rut

5. Contrato No 1713 de 2018.

6. Certificación de la menor cuantía para la vigencia 2018.

7. Póliza de MANEJO GLOBAL No **3601217000075** expedida por la ASEGURADORA MAPFRE COLOMBIA NIT. 891.700.037-9.

8. Informe Técnico post venta al Palacio Municipal en Cumplimiento al Contrato de Obra No. 1713 del 15 de marzo de 2018. (Fl. 246 y ss)

9. Acta de recibo de oficinas por parte de la Contraloría Municipal de Ibagué y de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

10. Pruebas de estanquedad de la placa o terraza del Palacio Municipal de Ibagué, en las zonas intervenidas por el Consorcio del 2017 que demuestra problemas en la placa. (hace parte del traslado del hallazgo fiscal de auditoría y a Fl. 260-267, 275-282)
11. Estudio Técnico Informe Patológico de la Terraza del Palacio Municipal del 04 de septiembre de 2019. (hace parte del traslado del hallazgo Fl. 40-72)
12. Oficio del 06-09-2019 dirigido a la Oficina de Contratación y recursos físicos entregando pago de estampillas. (Fl. 243)
13. Oficio del 12-12-2019, dirigido al Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué allegando documentación del Contrato N° 1713 de 2018. (Fl. 246 y 253)
14. Acta de entrega del 30 de septiembre de 2019. (Fl. 268-272)
15. Acta de recibo de puertas e informe de pintura (Fl. 269-305)
16. Acta de recibo de oficinas Contraloría Municipal de Ibagué. (Fl. 273—274)

CONSIDERACIONES

El proceso de responsabilidad fiscal pretende la obtención de una declaración jurídica por parte del organismo de control, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al patrimonio público, por su conducta dolosa o culposa, activa u omisiva.

La Jurisprudencia ha sostenido:

"(...) el control fiscal, es una función pública, autónoma que ejercen los órganos establecidos en la constitución con ese preciso objeto, dicho control se extiende a las actividades, operaciones, y demás acciones relacionadas con el manejo de fondos o bienes del estado, que llevan a cabo sujetos públicos y particulares, y su objeto es el verificar mediante la aplicación de sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno – que las mismas se ajusten a los dictámenes previstos en la Constitución y la Ley (...)"
(sentencia C-585 de 1995, Corte Constitucional).

El artículo 267 de la Carta Política establece que el control fiscal "(...) es una función pública que ejercerá 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. Así mismo el artículo 268 enuncia cuales son las atribuciones del Contralor General de la República, dentro de la que se destaca: establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva. (...)"

"Hacer del control fiscal, un asunto de todos"

En este orden normativo, la Responsabilidad Fiscal tiene un claro sustento constitucional y legal, la cual se declara a través del trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las Contralorías, con el fin de determinar la responsabilidad que les corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregular de los dineros o bienes públicos. De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se deriven de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y está obligado a reparar el daño causado al erario, por su conducta dolosa o gravemente culposa. (**Sentencia SU-620/96**).

De la anterior premisa tenemos que, para que la responsabilidad fiscal sea declarada es necesaria la coexistencia de tres elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal llámese servidor público o particular que maneje bienes o recursos públicos;
- Un daño patrimonial al estado y
- Un nexo de causalidad entre los dos anteriores.

DAÑO

El primer elemento que se estudiará es el daño patrimonial al estado, toda vez que es la piedra angular sobre la cual se consolida la responsabilidad fiscal, estando este definido en el artículo 6 de la ley 610 de 2000 de la siguiente manera:

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

En igual sentido se expresó la Contraloría General de la República mediante concepto 80112 EE15354 del año 2006:

"El elemento más relevante es el daño, en consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño, y éste debe ser atribuido a título de dolo o

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

culpa grave, debiendo existir una relación de causalidad entre la conducta y el hecho generador del daño."

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, mediante Auto No. 057 del 16 de diciembre de 2020, ordenó la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal por el presunto detrimento patrimonial trasladado como Hallazgo Fiscal N° 110 de 2019 por la Dirección Técnica de Control Fiscal, en virtud del proceso de auditoría regular a la Administración Central del Municipio de Ibagué, por un presunto detrimento patrimonial en la suma de **CIENTO CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$114.848.668) M/CTE.**

Del contenido del material probatorio obrante en el presente proceso y una vez aportados por los aquí vinculados, que incluye; Informe Técnico post venta al Palacio Municipal en Cumplimiento al Contrato de Obra No. 1713 del 15 de marzo de 2018(246 y ss), acta de recibo de oficinas por parte de la Contraloría Municipal de Ibagué y de la Alcaldía Municipal de Ibagué, pruebas de estanquedad de la placa o terraza del Palacio Municipal de Ibagué, en las zonas intervenidas por el Consorcio del 2017 que demuestra problemas en la placa, estudio Técnico Informe Patológico de la Terraza del Palacio Municipal del 04 de septiembre de 2019, oficio del 06-09-2019 dirigido a la Oficina de Contratación y recursos físicos entregando pago de estampillas, oficio del 12-12-2019, dirigido al Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué allegando documentación del Contrato N° 1713 de 2018, acta de entrega del 30 de septiembre de 2019, acta de recibo de oficinas Contraloría Municipal de Ibagué y registro fotográfico de cada actividad realizada por el contratista, los cuales se expondrán en el presente auto, se debe determinar que no existió la ocurrencia de un daño patrimonial en el erario de la **ADMINISTRACION CENTRAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ.**

En primer lugar, se entra a revisar, dentro del presente caso, es el contenido del Contrato de Obra N° 1713 del 15 de marzo de 2018, cuyo objeto era: "*CONTRATAR EL MANTENIMIENTO LOCATIVO DEL PALACIO MUNICIPAL DE IBAGUE Y OTRAS DEPENDENCIAS DONDE FUNCIONA LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL MUNICIPAL*", celebrado para realizar mantenimiento locativo, como se determinó dentro del mismo contrato en las consideraciones iniciales que se realizó estudio de las actividades más recurrentes en mantenimiento preventivo de las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

Estudios previos contrato No. 1713 de 2018: ¹

"1. Descripción de la necesidad.

En la actualidad el Palacio Municipal de la Alcaldía de Ibagué, ubicado en la calle 9 No. 2-59 funcionan diferentes organismos públicos, entre ellos la Contraloría Municipal, personería municipal, concejo de Ibagué y diferentes secretarías de la Administración,

¹ CD folio 10. Carpeta: 1713 de 2018 CPS. Documento: estudios previos
"Hacer del control fiscal, un asunto de todos"

entre otras dependencias, las cuales presentan en su estructura física un deterioro producto del constante uso dado por el personal que labora en las instalaciones y la comunidad que hace uso de este, **por lo anterior es evidente el deterioro de las paredes de los pasillos en cuanto a la pintura y el descascaramiento del estuco, causado por el constante tráfico de personas y las inclemencias del tiempo.**

De conformidad con lo anterior y para desarrollar sus objetivos misionales, la Alcaldía Municipal de Ibagué cuenta con dependencias, entre las cuales se encuentra el palacio municipal, y las comisarias de familia y hogares infantiles adscritos a la administración central municipal.

De acuerdo con lo enunciado anteriormente, para la secretaria administrativas **es importante contar de manera oportuna con el servicio de mantenimiento de las instalaciones de la alcaldía municipal de Ibagué y sus dependencias con el fin de garantizar el correcto y normal funcionamiento de las instalaciones**, es conveniente realizar un constante y adecuado mantenimiento técnico a las mismas, el cual debe prevenir la ocurrencia de posibles daños, además de corregir aquellos que se presenten por deterioro o desgaste normal, por fatiga de materiales, vandalismo u otras situaciones similares y mejorar las condiciones existentes. **Dicho mantenimiento se hace conveniente, en razón a que permite mantener la infraestructura física en condiciones adecuadas de funcionamiento y conservación, para garantizar a los funcionarios, contratistas y visitantes, un ambiente seguro y confortable que permita el normal desarrollo de las tareas que a diario se llevan en la alcaldía municipal de Ibagué y sus dependencias(..)**". subrayado propio.

La cláusula novena del Contrato de Obra No. 1713 de 2018² estableció:

"obligaciones del contratista:

1) Llevar a cabo la construcción de obras civiles de remodelación, mantenimiento, construcción y reparaciones locativas de las dependencias onde funciona la Administración municipal de Ibagué, contratando personal e insumos necesarios para ejecutar las labores contratadas, de conformidad con las actividades descritas en los documentos de la etapa precontractual, anexos técnicos y la propuesta presentada. (...) 3) ejecutar las labores, en el sector indicado por la Secretaria de Administrativa por intermedio del Supervisor del Contrato. 16) entregar al contratante los planos récord de la construcción de la obra contratada, una reseña fotográfica del desarrollo de la obra (la cantidad de fotografías será señalada por el Supervisor de la Secretaria Administrativa el cual formará parte del seguimiento y control de la obra, convirtiéndose en soporte del Contrato. 26) presentar a la supervisión las especificaciones técnicas y recomendaciones de diseños de mezclas y materiales a utilizar para la ejecución de la obra, las cuales deberán ser aprobadas por la supervisión. 27) el contratista deberá analizar, evaluar y verificar la capacidad de operación de las redes existentes, localizadas en el área donde se adelantará el proyecto (...)"

Como se puede observar del contenido del contrato se desprende que las actividades a realizar en virtud del contrato No. 1713 de 2018 se refería a la remodelación, mantenimiento y reparaciones locativas, que además en el contrato

² CD folio 10. Carpeta: 1713 de 2018 CPS. Documento: minuta

"Hacer del control fiscal, un asunto de todos"

se describen como construcción de obras civiles, en las instalaciones del Palacio Municipal de Ibagué, obras que fueron realizadas de conformidad actas parciales de Obra, memorias de cálculo cantidades de obra, y con las Bitácoras de Obra que servían de soporte para que el supervisor aprobara las facturas que se presentaban por parte del Contratista, y con dichos soportes el supervisor realizaba el seguimiento y certificaba el cumplimiento de las obligaciones del contrato. Es evidente, que el contrato no determinó cuantas veces se realizaría las actividades descritas, es decir, que de las obligaciones se entienden que reúnen la construcción de obras civiles de remodelación, mantenimiento, construcción y reparaciones locativas de las dependencias donde funciona la Administración municipal de Ibagué, producto de la suscripción del Contrato No. 1713 del 15 de marzo de 2018, por lo cual en ninguna cláusula se estableció que una vez entregadas las obras con recibo a satisfacción del Supervisor el contratista se obligaba a continuar realizando mantenimientos en las obras realizadas que cumplieran a satisfacción con las especificaciones técnicas del contrato.

Dentro del material probatorio que adjuntaron cada uno de los vinculados dentro de las correspondientes versiones libres, se observa que el contratista presentó dos actas parciales con los respectivos soportes fotográficos y la copia de la bitácora registrada de cada actividad realizada durante los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2018, además se encuentra como anexo las actas de mayores y menores cantidades de las actividades de construcción y mantenimiento realizadas, firmado por el Supervisor. De otra parte el auditor dentro de la descripción del hallazgo menciona que no hay evidencia de la trazabilidad del proyecto y de los sustentos para el pago de las actas parciales del contrato, sin embargo, es importante resaltar que al interior del expediente se evidencian los informes y actas correspondientes que determina las actividades realizadas con la relación de fecha y descripción diaria de la bitácora diligenciada en cada actividad, se logra determinar claramente cuales fueron las obras realizadas que comprendían el mantenimiento y remodelación que se realizaron en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

En ese orden, encontramos que el contratista además, aportó como soporte de la ejecución de las actividades realizadas, los siguientes documentos³:

- Informe Técnico post venta al Palacio Municipal en Cumplimiento al Contrato de Obra No. 1713 del 15 de marzo de 2018.
- Acta de recibo de oficinas por parte de la Contraloría Municipal de Ibagué y de la Alcaldía Municipal de Ibagué.
- Pruebas de estanquedad de la placa o terraza del Palacio Municipal de Ibagué, en las zonas intervenidas por el Consorcio del 2017 que demuestra problemas en la placa.

³ Expediente DRF-082-2020. documento pdf: CMI-RE-2024-00004671, folios 1-70.

- Estudio Técnico Informe Patológico de la Terraza del Palacio Municipal del 04 de septiembre de 2019.
- Oficio del 12-12-2019, dirigido al Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué allegando documentación del Contrato N° 1713 de 2018.
- Acta de entrega del 30 de septiembre de 2019.
- Acta de recibo de oficinas Contraloría Municipal de Ibagué.

Lo anterior, toda vez que con los soportes aportados se sustentan todas las actividades ejecutadas, lo que da lugar a determinar que se cumplió con las obligaciones contractuales establecidas en la cláusula novena del contrato de mantenimiento y como consecuencia, con el objeto del mismo contenido en la cláusula primera; soportes que se tienen en cuenta por cuanto el mismo contrato tampoco estableció un método específico para realizar seguimiento al cumplimiento de los mantenimientos de la planta física, más que el registro fotográfico y la bitácora diligenciada por el contratista. De esta forma no puede ser de recibo que se establezca un daño patrimonial, pues del análisis del recaudo probatorio se puede constatar el estado de ejecución y seguimiento del contrato de mantenimiento; pues para ello está dispuesto los soportes que acompañaron cada factura cobrada por el contratista, soportes con los cuales se prueba la ejecución contractual y el seguimiento de este, por ello se entenderá que el medio idóneo y que serviría de soporte para el seguimiento de los mantenimientos, puede ser al libre albedrío y acuerdo de las partes del contrato, es decir corresponde a la liberalidad del contrato; en consecuencia, son válidos para esta Dirección los registros fotográficos, bitácora, anexos de precios unitarios de las actividades desarrolladas que se encuentran en el expediente contractual, así como las actas parciales firmadas por el supervisor y contratista, soportes estos con los cuales dejaba constancia el contratista del mantenimiento preventivo y correctivo en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Ibagué ubicadas en el Palacio Municipal en virtud del contrato 1713 de 2018.

Por último, señala el grupo auditor en las observaciones realizadas en el Hallazgo Fiscal No. 110 de 2019, "*falta de pago de estampillas*", no obstante, del material probatorio se comprueba el pago efectivo de las estampillas Pro-bienestar adulto mayor y Pro-cultura al interior del Contrato No. 1713 de 2018, de la siguiente manera:

1. Comprobante consignación realizada a la cuenta del Municipio de Ibagué del 21 de marzo de 2018 del Banco Davivienda, por concepto de estampilla para el Bienestar del Adulto mayor por valor de \$7.062.000. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas).

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

2. Copia simple imágenes estampillas para el Bienestar del Adulto mayor Contrato No. 1713 de 2018. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas).
3. Comprobante consignación realizada a la cuenta del Municipio de Ibagué del 21 de marzo de 2018 del Banco GNB Sudameris, por concepto de estampilla pro-cultura por valor de \$5.297.000. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas).
4. Copia simple imágenes estampillas Pro-cultura Contrato No. 1713 de 2018. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas).
5. Oficio del 11 de julio de 2018, dirigido a la oficina de Contratación de la Alcaldía Municipal de Ibagué entrega de estampillas.
6. Comprobante consignación realizada a la cuenta del Municipio de Ibagué del 11 de julio de 2018 del Banco Davivienda, por concepto de estampilla para el Bienestar del Adulto mayor por valor de \$1.342.000. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas faltantes).
7. Copia simple imágenes estampillas para el Bienestar del Adulto mayor Contrato No. 1713 de 2018. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas faltantes).
8. Comprobante consignación realizada a la cuenta del Municipio de Ibagué del 11 de julio de 2018 del Banco Davivienda, por concepto de estampilla Pro-cultura por valor de \$1.006.000. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas faltantes).
9. Copia simple imágenes estampillas Pro-cultura Contrato No. 1713 de 2018. (CD folio 10. Documento pdf: estampillas faltantes).

En ese sentido, evidencia esta Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal que respecto a la ejecución del Contrato de Obra N° 1713 del 15 de marzo de 2018, cuyo objeto era: *"CONTRATAR EL MANTENIMIENTO LOCATIVO DEL PALACIO MUNICIPAL DE IBAGUE Y OTRAS DEPENDENCIAS DONDE FUNCIONA LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL MUNICIPAL"*, y del recaudo probatorio se logra determinar que las actividades de mantenimiento locativo y pago de estampillas objeto de observación por parte del grupo auditor fueron realizadas efectivamente con ocasión al objeto del contrato, entregas y actividades que se ajustan a los requerimientos del contrato.

Mediante Sentencia 150013333008 2015- 00108- 01 del 11 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá, respecto a los contratos estatales, indicó:

"En los contratos bilaterales o conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la Administración-, teniendo en cuenta la correlación de las obligaciones surgidas del

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse, la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones del contrato, su cocontratante no cumplió con las suyas.

En otras palabras, el incumplimiento de la entidad contratante solo adquiere relevancia si el contratista prueba que se allanó a atender el contenido obligacional a su cargo, al que se sometió en virtud del acuerdo de voluntades. Precisamente bajo esa lógica se sustenta el artículo 1609 del CC, cuyo texto es el siguiente:

“(…) ARTÍCULO 1609. En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos. (…)”

La forma más común de afectación de los derechos de las partes en el contrato, está dada por el incumplimiento de las obligaciones de uno de los contratantes, por lo que podría pensarse que el incumplimiento contractual de la Administración, da lugar al rompimiento del equilibrio económico del contrato, tal y como lo contempla el numeral 1º del artículo 5º de la Ley 80 de 1993, al consagrarlo como una de las causas de dicho rompimiento; sin embargo, el incumplimiento contractual debe manejarse con mayor propiedad, bajo la óptica de la responsabilidad contractual, por cuanto, como es bien sabido, se trata de dos “...instituciones distintas en su configuración y en sus efectos”, puesto que la responsabilidad contractual se origina en el daño antijurídico que es ocasionado por la parte incumplida del contrato, lo que hace surgir a su cargo el deber de indemnizar los perjuicios ocasionados en forma plena, es decir, que para el afectado surge el derecho a obtener una indemnización integral, lo que no sucede [...] en todos los eventos de rompimiento del equilibrio económico del contrato⁴”. Subrayado fuera de texto.

Por lo anterior, para determinar si existió o no un detrimento patrimonial en las arcas de la **ADMINISTRACIÓN CENTRAL-MUNICIPIO DE IBAGUÉ**, con ocasión de la ejecución del Contrato No. 1713 de 2018, se observa la evidencia del cumplimiento de las obligaciones que comprenden el mantenimiento locativo preventivos y correctivos en las diferentes instalaciones de la Alcaldía Municipal de Ibagué—oficinas Palacio Municipal, pero además no debe dejarse de lado el hecho de que la ejecución del contrato se realizó con un año de anterioridad a la visita realizada por la auditoría, y las actividades desarrolladas en virtud del contrato 1713 de 2018, por ser de naturaleza de mantenimiento, pueden surgir necesidades de mantenimiento a diario, es decir, que puede ser que las condiciones físicas propias de la estructura y climáticas que se presentan y que evidenció el grupo auditor, obedezca a situaciones surgidas luego de terminado el contrato, situación está que no es posible dilucidar, pues no existe evidencia de que en efecto los daños que se observaron en la visita del grupo auditor, fueron dejados con ocasión del no cumplimiento del mantenimiento que había sido ejecutado un año atrás, contrario a ello lo que se evidencia y está probado en el expediente, son los soportes de la ejecución contractual de las actividades de mantenimiento y pago de estampillas; de tal forma que se desvirtúa uno de los elementos de la responsabilidad fiscal y sin la existencia de este no puede configurarse la Responsabilidad Fiscal.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009) Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552)

“Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s”

En conclusión, partiendo de lo probado en las presentes diligencias, se advierte diáfananamente que los recursos fueron ejecutados en el desarrollo del objeto del Contrato de Obra No. 1713 de 2018, sin causar un detrimento al patrimonio público.

Así las cosas, una vez analizado el material probatorio aportado, producido y allegado oportunamente al proceso, conforme a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, se logró evidenciar que la necesidad del proceso contractual se encuentra justificada y que se cumplió con el objeto contractual, desvirtuando los argumentos que sirvieron para proferir el auto de apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal, razón por la cual, con relación a los hechos objeto de las presentes diligencias, no puede predicarse la existencia de un daño patrimonial a las arcas de la Administración Central – Municipio de Ibagué, lo que da lugar a que no se configure uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, específicamente el del daño patrimonial al Estado, por lo que no podrá imputarse responsabilidad fiscal, conforme lo dispone el artículo 48 de la Ley 610 de 2000.

“Artículo 48. Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.”

Acorde con todo lo anterior, es importante mencionar que no se configuró un menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, uso indebido o deterioro del patrimonio público que amerite imputar responsabilidad fiscal al vinculado por los hechos que ameritaron la apertura del presente proceso, toda vez que los informes del contratista con soportes de registro fotográfico y diligenciamiento de bitácora de cada actividad de mantenimiento desarrollada, y pago de estampillas aportados dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones del contrato No. 1713 del 15 de marzo de 2018 realizado por la ADMINISTRACION CENTRAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ, siendo necesario proceder al archivo por no mérito de la presente investigación por la inexistencia del daño patrimonial al estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 610 de 200, el cual reza:

*“Artículo 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”.*
(negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo establecido en la anterior disposición, observa esta Dirección que los hechos objeto de investigación no son constitutivos de detrimento patrimonial, pues no existe medio de prueba alguno que conduzca a determinar objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado, por ende,

“Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s”

esta Dirección no encuentra méritos suficientes para continuar con las presentes diligencias.

Por lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR probada la causal que conlleva al **ARCHIVO** de la acción fiscal de conformidad con la parte motiva.

ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR POR NO MERITO el proceso de responsabilidad DRF-082 DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 del 2000.

ARTÍCULO TERCERO: En el evento de que con posterioridad aparecieran nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la apertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR el contenido de la presente decisión a cada una de las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente decisión proceden los recursos de reposición ante el funcionario que lo profirió y el de apelación ante la señora Contralora Municipal dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a su notificación.

ARTÍCULO SEXTO: De no interponerse recurso alguno o resueltos los recursos correspondientes, **REMÍTASE** el expediente dentro de los tres (3) días siguientes ante la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, con el fin de que se surta el Grado de Consulta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



VIVIAN ANDREA GIRALDO RUBIO
Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal

Proyectó: Sandra Milena Murcia B. 

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"