



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

| | |
|---------------------------------------|---|
| TRAZABILIDAD | 2021IE0054599 de 12-07-2021 Traslado de hallazgo a Colegiatura 2021IE0090897 de 21-10-2021 Asignación para sustanciación IP 2022IE0013528 de 11-02-2022 Reasignación para sustanciación IP Auto 087 de 23-06-2022 Decisión IP y asignación sustanciación PRF |
| PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. | PRF-80522-2021-39273 |
| CUN SIREF | AC-80522-2021-32960 |
| ENTIDAD AFECTADA | MUNICIPIO DE PASTO NIT. 891.280.000-3 |
| CUANTÍA DAÑO | IMPUTACIÓN. CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO TRECE PESOS M/CTE (\$4 418.113) FALLO: CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$5.936.983). |
| PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES | NILSA ROCÍO VILLOTA ROSERO, C.C. No. 34.317 940, Secretaria de Infraestructura y Valorización Municipal de Pasto supervisora de la ejecución del convenio solidario 202754 según la cláusula décima tercera. CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS, C C No 12 749 674 representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar de Pasto NIT 900259941-3, ejecutora del convenio solidario 202754 de 1º de diciembre de 2020. |
| TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLE | SEGUROS DEL ESTADO S.A., NIT 860 009 578-6 (Póliza seguro de cumplimiento 41-44101236245) AXA COLPATRIA SEGUROS S.A , NIT· 860.002 184-6 (Póliza manejo global entidades oficiales 20272230) |

ASUNTO

La Gerencia Departamental Colegiada de Nariño de la Contraloría General de la República procede a proferir **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PRF-80522-2021-39273** conforme a las siguientes consideraciones:

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública cuyo ejercicio se le ha atribuido a la Contraloría General de la República.

Seguidamente, el numeral 5 del artículo 268 *ejusdem* modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 señala como una atribución del 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, para lo cual tendrá prelación*”



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

Las disposiciones constitucionales referidas encuentran su desarrollo principalmente en el Decreto-Ley 267 de 2000 modificado por el Decreto Ley 405 de 2020, las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 y las Resoluciones Orgánicas CGR Nos. 6541 de 18 de abril de 2012, 0748 de 26 de febrero de 2020, expedidas por la Contraloría General de la República.

Respecto de la naturaleza de los recursos comprometidos en el *sub lite*, se estableció que el pago reportado se realizó con recursos del Sistema General de Participaciones tal como consta en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 2020001111 de 4 de septiembre de 2020¹, recursos sobre los que, según el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, la Contraloría General de la República ejerce control, seguimiento y verificación de su uso legal

II. HECHOS

Los hechos objeto de reproche fiscal descritos en el formato de traslado de hallazgo² y en el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal son los siguientes:

El municipio de Pasto suscribió el Convenio Solidario No. 202754 con la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar para aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para llevar a cabo la adecuación y el mejoramiento de las instalaciones pertenecientes al predio donde se encuentra ubicada la cancha de fútbol del Barrio El Tejar de esta ciudad.

El convenio se pactó por \$70.000.000 que correspondían al aporte del municipio y el plazo se fijó en 30 días calendario contados a partir del acta de inicio; última que se suscribió el 1º de diciembre de 2020³.

Inicialmente las cantidades de obra a ejecutar eran las siguientes⁴:

| Código | Descripción | UN | Vr. Unitario | Cantidad | Vr. Parcial |
|--------|---|----|--------------------|----------|----------------------|
| 1 | Replanteo general (área menor 1000m2) | M2 | 946,00 | 7 510,00 | 7 104 460,00 |
| 1,1 | Paquete exterior allanado proporción de la mezcla 1 4 espesor 1 5 cm | M2 | 18 428,00 | 555,00 | 10 227 540,00 |
| 1,2 | Pintura vinilo tipo 1 interiores y exteriores 3 manos | M2 | 9 382,00 | 1 850,00 | 17 356 700,00 |
| 1,3 | Cerramiento de protección e impacto en tubo pesado estructural 3" @ 3mts, marco en ángulo de 2 1/2" *3/16, refuerzo en ángulo de 1 1/2" *3/16 y malla eslabonada cal 10 5, H= 3 0 m pintado con anticorrosivo y pintura esmalte | ML | 341 523,00 | 84,7605 | 28 947 663,64 |
| | | | Costo Directo | | 63 636 363,64 |
| | | | Impuestos | 10,00% | 6 363 636,36 |
| | | | COSTO TOTAL | | 70.000.000,00 |

¹ Ver página 2 archivo pdf "2 PROCESO CD-2020-524"

² Archivo SIREF "3_anexo 3-formato traslado hallazgo indagacion no 11 acsgp pasto"

³ Archivo pdf "6 ACTA DE INICIO"

⁴ Archivo Excel "01 in_f_016_presupuesto_de_obrav2(1)-cancha el tejar" libro "Presup"



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

No obstante, en el acta final del convenio las partes señalaron como ítems ejecutados los siguientes⁵

| ÍTEM | DESCRIPCIÓN | VALORES CONTRATADOS | | | | VALORES ACTUALIZADOS | | VALORES EJECUTADOS | | VALORES ACUMULADOS | |
|------------------|--|---------------------|----------|---------------|---------------|----------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
| | | UN | CANTID | VR UNITAR | VR PARCIAL | CANTID | VR PARCIAL | CANTID | VR PARCIAL | CANTID | VR PARCIAL |
| 1 | Replanteo general (área menor 1000m2) | M2 | 7 610 00 | 946,00 | 7 104 460 00 | 2 949,00 | 2 789 754 00 | 2 949 00 | 2 789 754 00 | 2 949 00 | 2 789 754 00 |
| 1.1 | Paquete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1.5 cm | M2 | 555 00 | 18 428 00 | 10 227 540 00 | 649,00 | 11 959 772 00 | 649 00 | 11 959 772 00 | 649 00 | 11 959 772 00 |
| 1.2 | Pintura vinilo tipo 1 interiores y exteriores 3 manos | M2 | 1 850 00 | 9 382,00 | 17 356 700 00 | 2 100 00 | 19 702 200 00 | 2 100 00 | 19 702 200 00 | 2 100 00 | 19 702 200 00 |
| 1.3 | Cerramiento de protección e impacto en tubo pesado estructural 3" @ 3mts marco en ángulo de 2 1/2" 3/16 refuerzo en ángulo de 1 1/2" 3/16 y malla estirada col 10.5 H= 3.0 m pintada con anticorrosivo y pintura esmalte | ML | 84 7605 | 341 523 00 | 28 947 663 64 | - | 0 00 | - | 0 00 | - | 0 00 |
| | reflectores iluminación cancha de futbol tipo led | und | | 400.000,00 | | 6 00 | 2 400 000 00 | 6 00 | 2 400 000 00 | 6 00 | 2 400 000 00 |
| | Red para luminaria led incluye material | gl | | 3 500 000 00 | | 1,00 | 3 500 000 00 | 1 00 | 3 500 000 00 | 1 00 | 3 500 000 00 |
| | Pintura para rejas metálica con anticorrosivo y pintura color azul 2 manos | | | 18 621 72 | | 150 00 | 2 793 257 64 | 150 00 | 2 793 257 64 | 150 00 | 2 793 257 64 |
| 2 | Cerramiento de protección e impacto elevado a altura sobre el muro existente en tubo pesado estructural 3" @ 6mts marco en ángulo de 2 1/2" 3/16 refuerzo interno en banita cuadrada de 1/2" cada 20 cm H= 3.0 m del modulo pintado con anticorrosivo y pintura esmalte incluye cimentación en zapatas | ML | | 341 523,00 | | 60 0000 | 20 491 380 00 | 60 0000 | 20 491 380 00 | 60 0000 | 20 491 380 00 |
| COSTO DIRECTO: | | | | 63 636 363 64 | | 63 636 363 64 | | 63 636 363 64 | | 63 636 363 64 | |
| Impuestos: 10 0% | | | | 6 363 636 36 | | 6 363 636 36 | | 6 363 636 36 | | 6 363 636 36 | |
| TOTAL: | | | | 70.000 000 00 | | 70 000 000 00 | | 70 000 000 00 | | 70 000 000 00 | |

Ahora bien, en la auditoría y en el trámite de la indagación preliminar se adelantaron verificaciones *in situ* realizadas por un profesional de la Ingeniería Civil adscrito a la Gerencia Nariño de la CGR en compañía de funcionarios de la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal. La primera visita se realizó el 4 de mayo de 2021 y la segunda el 30 de marzo de 2022 y en las diligencias se tomaron las medidas correspondientes a los ítems ejecutados.

La medición realizada en el año 2021 arrojó unos faltantes de obra⁶, sin embargo, resultado del cálculo y análisis de información efectuado en el año 2022, el Ingeniero Civil de apoyo presentó informe técnico en el que concluyó que existen faltantes por \$4.418.056, en los ítems "1 Replanteo general (área menor 1000m2)" y "1,1 Paquete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1.5 cm"

Así lo tabuló (radicado 2022IE0038100⁷):

⁵ Ver archivo Excel "01 in_f_016_presupuesto_de_obrav2(1)-cancha el tejat" libro "ACTA FINAL"

⁶ Ver formato de traslado de hallazgo fiscal, archivo pdf "anexo3-formato traslado hallazgo indagación no 11 acsdp pasto" Valor faltantes \$11 587 588,84

⁷ Ver archivo pdf "20220426 IP-39273 INFORME TÉCNICO ING CIVIL"



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

| It | DESCRIPCION | VALORES CONTRATADOS | | | | VALORES ACTUALIZADOS | | VALORES EJECUTADOS (VERIFICACION VISITA CGR) | | |
|------------------|---|---------------------|----------|------------------|------------------|----------------------|------------------|--|----------------|----------------|
| | | UN | CANTID | VR. UNITAR | VR. PARCIAL | CANTID | VR. PARCIAL | CANTID | VR. PARCIAL | DIFERENCIA |
| 1 | Replanteo general (area menor 1000m2). | M2 | 7 510,00 | \$ 946 00 | \$ 7 104 460,00 | 2 949,00 | \$ 2 789 754,00 | 815,57 | 771 527,33 | (2 018 226,67) |
| 1.1 | Pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1.5 cm | M2 | 555,00 | \$ 18 428,00 | \$ 10 227 540,00 | 649,00 | \$ 11 959 772 00 | 453,07 | 8 349 227,40 | (3 610 544,60) |
| 1.2 | Pintura vinilo tipo 1 interiores y exteriores 3 manos | M2 | 1 850,00 | \$ 9 382,00 | \$ 17 356 700,00 | 2 100,00 | \$ 19 702 200,00 | 2 100,00 | 19 702 200,00 | - |
| 1.3 | Cerramiento de protección e impacto en tubo pesado estructural 3" @ 3mts, marco en ángulo de 2 1/2" * 3/16 refuerzo en ángulo de 1 1/2" * 3/16 y malla eslabonada cal 10 5, H= 3 0 m pintado con anticorrosivo y pintura esmalte | ML | 84,76 | \$ 341 523,00 | \$ 28 947 663,64 | - | \$ - | - | - | - |
| 2 | Items no previstos | | | | | | | | | |
| | reflectores iluminacion cancha de futbol tipo led | und | - | \$ 400 000,00 | \$ - | 6,00 | \$ 2 400 000,00 | 6,00 | 2 400 000,00 | - |
| | Red para luminaria led incluye material | gl | - | \$ 3 500 000,00 | \$ - | 1,00 | \$ 3 500 000,00 | 1,00 | 3 500 000,00 | - |
| | Pintura para rejas metálica con anticorrosivo y pintura color azul 2 manos | | - | \$ 18 621,72 | \$ - | 150,00 | \$ 2 793 257 64 | 187,25 | 3 486 916,62 | 693 658,980 |
| 2.1 | Cerramiento de protección e impacto elevado a altura sobre el muro existente en tubo pesado estructural 3" @ 6mts, marco en ángulo de 2 1/2" * 3/16, refuerzo interno en varilla cuadrada de 1/2 cada 20 cm, H= 3 0 m del modulo pintado con anticorrosivo y pintura esmalte incluye cimentación en zapatas | ML | - | \$ 341 523 00 | \$ - | 60,00 | \$ 20 491 380,00 | 62,69 | 21 410 076,87 | 918 696,870 |
| COSTO DIRECTO | | | | \$ 63 636 363,64 | | \$ 63 636 363,64 | | 59 619 948,22 | (4 016 415,42) | |
| Impuestos | | | | 10% | \$ 6 363 636,36 | \$ 6 363 636,36 | | 5 961 994,82 | (401 641,54) | |
| TOTAL | | | | | \$ 70 000 000,00 | \$ 70 000 000,00 | | 65 581 943,04 | (4 418 056,96) | |
| FALTANTE DE OBRA | | | | | | | | | | (4.418.056,96) |

Las diferencias en las cantidades de los ítems 1 y 1,1 son en cuantías de \$2.018.226,67 y \$3.610 544,60, respectivamente, porque se ejecutaron en menores metros cuadrados a los pactados por las partes en el Convenio Solidario 202754.

Asimismo, el profesional de apoyo calculó (a favor) las cantidades de más de los ítems "Pintura para reja metálica con anticorrosivo y pintura color azul 2 manos" y "Cerramiento de protección e impacto elevado a altura sobre el muro existente en tubo pesado estructural 3" @6mts, marco en ángulo de 2 1/2" * 3/16, refuerzo interno en varilla cuadrada de 1/2 cada 20 cm, H=3.0 m del módulo pintado con anticorrosivo y pintura esmalte, incluye cimentación en zapatas" y producto de la operación concluyó que los faltantes de obra totalizan **\$4.418.056,96** (\$4 016.415,42 costo directo + \$401.641,54 impuestos 10%).

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Constituyen fundamentos de derecho de la actuación que se adelanta las siguientes normas:

- Artículos 267 y 268 de la Constitución Política modificados por el Acto Legislativo No. 4 de 2019.
- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías
- Ley 1474 de 2011, por 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
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA

La entidad afectada con el hecho dañoso es el MUNICIPIO DE PASTO, entidad del orden territorial, identificada con NIT 800.099.106-1, con dependencias administrativas ubicadas en

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

la Carrera 28 No 16-30 Barrio San Andrés de esta ciudad, representada legalmente por el señor Nicolás Toro Muñoz, Alcalde para el periodo 2024-2027.

V. ACTUACIONES PROCESALES

Las principales actuaciones procesales adelantadas son:

- Auto No. 680 de 29 de julio de 2022 por medio del cual se aperturó el proceso ordinario de responsabilidad fiscal; providencia notificada así (Archivo SIREF 24_20220729 prf-39273 auto 680 apertura)
 - VICENTE GERMÁN CHAMORRO DE LA ROSA: notificación personal por conducto de su apoderado realizada el 4 de octubre de 2022 (radicado 5609970) (Archivo SIREF 46_20221004 prf-39273 notificacion personal ab german chamorro).
 - NILSA ROCIO VILLOTA ROSERO: notificación personal por aviso físico radicado 2022EE0169892 de 29-09-2022, entregado el 05-10-2022 (Archivo SIREF 42_20220929 prf-39273 notificacion aviso nilsa Villota)
 - RHONNY HALSTONG MIRANDA MARTÍNEZ: notificación personal realizada el 20 de septiembre de 2022 (radicado 5577739) (Archivo SIREF 35_20220920 prf-39273 notificacion personal rhonny).
 - CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS notificación personal por aviso físico radicado 2022EE0169904 de 29-09-2025, entregado el 05-10-2022 Notificación personal realizada el 27 de enero de 2023 (radicado 5852958) (Archivo SIREF 43_20220929 prf-39273 notificacion aviso carlos zambrano, 65_20230127 prf-39273 notificacion personal apertura carlos zambrano).
 - Comunicación vinculación AXA Colpatria Seguros S.A. efectuada con radicado 2022EE0144263 de 23-08-2022 enviado por correo electrónico (Archivo SIREF 28_20220823 prf-39273 comunicacion vinc aseguradoras)
 - Comunicación Seguros del Estado efectuada con radicado 2022EE0144259 de 23-08-2022 enviado por correo electrónico (Archivo SIREF 28_20220823 prf-39273 comunicacion vinc aseguradoras)
- Auto No 839 de 13 de septiembre de 2022 por medio del cual se reconoció personería a un abogado y se autorizan copias (apoderado de Germán Chamorro) (Archivo SIREF 33_20220913 prf-39273 auto 839 reconoce personeria y aut copias, 34_20220914 prf-39273 estado auto 839)
- Auto No. 902 de 30 de septiembre de 2022 por medio del cual se reconoció personería a un abogado y se autorizan copias (apoderado de AXA Colpatria Seguros) (Archivo SIREF 40_20220930 prf-39273 auto 902 reconoce personeria y copias axa, 41_20221003 prf-39273 estado auto 902).
- Auto No. 1188 de 21 de diciembre de 2022 por medio del cual se fija fecha para recepción de versiones libres (Archivo SIREF 54_auto no 1188 prf2021-39273, 57_20221223 prf-39273 estado auto 1188)
- Resolución REG-EJE-0119 de 22 de diciembre de 2022 suspensión de términos los días 23 y 30 de diciembre de 2022 (Archivo SIREF 56_20221222 prf-39273 resolucion 0119 suspension 23 y 31 dic).
- Auto No 055 de 30 de enero de 2023 por medio del cual se reconoció personería a un abogado y se autorizan copias (apoderado de Nilsa Villota) (Archivo SIREF 60_auto no 055 prf2021-39273, 66_20230131 prf-39273 estado auto 055).
- Auto No 001 de 3 de febrero de 2023 por medio del cual un directivo avoca conocimiento del PRF (Archivo SIREF 74_20230203 prf-39273 auto 001 avoca conocimiento)



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

- Auto No 111 de 14 de febrero de 2023 por medio del cual se fija nueva fecha para recepción de versiones libres (Archivo SIREF 61_auto no 111 prf2021-39273, 77_20230215 prf-39273 estado auto 111)
- Auto No 002 de 1º de marzo de 2023 por medio del cual un directivo avoca conocimiento del PRF (Archivo SIREF 81_20230301 prf-39273 auto 002 avoca conocimiento gerente)
- Auto No 005 de 13 de marzo de 2023 por medio del cual una directiva avoca conocimiento del PRF (Archivo SIREF 82_20230313 prf-39273 auto 005 avoca conocimiento directiva lopez).
- Resolución REG-EJE-0123 de 28 de marzo de 2023 suspensión de términos los días 3, 4 y 5 de abril de 2023 (semana santa) (Archivo SIREF 87_20230328 prf-39273 resolucion 0123 susp terminos)
- Auto No 363 de 16 de mayo de 2023 por medio del cual se decretan unas pruebas (Archivo SIREF 88_auto no 363 prf2021-39273, 89_20230517 prf-39273 estado auto 363)
- Auto No 924 de 09 de noviembre de 2023 por medio del cual se deja a disposición de los sujetos procesales un informe técnico (Archivo SIREF 97_auto no 924 prf2021-39273, 98_20231114 prf-39273 estado auto 924)
- Auto No 012 de 14 de noviembre de 2023 por medio del cual un directivo avoca conocimiento del PRF (Archivo SIREF 99_20231114 prf-39273 auto 012 avoca gerente)
- Auto No 973 de 30 de noviembre de 2023, por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal y se archiva parcialmente para algunos implicados (Archivo SIREF 107_auto no 713 prf2020-36905, 106_20231204 prf-39273 estado auto 973),

Tras la notificación por estado del Auto 973 (Archivo SIREF 106_20231204 prf-39273 estado auto 973), con radicado 2023IE0128412 de 6 de diciembre de 2023, la decisión de archivo se remitió para trámite del grado de consulta dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

Con Auto URF2-1600 de 22 de diciembre de 2023, la Intersectorial No. 4 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo resolvió el grado de consulta confirmando la decisión de archivo del PRF a favor de Vicente Germán Chamorro de la Rosa y Rhonny Halstong Miranda Martínez y revocó la decisión de desvincular a AXA Colpatria Seguros S.A. (Archivo SIREF 111_urf2-1600 dic 22, 113_20231226 prf-39273 estado auto urf2-1600)

- Auto No 1033 de 28 de diciembre de 2023, por medio del cual se obedece a lo resuelto por el superior en el Auto URF2-1600 y se modifica el Auto 973 de imputación (Archivo SIREF 116_auto no 1033 prf2021-39273, 117_20231229 prf-39273 estado auto 1033)
- Auto No. 062 de 30 de enero 2024, por medio del cual se reconoce personería a una abogada (Archivo SIREF 123_auto no 062 prf2021-39273, 125_20240131 prf-39273 estado auto 062)
- Resolución REG-EJE-0129 de 8 de marzo de 2024 suspensión de términos los días 26 y 27 de abril de 2024 (semana santa) (Archivo SIREF 140_20240308 prf-39273 resolucion 0129 sus terminos semana santa).
- Auto No 237 de 21 de marzo de 2024, por el cual se decide sobre las pruebas después de la imputación (Archivo SIREF 124_auto no 237 prf2021-39273, 126_20240322 prf-39273 estado auto 237)



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273**

VI. ACERVO PROBATORIO

Las pruebas obrantes válidamente en el proceso de responsabilidad fiscal corresponden a las siguientes:

6.1. Soportes del hallazgo de auditoría (Archivo SIREF 1_hallazgo no 11 convenio 20202754 mejoramiento cancha futbol el tejar (ip))

Convenio 202754

- Concepto de viabilidad
- Certificado de Disponibilidad Presupuestal No 2020001111 de 4 de septiembre de 2020 por \$70.000.000.
- Presupuesto de obra de octubre de 2020
- Resolución de 13 de octubre de 2020 expedida por el Director del Departamento Administrativo de Contratación Pública del Municipio de Pasto por medio del cual se justifica un proceso de contratación.
- Estudios y documentos previos para celebrar un convenio solidario entre el Municipio de Pasto y la JAC del Barrio El Tejar, fecha noviembre de 2020.
- Convenio solidario No. 202754 de 13 de noviembre de 2020 suscrito entre el Municipio de Pasto y la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar con el objeto de aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la "ADECUACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS INSTALACIONES PERTENECIENTES AL PREDIO DONDE SE ENCUENTRA UBICADA LA CANCHA DE FUTBOL DEL BARRIO EL TEJAR DE LA COMUNA 4 DEL MUNICIPIO DE PASTO vigencia 2020", valor \$70.000 000, plazo de ejecución 30 días calendario a partir del acta de inicio
- Registro de compromiso presupuestal No 2020003352 de 25 de noviembre de 2020 por \$70.000.000
- Póliza de cumplimiento No 41-44-101236245 y 41-40-101036894 de responsabilidad civil extracontractual expedidas el 23 de noviembre de 2020 por Seguros del Estado S A.
- Aprobación de pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, fecha 25 de noviembre de 2020.
- Acta de inicio del convenio, fecha 1º de diciembre de 2020
- Acta de amortización del anticipo fechada 19 de diciembre de 2020.
- Acta final del convenio
- Cuadro anexo al acta final del convenio en el que se detallan todos los ítems ejecutados, fecha 31 de diciembre de 2020
- Cuenta de cobro y anexos
- Informe de supervisión No. 01 de diciembre de 2020
- Orden de pago No 2020012557 de 31 de diciembre de 2020
- Formato certificación pago de cuentas fechado 31 de diciembre de 2020
- Comprobante de egreso No. 2020015001 de 31 de diciembre de 2020 por \$64 400.000.
- Acta adición valor activo fijo No. 2020000017 de 31 de diciembre de 2020 Almacén General
- Acta salida activo fijo al servicio No. 2020000052 de 31 de diciembre de 2020 Almacén General.

Otros documentos

- Resolución No. 1085 de 27 de octubre de 1962 por medio de la cual se reconoce personería jurídica a la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

- Resolución No. 007 de 2017 por medio de la cual se inscribe la directiva de la JAC del Barrio El Tejar
- Hoja de vida representante legal JAC Barrio El Tejar: cédula de ciudadanía, certificados de antecedentes disciplinarios, fiscales y de policía, RUT, paz y salvo municipal, planilla pago seguridad social
- Hoja de vida de la Secretaria de Infraestructura Municipal Nilsa Rocío Villota Rosero formato hoja de vida función pública, cédula de ciudadanía, RUT, declaración de bienes y rentas, acto administrativo de nombramiento, acta de posesión, manual de funciones
- Matriz Análisis de Precios Unitarios APU de la Secretaría de Infraestructura Municipal
- Cuantías para contratar el Municipio de Pasto en la vigencia 2020.
- Póliza de seguro de manejo global expedida por Axa Colpatria con vigencia desde el 13-05-2020 al 22-01-2021.

Documentos de la auditoría

- Acta de visita especial realizada al sitio de ejecución de las obras el 4 de mayo de 2021 por el profesional de la CGR Ingeniero Civil Jonathan Ahumada Caicedo y personal de la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Pasto.
- Papel de trabajo del profesional auditor y anexos (planos y cuadro Excel)
- Oficio radicado 2021EE0073519 de 10 de mayo de 2021 de comunicación de las observaciones de auditoría a la Alcaldía de Pasto.
- Oficio radicado 1210/0539-2021 de 18 de mayo de 2021 por medio del cual la Alcaldía de Pasto da respuesta a las observaciones de la auditoría

6.2. Pruebas de la indagación preliminar

- Auto No 214 de 29 de diciembre de 2021 de apertura de la indagación preliminar (Archivo SIREF 4_20211229 ip 39273auto de apertura)
- Oficio radicado 2022ER0034953 de 10 de marzo de 2022 por medio del cual la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar de Pasto allega la información solicitada por la CGR: informe de ejecución del convenio 202754, especificaciones luminarias y solicitud de modificación del convenio (Archivo SIREF 10_20220309 ip-39273 respuesta jac tejar, 9_20220309 ip-39273 respuesta jac tejar anexos).
- Oficio radicado 2022ER0039265 de 17 de marzo de 2022 por medio del cual la Alcaldía de Pasto, Secretaría de Infraestructura y Valorización remite información solicitada: solicitud de modificación al convenio y características técnicas luces led (Archivo SIREF 12_20220315 ip-39273 respuesta alcaldia de pasto)
- Acta de visita especial realizada el 30 de marzo de 2022 al sitio de ejecución del convenio 202754 Cancha de fútbol del Barrio El Tejar de Pasto, diligencia en la que participaron funcionarios de la CGR (Ingeniero Civil de apoyo y sustanciadora de la IP), funcionarios de la Secretaría de Infraestructura y Valorización del Municipio de Pasto y el señor Carlos Antonio Zambrano Burgos, presidente de la JAC del Barrio El Tejar (Archivo SIREF 17_20220330 ip-39273 acta de visita especial).
- Oficio radicado 2022ER0058853 de 18 de abril de 2022 proveniente de la Alcaldía de Pasto, Secretaría de Infraestructura y Valorización con el que allega información complementaria registro fotográfico de la ejecución de algunos ítems (Archivo SIREF 16_20220408 ip-39273 informacion alcaldia segun acta visita, 15_20220408 ip-39273 informacion alcaldia segun acta visita anexo).
- Oficio radicado 2022IE0038100 de 26 de abril de 2022 con el que se allega informe técnico rendido por el Ingeniero Civil de apoyo, Jonathan David Ahumada Caicedo, profesional universitario Grupo de Vigilancia Fiscal (Archivo SIREF 18_20220426 ip-39273 informe tecnico ing civil)
- Auto No 067 de 20 de mayo de 2022 por medio del cual se decretan pruebas (Archivo SIREF 19_20220520 ip-39273 auto 067 decreta pruebas)

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO

FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL

PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

- Oficio radicado 2022ER0082698 de 25 de mayo de 2022 por medio del cual la Alcaldía de Pasto, Subsecretaría de Talento Humano allega información de los señores Nilsa Rocío Villota Rosero, Rhonny Halstong Miranda Martínez y Germán Chamorro de la Rosa tales como copia de actos administrativos de nombramiento y posesión, certificaciones laborales, formatos de hoja de vida y declaraciones de bienes y rentas
- Auto No. 002 de 23 de mayo de 2022 por medio del cual un Directivo avoca conocimiento de la IP por vacaciones de la titular (Archivo SIREF 22_20220525 ip-39273 respuesta alcaldia de pasto).
- Auto No. 087 de 23 de junio de 2022 por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño declaran cerrada la Indagación Preliminar IP-80522-2021-39273 y ordenan la apertura de un Proceso de Responsabilidad Fiscal (Archivo SIREF (Archivo SIREF 4_20211229 ip 39273auto de apertura).

6.3. Pruebas del PRF

- Oficio radicado 2022ER0144863 de 6 de septiembre de 2022 suscrito por la Secretaria de Infraestructura y Valorización de Pasto con el que allega informe técnico de las actividades ejecutadas en el convenio 202754 (Archivo SIREF 29_20220906 prf-39273 informe cantidades nilsa villota)
- Oficio radicado 2022ER0163894 de 4 de octubre de 2022 proveniente de Seguros del Estado S A con el que allega el clausulado de la póliza 41-44-101236245 (Archivo SIREF 47_20221004 prf-39273 respuesta seguros del estado, 48_20221004 prf-39273 respuesta seguros del estado anexo).
- Prueba anexa a la versión libre rendida por el señor Germán Chamorro De La Rosa (radicado 2023ER0014058 de 31-01-2023) y Nilsa Rocío Villota Rosero (radicado 2023ER0049009 de 28-03-2023)⁸: informe técnico del mes de enero de 2023 suscrito por el arquitecto Andrés Darío Velasco Cadena, Profesional Universitario de la Secretaría de Infraestructura y Valorización de la Alcaldía de Pasto (Archivo SIREF 70_20230131 prf-39273 version libre german chamorro, 84_20230328 prf-39273 version libre nilsa villota).
- Oficio radicado 2023ER0051649 de 30-03-2023 suscrito por la apoderada de la vinculada Nilsa Villota, en el que presenta argumentos de defensa y solicita terminación del proceso a favor de su defendida (Archivo SIREF 86_20230330 prf-39273 solicitud apoderada nilsa villota)
- Declaración juramentada rendida el 20 de junio de 2023 por el señor Andrés Darío Velasco Cadena (Archivo SIREF 93_20230620 prf-39273 testimonio andres velasco)
- Oficio radicado 2023IE0082484 de 15 de agosto de 2023, Informe Técnico rendido el profesional de apoyo Ingeniero Civil (Archivo SIREF 95_20230815 prf-39273 informe tecnico ing civil)
- Oficios radicados 2024ER0005980 de 16 de enero y 2024ER0032008 de 20 de febrero de 2024 por medio de los cuales la apoderada de la señora Nilsa Villota solicitó indexar el valor del daño (Archivo SIREF 122_20240116 prf-39273 solicitud liquidacion dano para pago, 138_20240220 prf-39273 solicitud liquidacion dano).
- Oficios radicados 2024EE0005389 de 17 de enero y 2024EE0031338 de 22 de febrero de 2024 de respuesta a indexación daño (Archivo SIREF 127_20240117 prf-39273 respuesta liquidacion dano, 139_20240222 prf-39273 respuesta indexacion dano).
- Pólizas Seguro Manejo Global Entidades Oficiales No 20-27-2230 expedida por AXA Colpatria Seguros S.A. y póliza de cumplimiento No 41-44-101236245 expedida por Seguros del Estado S.A. (Archivo SIREF 137_20240216 prf-39273 argumentos defensa seguros del estado, 130_20240126 prf-39273 descargos imputacion axa)

VII. DERECHO DE DEFENSA

7.1. Exposición libre y espontánea

⁸ Únicamente se enlistará aquella que no hace parte de las pruebas allegadas con el hallazgo y al trámite de la indagación preliminar



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

En garantía del derecho de defensa previsto en el artículo 42 de la Ley 610 de 2000, en el trámite procesal se fijó fecha para la recepción de versiones libres de los presuntos responsables, invitaciones que se formalizaron de la siguiente manera en virtud de lo dispuestos en los autos No. 1188 de 21 de diciembre de 2022 y 111 de 14 de febrero de 2023.

A la convocatoria respondieron por escrito todos los presuntos vinculados, pero para esta decisión se destaca las presentadas por los señores Nilsa Rocío Villota Rosero (radicado 2023ER0049009 de 28-03-2023) (Archivo SIREF 84_20230328 prf-39273 version libre nilsa villota) y Carlos Antonio Zambrano Burgos (radicado 2023ER0050248 de 28-03-2023) (Archivo SIREF 83_20230328 prf-39273 version libre carlos zambrano)

7.2. Argumentos de defensa frente a la imputación

En firme la imputación contenida en el Auto No. 973 de 30 de noviembre de 2023, las notificaciones se realizaron de la siguiente manera.

- **NILSA RÓCIO VILLOTA ROSERO:** notificación personal por correo electrónico radicado 2024EE0000442 de 03-01-2024, entregado el mismo día (Archivo SIREF 119_20240103 prf-39273 notificacion imputacion 2 presuntos)
- **CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS:** notificación personal por correo electrónico radicado 2024EE0000485 de 03-01-2024, entregado el mismo día (Archivo SIREF 119_20240103 prf-39273 notificacion imputacion 2 presuntos).
- **AXA Colpatría Seguros S.A.:** Citación para notificación personal efectuada con radicado 2024EE0000504 de 03-01-2024 enviada por correo electrónico el mismo día (Archivo SIREF 120_20240103 prf-39273 citacion a not aseguradoras). En virtud de la autorización para notificación electrónica (radicado 2024ER0003940), con radicado 2024EE0003062 de 11-01-2024 se notificó por correo electrónico (Archivo SIREF 142_20240111 prf-39273 notificacion elec imputacion axa)
- **SEGUROS DEL ESTADO S.A..** Citación para notificación personal efectuada con radicado 2024EE0000498 de 03-01-2024 enviada por correo electrónico el mismo día (Archivo SIREF 120_20240103 prf-39273 citacion a not aseguradoras) Radicado 2024EE0019007 de 06-02-2024 notificación por aviso físico entregado en la ciudad de Bogotá el 09-02-2024 (Archivo SIREF 133_20240206 prf-39273 notificacion aviso seguros del estado bg) Citación para notificación personal radicado 2024EE0008724 de 22-01-2024 enviada a la dirección de la ciudad de Pasto (Archivo SIREF 128_20240122 prf-39273 citacion notificacion seguros del estado). Radicado 2024EE0017081 de 02-02-2024 notificación por aviso físico entregado en la ciudad de Pasto el 05-02-2024 (Archivo SIREF 134_20240202 prf-39273 notificacion aviso seguros del estado ps).

Concedido el término al que se refiere el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, oportunamente se recibieron los siguientes argumentos de defensa presentados por los apoderados de los garantes vinculados:

- **Apoderado AXA Colpatría Seguros S.A**, radicado 2024ER0014189 de 26 de enero de 2024 (Archivo SIREF 130_20240126 prf-39273 descargos imputacion axa).

Tras detallar los antecedentes del proceso de responsabilidad fiscal (capítulo I), prosiguió con el capítulo denominado *"fundamentos fácticos y jurídicos de la defensa frente al proceso de responsabilidad fiscal"* en el que argumentó

- No se encuentra demostrada la existencia de un daño patrimonial como elemento esencial de la responsabilidad fiscal. Afirmó *"Es evidente que el ente de control incurre en unas imprecisiones de orden fácticas, jurídicas y probatorias, por cuanto está suponiendo un daño*



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

patrimonial al Estado, sin que el mismo se encuentre plenamente identificado y cuantificado. Esto, porque del informe rendido por el funcionario no se encuentran avaladas las supuestas cantidades faltantes de obra, finalmente, debe manifestarse que el daño al patrimonio no puede presumirse, este debe ser cierto y real."

- No se demostró la existencia de culpa grave y/o dolo en cabeza de los investigados. Afirmó respecto de la conducta de la señora Villota Rosero que *"de la totalidad de los elementos probatorios que obran en el expediente, se logra vislumbrar un patrón de conducta diligente, por cuanto se encuentran totalmente demostrada una serie de actuaciones en cabeza de la investigada, tendientes a lograr la terminación del proyecto, obsérvese que el contratista entregó la obra y que esta fue recibida por el municipio de Pasto, procediendo con la respectiva liquidación del contrato. Ahora que, por diferentes motivos, exista diferencia frente a la cantidad de obra ejecutada por parte de los ingenieros del ente de control y los del ente de control (sic) no es óbice para predicar un daño patrimonial pues la obra existe y es factible su utilización."*

Seguidamente, en el capítulo III denominado *"fundamentos de defensa frente a la vinculación de AXA Colpatria Seguros S.A. como tercero civilmente responsable"* enlistó los siguientes argumentos defensivos

- El dolo y la culpa grave son riesgos inasegurables en virtud de lo dispuesto en el artículo 1055 del Código de Comercio y con fundamento en la póliza de manejo global entidades oficiales, no es posible mantener la vinculación como tercero civilmente responsable a AXA Colpatria Seguros S.A.
- Ausencia de cobertura de la póliza de manejo global entidades oficiales por no realizarse el riesgo asegurado al tenor de lo concertado en el contrato asegurativo y luego de enlistar entre los amparos contratados a los *"fallos con responsabilidad fiscal"* dijo *"De tal suerte que al demostrarse en este proceso la inexistencia de responsabilidad del asegurado, toda vez que primero, se encuentra patente la inexistencia de prueba de la culpa grave de la presunta responsable al realizar todas las acciones tendientes a la ejecución total de la obra del convenio No. 202754. Segundo, tampoco se encuentra en este proceso prueba que acredite el hecho generador del detrimento patrimonial que aquí se alega. Por el contrario, se encuentra finalizada la obra contratada. Tercero, no hay prueba del nexo de causalidad que vincule al detrimento patrimonial con actuación alguna de la investigada, desvirtuando cualquier nexo causal que pretenda endilgar el ente de control (.) no ha nacido a la vida jurídica la obligación condicional de mi mandante"*
- La obligación de AXA Colpatria Seguros S.A. está sujeta al límite máximo de cobertura pactado en la póliza de seguro manejo global entidades oficiales No. 20-27-2230 según dispone el artículo 1079 del Código de Comercio, límite que para los fallos con responsabilidad fiscal es de \$500.000.000
- Aplicabilidad de las causales de exclusión concertadas en las condiciones generales de la póliza *"En consecuencia, en caso de determinarse que la conducta desplegada por la funcionaria asegurada en la Póliza de Seguro Manejo Global Entidades Oficiales No. 20-27-2230, fue dolosa o gravemente culposa, no habría lugar a indemnización de ningún tipo por parte de mi representada de cara a lo estipulado en el contrato"*
- Apoderada **Seguros del Estado S.A.**, radicado 2024ER0029987 de 16 de febrero de 2024 (Archivo SIREF 137_20240216 prf-39273 argumentos defensa seguros del estado).

Inicialmente la abogada esbozó los siguientes argumentos de defensa.

- Inexistencia de daño patrimonial en cabeza del Municipio de Pasto. Fundamentó su afirmación en que *"el informe realizado por el Ing. Darío Velazco Cadena en su calidad de Profesional Universitario de la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal, de tal informe*



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

se concluye que las cantidades ejecutadas son mayores a las relacionadas dentro del proceso fiscal, adjuntando registro fotográfico donde se relacionó el estado inicial y la actividad ejecutada como las dimensiones correspondientes a cada actividad"

- Inexistencia de conducta dolosa o culposa por parte del contratista garantizado. Afirmó. *"a la Junta Comunal del Barrio el Tejar Representado Legalmente por el señor Carlos Antonio Zambrano, no le es atribuible una conducta gravemente culposa o dolosa, en tanto, cumplió a cabalidad sus obligaciones legales y contractuales "*

Luego, expuso los argumentos específicos frente a la vinculación de la aseguradora con ocasión de la expedición de la póliza de cumplimiento No. 41-44-101236245.

- Sujeción de las partes al contrato de seguro y a las normas legales que lo regulan. Aseguró *"La obligación del asegurador no es idéntica a la que pudiese tener el garantizado. Se trata de una obligación distinta que emana del contrato de seguro" () "la del tomador con la Compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., (.) habrá de examinarse exclusivamente a la luz del contrato de seguro y las normas legales pertinentes que regulan este tipo de vínculo contractual."*
- Independencia en los amparos y sus valores asegurados de la póliza de cumplimiento. Señaló que la póliza 41-44-101236245 fue otorgada respecto de los amparos de "cumplimiento" y "estabilidad y calidad de obra", cubriendo el primero a *"la entidad asegurada de los perjuicios imputables al Contratista que ocasione un incumplimiento total o parcial de las obligaciones contraídas con la firma del Contrato, así como por su cumplimiento tardío, o el pago de las multas y de la cláusula penal pecuniaria que se haya pactado en el Contrato garantizado ()"* y el segundo *"tiene cobertura ante la existencia de perjuicios al asegurado que se generen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro, presentados en la obra entregada y recibida a satisfacción por la Entidad estatal o sus representantes, cuya causa sea imputable al Contratista garantizado".* Y continuó. *"si bien es cierto una póliza puede contener distintos amparos, los mismos no pueden ser reclamados de manera acumulativa, toda vez que son independientes respecto de sus riesgos y valores asegurados, y pretender reclamarlos de manera acumulativa generaría una violación a la norma superior que regula la materia, y más aún cuando se vincula la totalidad de la póliza por unos hechos que a juicio de la Contraloría podrían estar cubiertos por la misma, dejando a interpretación de los presuntos responsables fiscales y mi representada como tercero civilmente responsable, la delimitación del riesgo, temporalidad y valor que pretende cobrarse con cargo a la Póliza de Cumplimiento"*
- Inexistencia del perjuicio indemnizable a la luz del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.
- Improcedencia en la afectación del amparo de cumplimiento Seguros del Estado S.A. *"conforme a las pruebas obrantes en el expediente se demuestra la inexistencia de responsabilidad por parte del Tomador garantizado, así pues, dentro del plenario existe plena prueba que demuestra la ejecución del contrato"*
- Improcedencia en la afectación del amparo de estabilidad y calidad de la obra.
- Imposibilidad de afectar la póliza 41-44-101236245 para cubrir valores indexados. Respecto de este punto aseveró la apoderada del garante que *"es necesario que ese despacho tenga en cuenta que la Compañía que representó no cubre el pago de los valores indexados, lo anterior, por cuanto SEGUROS DEL ESTADO SA solo está sujeto contractualmente a garantizar riesgos que efectivamente se encuentren plasmados en la póliza, por consiguiente al no existir dentro del negocio jurídico asegurativo la estipulación expresa que determine el pago del detrimento patrimonial a valores indexados, mi representada quedará eximida de dicha responsabilidad " (.) "SEGUROS DEL ESTADO S.A, NO está llamada en calidad de tercero civilmente responsable a asumir la indexación de las sumas catalogadas como detrimento estatal y/o valor asegurado en tanto desbordan el límite de responsabilidad adoptado por la compañía aseguradora" () "Por lo anterior, y teniendo en cuenta que no existe norma legal y /o contractual*



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273**

que obligue a la aseguradora al pago de la correspondiente indexación, ese Honorable Despacho debe proceder a realizar la disminución de esos valores a cargo de la compañía aseguradora, en este sentido, "SE" deberá responder EXCLUSIVAMENTE por el valor establecido como daño patrimonial neto, sin aplicación de indexación monetaria "

- Límite de responsabilidad. Aclaró que *"la responsabilidad de SEGUROS DEL ESTADO S A, es hasta la concurrencia de la suma asegurada tal y como se establece en el artículo 1079 del Código de Comercio" (..) "una vez fijado el valor asegurado, el mismo constituye el límite fijado por las partes para garantizar la ocurrencia del riesgo garantizado, el cual no podrá exceder, con independencia de que el siniestro acaecido supere aun sustancialmente el monto otorgado en el contrato de seguro a manera de amparo"*
- Los señores Nilsa Rocío Villota Rosero y Carlos Antonio Zambrano Burgos no presentaron descargos a la imputación.

VIII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

8.1. Objeto y finalidad de la responsabilidad fiscal

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por los órganos de control fiscal con el fin de determinar y 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 gravemente culposa un daño al patrimonio del Estado (artículo 1 Ley 610 de 2000)

La responsabilidad que se declara es esencialmente administrativa porque califica la conducta de un servidor público o de un particular o persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que le incumben o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan los bienes o recursos públicos y por consiguiente lesionan el patrimonio estatal.

Es patrimonial porque como consecuencia de su declaración, el responsable debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal Así lo dispuso el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

"Objeto de la responsabilidad fiscal La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad "

Ahora, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 consagra los elementos que integran la responsabilidad fiscal; mismos desarrollados en los artículos 6 y 7 *ejusdem* y 118 de la Ley 1474 de 2011. Tales son:

- 1 Un daño patrimonial al Estado
- 2 Una conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273**

3 Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

De otra parte, el artículo 23 de la Ley 610 de 2000 ordena que el fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.

En la misma línea, el artículo 53 *ibídem* prescribe que se proferirá fallo con responsabilidad fiscal, cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza (i) de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, (ii) de la individualización y actuación cuando menos con culpa grave del gestor fiscal y (iii) de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario

Establecida la concurrencia de los anteriores presupuestos, emerge la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable, actualizándola a valor presente al momento de la decisión, según los Índices de Precios al Consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes

La Gerencia Departamental Colegiada de Nariño ordenó y practicó pruebas observando los requisitos que las rigen, siendo éstos conducencia, pertinencia, utilidad, oportunidad, formalidad y competencia; probanzas que permiten tener a esta instancia, certeza de la existencia de los siguientes requisitos de la responsabilidad fiscal.

8.2. Daño patrimonial al Estado

Definido el daño por el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 como la lesión al patrimonio público, encuentra este Censor Fiscal demostrada la efectiva causación de un daño o detrimento a los recursos SGP transferidos al Municipio de Pasto por cuenta de la ejecución del Convenio Solidario 202754

Así como se estableció en el Auto No. 973 de 30 de noviembre de 2023 de imputación de responsabilidad fiscal (y archivo parcial confirmado en grado de consulta), tanto en la etapa pre procesal (indagación preliminar) como en la procesal se contó con apoyo de un profesional Ingeniero Civil adscrito a este órgano de control, quien presentó sendos informes técnicos en los que detalló la existencia de faltantes de obra en 2 de los ítems del Convenio Solidario No 202754 suscrito entre el Municipio de Pasto y la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar para llevar a cabo la adecuación y el mejoramiento de las instalaciones de la cancha de fútbol del Barrio El Tejar, ítems denominados: "1 Replanteo general (área menor 1000m2)" y "1,1 Pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1.4 espesor 1 5 cm"

En esta oportunidad reitera el Despacho Plural que el convenio se pactó por \$70 000.000 que correspondían al aporte en dinero del municipio y el plazo de ejecución se fijó en 30 días calendario contados a partir del acta de inicio que se suscribió el 1º de diciembre de 2020 y, a pesar de que inicialmente se pactó la ejecución de 4 ítems, en el acta final se consignó que los ejecutados fueron 9 sin que se presentaran variaciones en el valor total del Convenio (modificación que no se encontró documentada en actas y/o comunicaciones del convenio)

El 30 de marzo de 2022, estando en trámite una indagación preliminar, se realizó visita especial al sitio de ejecución de las obras ubicado en el Barrio El Tejar de esta ciudad y allí, el Ingeniero Civil de apoyo de la CGR en conjunto con funcionarios de la Alcaldía de Pasto (Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal) tomaron medidas de los ítems ejecutados



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

Tras la visita, en el trámite pre procesal el profesional de la CGR presentó el siguiente informe radicado 2022IE0038100 de 26 de abril de 2022⁹ en el que detalló lo siguiente respecto de los ítems 1 y 1,1:

"1. Replanteo general (área menor 1000m2)

()

En la visita fiscal se procedió a dimensionar las cantidades realmente ejecutadas del ítem, por parte de los funcionarios de la alcaldía, se mencionó que sobre el muro exterior de la calle 18 A se realizó replanteo para el diseño específico del muro ()

Por lo anterior se valida el ajuste de dicha cantidad a una altura promedio de 2.72 metros en la longitud del muro sobre la calle 18 A, y para los demás se tendrá en cuenta el perímetro en un ancho de 2 m puesto que las actividades ejecutadas con el convenio fueron ejecutadas en el perímetro del cerramiento como se muestra en los cálculos del Anexo 1 Cálculo de cantidades de obra convenio 202754, Cancha de Fútbol barrio el Tejar, por lo anterior se estableció que el área de este ítem realmente ejecutada corresponde a 815,57 m2.

1,1 Pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1.5 cm

En la visita fiscal se informó por parte de los funcionarios de la alcaldía y el presidente de la JAC del barrio El Tejar, que debido a la humedad presente en la parte inferior de los muros, fue necesario pañetar estos elementos en algunos tramos en la parte inferior de las caras internas, dichas cantidades fueron medidas y cuantificadas como se observa en el Anexo 1. Cálculo de cantidades de obra convenio 202754, Cancha de Fútbol barrio el Tejar, sin embargo, con radicado 2022ER0058853 de fecha 18 de abril de 2022, la administración municipal de Pasto allegó registro fotográfico de la ejecución del ítem donde se pudo observar que únicamente se ejecutó en la parte inferior de la cara exterior de los muros, donde el pañete se encontraba desprendido o en malas condiciones ()

Por lo anterior se cuantificó las cantidades realmente ejecutadas en base a la mitad de la altura de los muros sobre su cara exterior y las dimensiones tomada de las caras internas de los muros como se observa en el Anexo 1 Cálculo de cantidades de obra convenio 202754, Cancha de Fútbol barrio el Tejar, obteniendo que el área de este ítem realmente ejecutada corresponde a 453,07 m2 "

Ahora bien, desde el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, la Secretaría de Infraestructura y Valorización de Pasto presentó informe técnico de las cantidades ejecutadas en virtud del Convenio Respecto de los ítems cuestionados se lee en el documento radicado 2022ER0144863 de 06-09-2022¹⁰.

Ítem 1 replanteo general (área menor 1000 m²)

"OBSERVACIONES En cuanto el ítem de replanteo en la visita que se realizó el 30 del mes de marzo de 2022 se pudo establecer con las mediciones registradas en el acta en mención que la cantidad de intervención es de 3719 m2 la cual es mayor a la establecida en el acta final Se anexa cuadro de cantidades"

Ítem 1,1 Pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1 4 espesor 1 5 cm

"OBSERVACIONES En cuanto el ítem de replanteo en la visita que se realizó el 30 del mes de marzo de 2022 se pudo establecer con las mediciones registradas en el acta en mención que la cantidad de intervención Pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1 5 cm es de 3719 m2 la cual es mayor a la establecida en el acta final Se anexa cuadro de cantidades"

⁹ Archivo SIREF 18_20220426 ip-39273 informe tecnico ing civil

¹⁰ Archivo SIREF 29_20220906 prf-39273 informe cantidades nilsa villota



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

A las mismas conclusiones y medidas llegó la administración municipal (profesional de apoyo de la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal) en el informe fechado enero de 2023 allegado con la versión libre de la presunta Villota Rosero¹¹.

Por su parte, en el trámite del *sub judice*, el Ingeniero Civil de la CGR rindió informe técnico radicado 2023IE0082484 de 15 de agosto de 2023 basado en las medidas tomadas en campo el mismo 30 de marzo de 2022.

Como puede verse, los informes tanto la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal (SIVM) como de este órgano de control, para formular sus conclusiones se basan en las mediciones tomadas en la visita llevada a cabo el 30 de marzo de 2022; sin embargo, la diferencia en las cantidades obedece a la forma en la que se interpretaron las mismas. Veamos porqué

En los informes técnicos 2022IE0038100 de 26-04-2022 y 2023IE0082484 de 15-08-2023, el Ingeniero Civil de la CGR indicó que uno de los instrumentos usados para la toma de medidas fue el odómetro, instrumento que sirve para medir la distancia recorrida, es decir, el aparato registra medidas acumulativas

Así entonces, mientras que el Ingeniero Civil de la Gerencia realizó la cuantificación de las medidas de los ítems 1 y 1.1 (cuya unidad de medida es m²), teniendo en cuenta que se trata de medidas acumulativas, esto es, calculando la diferencia de punto a punto, por ejemplo, entre el punto 16,70 y el 31,00 hay 14,30 mts y los multiplicó por la altura del muro 1,28 mts, entre el punto 31,00 y el 51,90 hay 20,90 mts que los multiplicó por la altura del muro 1,20 mts, el profesional de apoyo de la Secretaría Municipal calculó las cantidades por cada punto y las sumó, es decir, el punto 16,70 por la altura del muro 2,20 mts, el punto 31,00 por la altura del muro 2,35 y así sucesivamente por todo el tramo medido.

Visto aquello, itera la Colegiatura que la metodología adoptada por la Secretaría Municipal no se atempera a lo constatado *in situ* porque según se mostró en el informe técnico fechado 15 de agosto de 2023 (radicado 2023IE0082484), todo el perímetro de la cancha suma 362,2 mts que, por ejemplo, multiplicado por la altura del muro, 2,70 mts en promedio¹², arroja un resultado de 977,94 m², suma muy inferior a la señalada como ejecutada por la misma Secretaría de 3 719 m²

Aclarado lo anterior, encuentra la Gerencia Colegiada demostrada la existencia de un daño al patrimonio del Estado porque del ítem 1 denominado *replanteo general (área menor a 1000 m²)* sólo se ejecutaron 815,57 m² y en cambio se reconocieron y pagaron 2 949 m² tal como consta en el acta final¹³

Del ítem 1.1 denominado *pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1.5 cm*, el profesional de apoyo técnico de la CGR estableció que se ejecutaron 453,07 m², cantidad resultante de multiplicar los metros de los diferentes tramos tanto exteriores como interiores por la mitad de la altura del muro "*puesto que se pudo observar que únicamente se ejecutó en la parte inferior*"¹⁴ "*donde el pañete se encontraba desprendido o en malas condiciones*"¹⁵ y a pesar de que la SIVM afirmó que sí se ejecutó en toda la altura del muro, el exiguo registro fotográfico¹⁶ y la percepción en la visita confirman su ejecución solo hasta la

¹¹ Archivos SIREF 84_20230328 prf-39273 version libre nilsa villota

¹² Promedio resultante de sumar las diferentes alturas del muro

¹³ Ver archivo Excel "01_in_f_016_presupuesto_de_obra_v2 (1)- el tejar"

¹⁴ Ver página 13 archivo SIREF 95_20230815 prf-39273 informe tecnico ing civil

¹⁵ Archivo SIREF 18_20220426 ip-39273 informe tecnico ing civil

¹⁶ En el informe de supervisión se incluyó una sola fotografía de la ejecución del pañete exterior Ver archivo pdf "20202754 Tejar"



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273**

mitad. De manera que, si según el acta final del convenio 202754 del ítem 1.1 se reconocieron y pagaron 649 m², la diferencia persiste y no se ha desvirtuado por los sujetos procesales.

Recapitulando, con las medidas tomadas en la visita especial del 30 de marzo de 2022¹⁷, sobre las que no existe divergencia¹⁸, este órgano de control y la entidad territorial, con el apoyo técnico de profesionales en la materia¹⁹, establecieron la existencia de diferencias – respecto de las reconocidas en el acta final – en las cantidades ejecutadas de los ítems 1 y 1.1 del Convenio 202754. La discrepancia, como se dijo, es en la interpretación de las mediciones tomadas en sitio.

Se reitera que la Ley 610 de 2000 es el régimen legal especial que rige la responsabilidad fiscal en Colombia. En el artículo 25 señala que *“el daño patrimonial al Estado y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos”* y en el 26 dispone que *“Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional”*.

El informe técnico rendido por el profesional de la Gerencia se decretó con fundamento en el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011²⁰ el cual prevé, entre otras cosas, que los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización para demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso.

Por su parte, los artículos 226 y 232 del Código General del Proceso, aplicable al régimen fiscal por remisión autorizada por el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, disponen que la prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y que requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos, que no serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho y que corresponde al Juez apreciar el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos.

Pues bien, asimilando el medio de prueba autónomo denominado informe técnico con el dictamen pericial, ambos pretenden orientar a este operador jurídico desde un conocimiento especializado, en hechos que interesen al proceso, para el *sub lite*, la determinación de la ejecución de la totalidad de los ítems reconocidos y pagados por la Alcaldía de Pasto a la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar en virtud del convenio 202754 y más específicamente, de los ítems 1 y 1.1

Apreciadas las pruebas del plenario en conjunto (informes de supervisión²¹, actas de visita²², informes técnicos²³), la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño encuentra certeza en la existencia de un daño patrimonial al Estado representado en unos faltantes de obra por la no ejecución de la totalidad de los metros cuadrados de los ítems 1 y 1.1 del Convenio 202754 pagados el Municipio de Pasto a la Junta de Acción Comunal ejecutora del convenio.

Respecto a la cuantificación se tiene

¹⁷ Archivo SIREF 17_20220330 ip-39273 acta de visita especial

¹⁸ De allí que no se haya llevado a cabo la visita especial decretada en el Auto 363 de 16-05-2023

¹⁹ Apoyo de la CGR Ingeniero Civil Jhonatan Ahumada y por la SIVM, Ingeniera Civil Nilza Villota y Arquitecto Andrés Velasco

²⁰ Archivo SIREF 88_auto no 363 prf2021-39273

²¹ Ver archivos pdf “20202754 Tejar” y “20202754 Tejar 2”

²² Ver archivo pdf “12 Acta de visita in situ de la Contraloría, realizada el 4 mayo de 2021” “17_20220330 ip-39273 acta de visita especial”

²³ Ver archivos pdf “18_20220426 ip-39273 informe tecnico ing civil” “29_20220906 prf-39273 informe cantidades nilza Villota” “95_20230815 prf-39273 informe tecnico ing civil” “70_20230131 prf-39273 version libre german chamorro”



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

Del ítem 1 replanteo general (área menor 1000m2) se demostró que se ejecutaron 815,57 m² y se reconocieron y pagaron²⁴ 2.949 m², es decir, la diferencia son 2.133,43 m² y del ítem 1.1 pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1:4 espesor 1.5 cm, se demostró que se ejecutaron 453,07 m² y se reconocieron y pagaron 649 m², esto es, la diferencia es de 195,93 m². Si las diferencias faltantes se multiplican por los valores unitarios de los ítems \$946 y \$18 428, respectivamente, arroja un total \$5.628.822, sin embargo, en el cálculo de los otros ítems del Convenio 202754, el profesional de apoyo técnico de la CGR determinó la ejecución de mayores cantidades (ítems S/N y 2,1) que se tendrán en cuenta a favor, razón por la que producto de la operación se obtiene un faltante de \$4.418.113 (\$4 016 466,97 costo directo + \$401 646,70 impuestos 10%²⁵)

Tabulando sería

| | ÍTEM | Und | Valor Unitario | Cantidades ejecutadas según acta final | Total reconocido y pagado | Cantidades verificadas por CGR y SIVM | Total ejecutado | Diferencia entre lo pagado y ejecutado |
|-----|---|-----|----------------|--|---------------------------|---------------------------------------|------------------|--|
| 1 | Replanteo general (área menor 1000m2) | M2 | \$ 946 | 2949 | \$ 2 789 754,00 | 815,57 | \$ 771 529,22 | \$ 2 018 224,78 |
| 1,1 | Pañete exterior allanado proporción de la mezcla 1 4 espesor 1 5 cm | M2 | \$ 18 428 | 649 | \$ 11 959 772,00 | 453,07 | \$ 8 349 173,96 | \$ 3 610 598,04 |
| S/N | Pintura para rejas metálica con anticorrosivo y pintura color azul 2 manos | | \$ 18 621,72 | 150 | \$ 2 793 257,64 | 187,25 | \$ 3 486 916,62 | -\$ 693 658,98 |
| 2,1 | Cerramiento de protección e impacto elevado a altura sobre el muro existente en tubo pesado estructural 3" @ 6mts, marco en ángulo de 2 1/2" *3/16, refuerzo interno en varilla cuadrada de 1/2 cada .20 cm, H= 3 0 m del módulo pintado con anticorrosivo y pintura esmalte Incluye cimentación en zapatas | ML | \$ 341 523 | 60 | \$ 20 491 380,00 | 62,69 | \$ 21 410 076,87 | -\$ 918 696,87 |
| | | | | | | | Subtotal | \$ 4.016 466,97 |
| | | | | | | | Impuestos 10% | \$ 401 646,70 |
| | | | | | | | TOTAL | \$ 4.418.113 |

Por lo tanto, el daño fiscal causado se cuantifica en **CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO TRECE PESOS (\$4.418.113)**

Ahora bien, pese a que los apoderados de las aseguradoras AXA Colpatria Seguros S A y Seguros del Estado S A hicieron referencia a la inexistencia de este elemento estructural de la responsabilidad fiscal, no aportaron y/o solicitaron pruebas para desvirtuarlo

No es cierto, como lo aseguró la apoderada de Seguros del Estado S.A., que las cantidades ejecutadas en los ítems 1 y 1.1 del Convenio son mayores como lo informó el Arquitecto Andrés Darío Velasco Cadena de la SIVM, pues se recalca, la interpretación de las medidas

²⁴ Se reconocieron en el acta de recibo final (archivo Excel 01 in_f_016_presupuesto_de_obra_v2 (1)- el tejar) y se pagaron el 25 de enero de 2021 conforme se observa en el comprobante de egreso No 202015001 de 31-12-2020 (ver archivo pdf "10 COMPRANTE EGRESO No 2020015001 - ORDEN PAGÓ 2020012557")

²⁵ Porcentaje incluido en el ca

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO

FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL

PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

tomadas con el odómetro debe ser acumulativa (calculando la diferencia de punto a punto) y no multiplicando punto por punto de manera exponencial.

Y tampoco es cierto que las cantidades *in situ* no se encuentran avaladas porque como se dijo en precedencia, en la visita especial llevada a cabo el 30 de marzo de 2022 participaron funcionarios de la CGR (Ingeniero Civil de apoyo y abogada sustanciadora), funcionarios de la Secretaría de Infraestructura y Valorización del Municipio de Pasto y el señor Carlos Antonio Zambrano Burgos, presidente de la JAC del Barrio El Tejar.

Valor presente del daño patrimonial

Finalmente, de acuerdo con lo prescrito en el inciso final del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, la cuantía del daño causado deberá actualizarse a valor presente

Previo a la operación, el Despacho se permite referir lo instruido por la Oficina Jurídica de este órgano de control en concepto CGR-OJ-012-2018:

“Qué es entonces la indexación. No es más que la corrección de la capacidad adquisitiva de la moneda por la inflación; en la Ley 610 de 2000, ésta figura se encuentra contenida en el artículo 53 al señalar que “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.” Si cotejamos el aparte anterior del artículo 53 con el artículo 4° de la misma Ley 610 de 2000, el cual establece que “La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público (.) mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal ()”, encontramos que el resarcimiento pleno de los daños ocasionados al patrimonio público se produce solo si se paga una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio. Igual intención señala el legislador en el artículo 16 de la Ley 610 al determinar que la acción fiscal cesa cuando “aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente” y en el artículo 47 de la misma norma, al decir que “Habrá lugar a proferrir auto de archivo cuando se pruebe que (.) se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio ()”

()
En resumen, si lo que -se trata realmente es de resarcir el daño al patrimonio público, este debe ser el rasero que se compense el daño emergente (el valor del bien perdido o lesionado), el lucro cesante (lo que se haya dejado de percibir en virtud de la lesión) y que se sume la indexación que corresponda, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001 refrenda, pues, de lo contrario no habría un resarcimiento pleno del perjuicio ”

Así las cosas, es claro que la indexación tendrá que contabilizarse a partir del momento en que los recursos salieron del Estado y hasta el momento en que estos se restituyan o a la fecha del fallo, para lo cual se tomará la fórmula que de antaño ha utilizado el Consejo de Estado para determinar la indexación y que se transcribe a continuación.

$$R = R_h * \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico del daño investigado (R_h), por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha del fallo) por el índice inicial (vigente para la fecha de la erogación de los recursos públicos)

Reemplazando valores se tiene:

$$R = 4.418.113 * \frac{142.32 \text{ (abril 2024)}}{105 \text{ 91 (enero 2021)}}$$

$$R = 4.418.113 * 1.343782456$$

$$R = 5.936.983$$



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

Así entonces, la cuantía del daño patrimonial debidamente indexada asciende a **CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$5.903.983)**.

8.3. Análisis de la conducta de los responsables fiscales

Habiéndose establecido el daño fiscal y siendo que la conducta es otro de los elementos determinantes de la responsabilidad fiscal, el Despacho Plural examinará la conducta desplegada en ejercicio de la gestión fiscal (o con ocasión de esta) de los vinculados a la presente acción fiscal. Para ello se procederá a estudiar individualmente el marco funcional y legal bajo el cual se desarrolla el ejercicio del actuar cuestionado y su exigibilidad en relación con los hechos que son objeto de la investigación.

En cuanto al grado de culpabilidad, lo definió la Corte Constitucional en la sentencia C-619 de 2002 y luego por el legislador en la Ley 1474 de 2011, que está será el dolo o la culpa grave.

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal²⁶, o de los principios de la función pública²⁷, al exponer lo siguiente:

"En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma" ²⁸

La misma doctrina ha instruido que no basta con la simple violación de los principios constitucionales de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo:

*"La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal"*²⁹

Desde el ámbito legal, recordemos que el artículo 118 del conocido Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) prevé.

"Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos

²⁶ Artículo 267 de la Constitución Política. Eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales

²⁷ Artículo 209 de la Constitución Política

²⁸ RODRIGO NARANJO, Carlos Anel, y CÁRDENAS, Erick. Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49

²⁹ RODRIGO NARANJO, Carlos Anel, CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal-El Concepto de Culpa en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sínderesis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado,

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos,

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales "

Bajo el referido contexto, procede la Gerencia Colegiada a determinar si en el caso concreto, la conducta (activa u omisiva) de los imputados dio lugar a la producción del daño patrimonial causado a los intereses del Municipio de Pasto

- **CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS**, identificado con C C No 12 749 674 representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar de Pasto NIT 900259941-3, ejecutora del convenio solidario 202754 de 1º de diciembre de 2020

Esta instancia abordará el análisis de la conducta del señor Zambrano Burgos en razón a la conexidad entre el actuar de la persona natural respecto de la persona jurídica (Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar) y el hecho de requerirse de la intervención humana para la materialización del daño

El convenio solidario 202754 de 1º de diciembre de 2020 entre el Municipio de Pasto y la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar se celebró en virtud de la facultad dispuesta, entre otras normas, en el numeral 16 y los párrafos 3 y 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 (modificatorio del artículo 3 de la Ley 136 de 1994) Así lo dispone la norma.

"16 En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo

()

Parágrafo 3o CONVENIOS SOLIDARIOS. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades

PARÁGRAFO 4o Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad

El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes "

Con el convenio solidario se propende por la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades y es una herramienta de contratación que está encaminada a la satisfacción del interés público

Sin duda, por tratarse de contratos estatales se encuentran sujetos al estatuto general de la administración pública contenido en la Ley 80 de 1993³⁰ y en las demás normas concordantes

El inciso 2º del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 prevé que *"Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones "*

Seguidamente, el artículo 5 impone a los contratistas: *"o Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad, acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entorpecimientos que pudieran presentarse "*

Sobre la responsabilidad regulada en el artículo 26 del mismo estatuto contractual se ha pronunciado la jurisprudencia de la que se destaca la sentencia de 3 de diciembre de 2007 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (radicado 27 415) en la que ilustró.

"() este principio apunta a que los sujetos que intervienen en la actividad contractual (Estado, servidores y contratistas) actúen en estricto marco de la legalidad, en cumplimiento de los deberes y obligaciones que le corresponde a cada cual, sin el ánimo y predisposición de inferir daños y con la diligencia y cuidado que es exigible en un ámbito que como la contratación pública se fundamenta en el interés general, so pena de incurrir en diferentes tipos de responsabilidad (.)"

Asimismo, resulta importante referir que en sentencia C-840 de 2001, al analizar la exequibilidad de la expresión *"con ocasión de esta"* contenida en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, la Corte Constitucional consideró:

"Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales " (Negritas fuera del texto original)

³⁰ Concepto C-972 de 2022 Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente Artículo 141 de la Ley 136 de 1994



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

Reseñado lo anterior habrá de referirse que en la cláusula primera del Convenio Solidario 202754 se pactó que la Junta de Acción Comunal asumiría la mano de obra no calificada, transporte de material, imprevistos y aseo general durante la ejecución de la obra *“adecuación y mejoramiento de las instalaciones pertenecientes al predio donde se encuentra ubicada la cancha de futbol del Barrio El Tejar de la comuna 4 del Municipio de Pasto”* y que el municipio aportaría la totalidad del dinero (\$70.000.000) para el total desarrollo de los ítems determinados por la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal (SIVM).

Dado el objeto del convenio y las obligaciones inherentes al mismo, al representante de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar le comportaba una relación de conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal, ya que como contratista se obligó a ejecutar las actividades del objeto convenido como colaborador con la administración. Es claro que sabía a qué se había obligado y las condiciones de su compromiso, no obstante, al no cumplir con la totalidad de las cantidades pactadas contribuyó con su omisión a la causación del daño

Encontró probado la Colegiatura que el señor Carlos Antonio Zambrano Burgos, en calidad de representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar, no ejecutó la totalidad de los metros cuadrados a los que se obligó de los ítems 1 y 1.1 del convenio 202754 y pese a ello recibió el pago total por los ítems que cumplió parcialmente³¹.

Con la celebración del convenio solidario, el señor Zambrano Burgos quedó revestido de la titularidad para gestionar la debida ejecución de la totalidad de los ítems del proyecto concebido para beneficio de la comunidad del Barrio El Tejar y de la Comuna 4 de Pasto, sin embargo, con su conducta omisiva, negligente y descuidada en el total acatamiento de las obligaciones convencionales se materializó un daño fiscal razón por la que será llamado a responder fiscalmente a título de **culpa grave**

Nuevamente el Despacho Plural enfatiza lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, según el cual, en los procesos de responsabilidad fiscal en los que se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de hechos irregulares en la contratación, responderán solidariamente quienes concurren al hecho dañoso hasta la recuperación del detrimento patrimonial. Así las cosas, respecto del señor Zambrano Burgos se predicará una responsabilidad **solidaria** con quien fungió como supervisora del Convenio.

- **NILSA ROCÍO VILLOTA ROSERO**, identificada C.C. No 34 317 940, Secretaria de Infraestructura y Valorización Municipal de Pasto y supervisora de la ejecución del convenio solidario 202754 según la cláusula décima tercera

Se lee en la cláusula décima tercera que, para todos los efectos técnicos, la supervisión de la ejecución y avance del convenio se realizará a través de la Secretaria de Infraestructura y Valorización³² o a quien se designe por escrito

Pues bien, según el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato y es ejercida por la misma entidad estatal cuando no se requieren de conocimientos especializados

En el artículo siguiente de la norma en cita se desarrollan las facultades y deberes de los supervisores, así

³¹ Ver comprobante de egreso No 2020015001 de 31 de diciembre de 2020 como el certificado de cumplimiento (formato certificación pago de cuentas) expedido en la misma fecha por la Ingeniera Nilsa Villota Rosero, supervisora del convenio y Secretaria de Infraestructura y Valorización Municipal, en archivo pdf “5 Convenio 20202754”

³² Nombrada con Decreto 0015 de 1 de enero de 2020 y posesionada en el cargo en la misma fecha



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

"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
()"

Y retornando al estatuto contractual (Ley 80 de 1993 artículo 26), en desarrollo del principio de responsabilidad la norma asigna a los servidores públicos – calidad que ostentaba la señora Villota Rosero – entre otras, las siguientes obligaciones.

1o Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato

2o Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(.)

4o 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 "

Contrastando el deber ser plasmado en la norma y en el pacto convencional con las pruebas del plenario respecto del actuar de la Ingeniera Civil Nilsa Rocío Villota, éstas permiten evidenciar que dentro del convenio solidario 202754, suscribió el acta final fechada 30 de diciembre de 2020 manifestando que "La Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar de la comuna 4 del municipio de Pasto ha cumplido con lo pactado (..) autoriza que el Municipio reciba a satisfacción el proyecto"³³, en la misma fecha emitió el formato de pago de cuentas³⁴ por la totalidad del aporte municipal (\$70.000 000) y con ello se procedió a suscribir el acta de liquidación bilateral³⁵ sin "observaciones u objeciones" respecto de las obligaciones del acuerdo. El pago a la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar por la ejecución del Convenio solidario 202754 acaeció el 25 de enero de 2021³⁶ A no dudarlo, la erogación se viabilizó por las certificaciones de la entonces Secretaria de Infraestructura y Valorización Municipal.

Demóstró esta autoridad fiscal que no resultó cierta la ejecución de todas las actividades contractuales como lo manifestó en su versión libre³⁷, en la que recordó que con su oficio radicado 2023ER0144863 cuantificó en 3 719 los m² de los ítems 1 y 1 1 del convenio³⁸;

³³ Ver página 37 del archivo pdf "20202754 Tejar"

³⁴ Ver páginas 39 y 40 del archivo pdf "20202754 Tejar"

³⁵ Ver archivo pdf "20220408 IP-39273 INFORMACIÓN ALCALDÍA SEGÚN ACTA VISITA ANEXO"

³⁶ Ver archivo pdf "10 COMPROBANTE DE EGRESO No 2020015001 – ORDEN DE PAGO 2020012557"

³⁷ Ver archivo SIREF 84_20230328 prf-39273 version libre nilsa villota

³⁸ Tomando como referencia las mediciones levantadas en la visita conjunta (CGR y SIVM) realizada el 30 de marzo de 2022



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273**

cantidades que se repitió haber ejecutado en el informe arrimado con su versión libre³⁹ y en el memorial signado por su apoderada de confianza⁴⁰.

Insiste el Despacho, que el instrumento usado para la toma de las medidas el 30 de marzo de 2022 fue el odómetro el cual registra medidas acumulativas; herramienta seguramente no desconocida por la señora Villota Rosero quien tiene formación profesional en Ingeniería Civil, es decir, resulta que la forma de tomar las medidas de un odómetro es una especie de *baremo* o conocimiento estándar de los expertos de la Ingeniería Civil y áreas afines, de allí no tiene asidero pretender persuadir a este ente de control en que existió una mayor ejecución de los ítems 1 y 1 1

Al indagar al profesional de apoyo a la supervisión de la SIVM por ¿cómo realizó la interpretación de las medidas contenidas en el acta de visita del 30 de marzo de 2022 para emitir el informe técnico de enero de 2023?, el Arquitecto respondió⁴¹

"Ítem 1 1 la unidad de medida es m2 por lo consiguiente en la visita técnica que se realizó con los profesionales de la CGR se fue midiendo tramo por tramo donde se ejecutó el ítem en mención y se multiplicó por la altura que es la que verifiqué cuando se ejecutó el ítem (año 2020), son diferentes alturas y diferentes vanos (vacíos) y elementos estructurales que intervienen en las áreas de los pañetes, de esta misma manera se van sumando para llegar a la totalidad del área del pañete, por lo tanto esta misma área se refleja en el ítem 1 replanteo general"

Como puede verse, si la medición realizada el 30 de marzo de 2022 se llevó a cabo tramo por tramo siendo este acumulativo, así debió tenerse en cuenta para los cálculos de los ítems, de manera que, volviendo a ejemplificar, entre los tramos donde se alcanzaron las distancias acumuladas de 31,00 mts y el 51,90 mts hay una diferencia de 20,90 mts; esta diferencia es la que debe multiplicarse (por efecto de que se tratan de metros cuadrados) por la altura del muro en el respectivo tramo y no como erróneamente computó la Secretaria de Infraestructura (y su apoyo): 31,00 mts por la altura del muro, 51,90 mts por la altura del muro y así continuamente hasta finalizar las medidas. Claro, con esta última inventiva, las mediciones se dispararon y no son coherentes con las existentes *in situ*.

Así las cosas, la Gerencia Departamental constata el actuar negligente de la supervisora del convenio, ya que refrendó en la certificación para pago de cuentas, en el acta final y en la de liquidación que los ítems contratados se ejecutaron y recibieron en la cantidad pactada, no obstante, las mediciones arrojaron menores cantidades ejecutadas. Esa es razón suficiente para endilgarle una **culpa grave**; título de imputación derivado del literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

"c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas"

Asimismo, teniendo en cuenta lo estipulado en el citado artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 regulatorio de la **solidaridad** en el resarcimiento del daño, resulta indiscutible que la señora Nilsa Rocío Villota Rosero concurrió determinadamente al hecho dañoso y conforme al postulado legal, será llamada a responder solidariamente con quien fungió como contratista ejecutor

³⁹ Informe rendido en enero de 2023 por el Arquitecto Andrés Darío Velasco, profesional de la SIVM

⁴⁰ Ver archivo SIREF 86_20230330 prf-39273 solicitud apoderada nilsa villota

⁴¹ Ver archivo SIREF 93_20230620 prf-39273 testimonio andres velasco



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

En este punto de nuevo discrepa este Censor Fiscal con las manifestaciones de los apoderados de las aseguradoras según las cuales, no se demostró una conducta dolosa o culposa por parte del contratista garantizado ni de la señora Villota Rosero. Por el contrario, la Contraloría constató técnicamente que hubo un pago total por el Convenio 202754 pese a los faltantes de obra, hecho irregular que obedeció al incumplimiento por parte del señor Carlos Antonio Zambrano Burgos (RL de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar) en la ejecución de todos los metros cuadrados de los ítems 1 y 1.1 y aunado a ello, a la omisión en la verificación al detalle de la obra por parte de la Ingeniera Civil Villota Rosero. En criterio del Despacho Plural, ambos actuaron negligentemente y no existe excusa para no declararlo

Ahora, el hecho de que la obra exista y su utilización sea factible – como lo afirmó AXA Colpatria Seguros S.A. – no esfuma la responsabilidad gravemente culposa del señor Zambrano y de la señora Villota toda vez que el Convenio como pacto sinalagmático exigía reciprocidad en las obligaciones; correspondencia quebrantada cuando con recursos estatales se pagaron 2 949 m² de replanteo general (ítem 1) cuando solo se ejecutaron 815,57 m² y de pañete exterior (ítem 1.1) se pagaron 649 m² cuando su ejecución fue de 453,07 m².

8.4. El nexó causal entre el daño y la conducta

Finalmente, el último de los tres elementos para la configuración de la responsabilidad fiscal es la relación causa y efecto entre el daño y la conducta. Este nexó cuya existencia es indispensable para que se pueda derivar responsabilidad fiscal, implica en su formulación más simple que el daño debe ser consecuencia directa de la conducta culposa o dolosa del gestor fiscal o de quien actúe con ocasión de la gestión fiscal

En el presente asunto tenemos que es evidente la existencia del daño pues existe un pago con recursos del Sistema General de Participaciones⁴² de la totalidad del valor fijado como aporte del Municipio de Pasto en el convenio solidario 202754 por unas cantidades de los ítems 1 y 1.1 que no fueron ejecutadas a cabalidad por la Junta de Acción Comunal de El Barrio El Tejar representada legalmente por el señor Carlos Antonio Zambrano Burgos. La consolidación de tal daño aconteció, indudablemente, porque la supervisora del convenio Ingeniera Nilsa Rocío Villota Torres, Secretaria de Infraestructura y Valorización Municipal de Pasto refrendó en la certificación para pago de cuentas, en el acta final y en la de liquidación, que los ítems contratados se ejecutaron y recibieron en la cantidad pactada, no obstante, las mediciones arrojaron menores cantidades ejecutadas.

En consecuencia, encuentra la Gerencia Colegiada que el detrimento patrimonial en cuantía de CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO TRECE PESOS M/CTE (\$4 418.113) es el resultado directo de la conducta gravemente culposa de los señores CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS y NILSA ROCÍO VILLOTA ROSERO.

En el proceso bajo estudio se ha demostrado que fue la conducta de los prenombrados la que dio lugar al daño fiscal sin que se cuente con prueba que permita inferir la existencia de una eximente de responsabilidad fiscal que produzca la ruptura del nexó causal respecto de ellos, completándose la trilogía de los elementos del artículo 5 de la Ley 610 de 2000 para responsabilizarlos fiscalmente

IX. TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

El artículo 44 de la ley 610 de 2000 establece lo siguiente sobre la procedencia de la vinculación de las compañías aseguradoras garantes de las obligaciones.

⁴² Ver página 2 archivo pdf "2 PROCESO CD-2020-524"



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

“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 (...)”

Sobre el tema, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia C-648 de 2002

“El objeto de las garantías lo constituye entonces la protección del interés general, en la medida en que permiten resarcir el detrimento patrimonial que se ocasione al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, por el deterioro o pérdida del bien objeto de protección o por hechos que comprometan su responsabilidad patrimonial frente a terceros”

Como se vio, la vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal opera siempre que el presunto responsable o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso se encuentren amparados por una póliza de seguros, tal y como ocurre en el presente asunto.

Bajo dicho entendido y sin que haya lugar a volver a precisar los aspectos relativos al acaecimiento del daño fiscal ya expuestos con anterioridad en esta providencia, es claro que se presentó un detrimento patrimonial al Municipio de Pasto, luego es clara la procedencia de materializar la responsabilidad fiscal por dichos hechos irregulares, y, en consecuencia, hacer efectivas las garantías expedidas

Conforme al postulado legal, en la providencia de apertura del proceso (Auto 680 de 29-07-2022) se vinculó a SEGUROS DEL ESTADO S.A identificada con NIT 860.009.578-6, en calidad de tercero civilmente responsable por la expedición de la siguiente póliza⁴³.

- **PÓLIZA SEGURO DE CUMPLIMIENTO EN ENTIDAD ESTATAL No. 41-44-101236245** expedida el 23 de noviembre de 2020 para asegurar **“EL PAGO DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS CON OCASION DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES, EN DESARROLLO DEL CONVENIO SOLIDARIO, CUYO OBJETO ES AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TECNICOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE PASTO Y LA JUNTA DE ACCION COMUNAL DEL BARRIO EL TEJAR DE LA COMUNA 4 DEL MUNICIPIO DE PASTO, PARA LA ADECUACION Y MEJORAMIENTO DE LAS INSTALACIONES PERTENECIENTES AL PREDIO DONDE SE ENCUENTRA UBICADA LA CANCHA DE FUTBOL DEL BARRIO EL TEJAR DE LA COMUNA 4 DEL MUNICIPIO DE PASTO, VIGENCIA 2020, SEGUN EL ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD ESTABLECIDO POR LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y VALORIZACION, DEL MUNICIPIO DE PASTO.”**

El amparo por cumplimiento del contrato vigente entre el 13 de noviembre de 2020 y el 13 de junio de 2021 es de \$7 000 000 y el asegurado/beneficiario es el Municipio de Pasto.

En la póliza no se pactaron deducibles y en las condiciones generales se lee

“EN VIRTUD DE LO SEÑALADO POR EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY 610 DE 2000, LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO CUBRIRÁ LOS PERJUICIOS CAUSADOS A LA ENTIDAD ESTATAL COMO CONSECUENCIA DE LA CONDUCTA DOLOSA O CULPOSA, IMPUTABLE AL CONTRATISTA GARANTIZADO, DERIVADOS DE UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, SIEMPRE Y CUANDO ESOS PERJUICIOS DERIVEN DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES SURGIDAS DEL CONTRATO AMPARADO POR LA GARANTÍA.”

Teniendo en cuenta que se demostró que el RL de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar, señor Carlos Antonio Zambrano Burgos, no ejecutó en su totalidad los ítems del

⁴³ Ver archivo SIREF 48_20221004 prf-39273 respuesta seguros del estado anexo



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

Convenio Solidario 202754, esta situación permite afectar la póliza que amparó el cumplimiento del pacto en la suma total de \$5.936.983, sin lugar a cuantificar un deducible porque no se acordó por las partes del seguro

A esta altura, desvirtuados⁴⁴ los argumentos exculpatorios traídos por la apoderada de Seguros del Estado S.A. en el radicado 2024ER0029987, el Despacho Plural se referirá al relativo a la *"imposibilidad de afectar la póliza 41-44-101236245 para cubrir valores indexados"* enlazado con el del límite de la responsabilidad sustentados en el artículo 1079 del Código de Comercio.

Sobre el particular, el Consejo de Estado consideró lo siguiente en la sentencia del 2 de mayo de 2013 de la Sección Tercera, radicación 73001-23-31-000-2000-01012-01(27530).

"Esa actualización no configura una modificación o variación del acuerdo realizado por las partes en el negocio jurídico, sino una adecuación del monto de la obligación contractual a las realidades económicas que conlleva la pérdida del valor adquisitivo de la moneda"

Además, recuérdese que la actualización de las sumas o valores decretados a título de condenas judiciales no supone la imposición de una sanción, sino que refleja, simplemente, un efecto económico que consiste en evitar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda a causa del pasó o el transcurso del tiempo "

El siguiente extracto de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia también orienta:

"Por eso debe atenderse, conforme a la doctrina de esta Corte para entronizar la corrección pecuniaria como una forma de justicia en las obligaciones que lo admiten, que cumplir estas sin ese mecanismo, impondría al acreedor la recepción de un dinero envilecido por la merma de su valor real o poder de compra, pues para que reine la equidad en el verdadero valor de esas cargas o restauraciones pecuniarias, es menester que la traída a valor presente de ellas cubije todo el tiempo en que estuvieron sujetas a la depreciación por causa de la inflación"

No puede haber un verdadero restablecimiento del equilibrio patrimonial en las prestaciones de las partes, si el valor del dinero se deja sin actualizar durante una parte del tiempo transcurrido ()" (Sentencia SC10291-2017 de 8 de marzo de 2017, radicación 73001-31-03-001-2008-00374-01)

Corolario de lo visto, si el valor del daño al erario indexado no supera el valor del amparo por cumplimiento del contrato, en ninguna manera se transgrede lo previsto en el artículo 1079 del Código de Comercio.

Igualmente, en el auto de apertura se ordenó la vinculación de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. identificada con NIT 860.002 184-6, en virtud de la expedición de la siguiente póliza

- PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No 20-27-2230 expedida el 21 de mayo de 2020 vigente desde el 13 de mayo de 2020 hasta el 21 de enero de 2021 y prorrogada desde el 22 de enero de 2021 hasta el 18 de abril de 2022⁴⁵

El amparo por fallos con responsabilidad fiscal es de \$500.000 000 y el afianzado/beneficiario es el Municipio de Pasto

⁴⁴ En cuanto a la sujeción de las partes al contrato de seguro se estableció que en las condiciones generales de la póliza sí se estipuló como amparo el cumplimiento del contrato, y que por causa imputable al contratista (faltantes de obra) no se ejecutó la totalidad de las obligaciones surgidas en el Convenio (objetando el argumento según el cual, hay improcedencia en la afectación del amparo de cumplimiento) Respecto de los diversos amparos de la póliza 41-44-101236245, en el *sub examine* se va a afectar el correspondiente al cumplimiento y no los de estabilidad y calidad de la obra o buen manejo y correcta inversión del anticipo

⁴⁵ Ver archivos pdf P2230_1_MANEJO y MANEJO_p2230_0



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273**

En la póliza no se pactaron deducibles y en el objeto del seguro se lee:

"AMPARAR AL MUNICIPIO DE PASTO CONTRA LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCATO DE SUS FONDOS Y/O BIENES, CAUSADOS POR ACCIONES U OMISIONES DE LOS EMPLEADOS EN EJERCICIO DE SUS CARGOS O SUS REEMPLAZOS, QUE INCURRAN EN ACTOS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, DE ACUERDO CON LA RESOLUCIÓN 014249 DEL 15 DE MAYO DE 1992, APROBADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEMÁS NORMAS CONCORDANTES, O ALCANCES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS, INCLUYENDO EL COSTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN CASO DE ABANDONO DEL CARGO O FALLECIMIENTO DEL ASEGURADO"

Toda vez que se ha demostrado que la señora Nilsa Rocío Villota Rosero, en su condición de Secretaria de Infraestructura y Valorización de Pasto actuó de forma negligente como supervisora del convenio 202754 de 2020 y para la fecha de los hechos (diciembre de 2020 y enero de 2021) y en vigencia de la póliza expedida por AXA Colpatría Seguros S.A. ella era servidora pública del Municipio de Pasto, su actuar se encuentra cubierto con el seguro manejo global para entidades oficiales y procede su afectación porque el daño indexado (\$5.903.983) no supera el límite máximo de cobertura pactado (\$500.000.000).

Por último y para rebatir el argumento del apoderado de AXA Colpatría Seguros S.A. respecto de que el dolo y la culpa grave son riesgos inasegurables de conformidad con lo previsto en el artículo 1055 del Código de Comercio, reitera la Colegiatura que uno de los amparos de la póliza que se afectará son los fallos con responsabilidad fiscal, decisiones que de suyo suponen la existencia de esas modalidades de culpabilidad.

X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **LA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,**

RESUELVE

PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL de forma solidaria a título **DE CULPA GRAVE** dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de Única Instancia PRF-80522-2021-39273 que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del Municipio de Pasto por la suma indexada de **CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$5.936.983)** en contra de.

- **NILSA ROCÍO VILLOTA ROSERO**, identificada C.C. No. 34.317.940, en condición de Secretaria de Infraestructura y Valorización Municipal de Pasto supervisora de la ejecución del convenio solidario 202754 según la cláusula décima tercera.
- **CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS**, identificado con C.C. No. 12.749.674, representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Tejar de Pasto NIT 900259941-3, ejecutora del convenio solidario 202754 de 1º de diciembre de 2020

SEGUNDO: DECLARAR COMO TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES por el daño fiscal objeto del proceso a:

- **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** identificada con NIT 860.009.578-6 por la expedición de la siguiente póliza



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

PÓLIZA SEGURO DE CUMPLIMIENTO EN ENTIDAD ESTATAL No. 41-44-101236245 expedida el 23 de noviembre de 2020 para garantizar el "PAGO DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS CON OCASION DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES, EN DESARROLLO DEL CONVENIO SOLIDARIO, CUYO OBJETO ES AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TECNICOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE PASTO Y LA JUNTA DE ACCION COMUNAL DEL BARRIO EL TEJAR DE LA COMUNA 4 DEL MUNICIPIO DE PASTO, PARA LA ADECUACION Y MEJORAMIENTO DE LAS INSTALACIONES PERTENECIENTES AL PREDIO DONDE SE ENCUENTRA UBICADA LA CANCHA DE FUTBOL DEL BARRIO EL TEJAR DE LA COMUNA 4 DEL MUNICIPIO DE PASTO, VIGENCIA 2020"

AMPARO Cumplimiento del contrato

VIGENCIA: Desde el 13 de noviembre de 2020 al 13 de junio de 2021

ASEGURADO/BENEFICIARIO: Municipio de Pasto

VALOR ASEGURADO: \$7.000 000

DEDUCIBLE: sin deducible

- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** identificada con NIT 860.002.184-6 por la expedición de la siguiente póliza

PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 20-27-2230 expedida el 21 de mayo de 2020 con el siguiente objeto. "AMPARAR AL MUNICIPIO DE PASTO CONTRA LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE SUS FONDOS Y/O BIENES, CAUSADOS POR ACCIONES U OMISIONES DE LOS EMPLEADOS EN EJERCICIO DE SUS CARGOS O SUS REEMPLAZOS, QUE INCURRAN EN ACTOS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, DE ACUERDO CON LA RESOLUCIÓN 014249 DEL 15 DE MAYO DE 1992, APROBADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEMÁS NORMAS CONCORDANTES; O ALCANCES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS, INCLUYENDO EL COSTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN CASO DE ABANDONO DEL CARGO O FALLECIMIENTO DEL ASEGURADO".

AMPARO: Fallos con responsabilidad fiscal

VIGENCIA: Desde el 13 de mayo de 2020 hasta el 21 de enero de 2021 y prorrogada desde el 22 de enero de 2021 hasta el 18 de abril de 2022

AFIANZADO/BENEFICIARIO: Municipio de Pasto

VALOR ASEGURADO: \$500.000 000

DEDUCIBLE: sin deducible

TERCERO: ORDENAR EL PAGO de la suma indicada en el artículo primero, dentro del término de ejecutoria de esta providencia (5 días), para lo cual, se efectuará la correspondiente para lo cual se efectuará la correspondiente consignación en la cuenta corriente DTN – Responsabilidad Fiscal y Auditoria Contraloría General de la República No 050-00120-5 del Banco Popular S.A.

CUARTO: Declarar que el presente fallo presta mérito ejecutivo una vez en firme y debidamente ejecutoriado.

QUINTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE la presente providencia atendiendo a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de lo señalado en los artículos 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011 a



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

- **NILSA ROCÍO VILLOTA ROSERO**, a través de su apoderada de confianza Ruth Amalfy Ramírez Muñoz quien autorizó las notificaciones personales en los correos electrónicos r.abogadosconsultoresyasesores@gmail com, ruka307@hotmail com y ruthamalfi@ruthamalfi com⁴⁶
- **CARLOS ANTONIO ZAMBRANO BURGOS**, quien autorizó las notificaciones personales en el correo electrónico fotec4@hotmail com⁴⁷
- **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, a través de su apoderada Daniela Galvis Ortiz en la Calle 19 No. 24-50 piso 2 Edificio Nariño Centro de la ciudad de Pasto⁴⁸.
- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, a través de su apoderado Gustavo Alberto Herrera Ávila quien autorizó las notificaciones personales en el correo electrónico notificaciones@gha com.co⁴⁹.

SEXTO: RECURSOS. Por tratarse de un proceso de única instancia, contra la presente decisión procede únicamente el **RECURSO DE REPOSICIÓN**, el cual se interpondrá dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, en físico en la Calle 18A No 25-64 Pasaje Corazón de Jesús de la ciudad de Pasto o en medio digital buzón de correo electrónico responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co con copia a yolanda jurado@contraloria.gov.co.

SÉPTIMO: En firme y ejecutoriada la presente providencia, surtir los siguientes traslados y comunicaciones:

- Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria del fallo, **TRASLADAR** la primera copia auténtica del fallo con responsabilidad fiscal y demás documentos que conforman el título ejecutivo al área de Cobro Coactivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 y 58 de la Ley 610 de 2000.
- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, **REPORTAR** al Boletín de responsables Fiscales - SIBOR - el nombre de las personas naturales a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta los formatos establecidos para el efecto.
- Dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del fallo, **REPORTAR** a la Procuraduría General de la Nación - SIRI - el nombre de las personas naturales que han sido declaradas responsables fiscales para que se efectúe el registro de las inhabilidades derivadas del fallo con responsabilidad fiscal de conformidad con lo previsto el parágrafo 1 del artículo 42 y 238 de la Ley 1952 de 2019, teniendo en cuenta los formatos establecidos para el efecto.
- **COMUNICAR** la decisión a la Alcaldía de Pasto

⁴⁶ Radicado 2023ER0010613

⁴⁷ Radicado 5852958

⁴⁸ Radicado 2024ER0029987

⁴⁹ Radicado 2024ER0003940



CONTRALORÍA
General de la República

AUTO No.: 409

FECHA: mayo 16 de 2024

PÁGINA 32 de 32

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80522-2021-39273

OCTAVO: ARCHIVO FÍSICO. Una vez ejecutoriado el presente fallo y efectuadas las comunicaciones y traslados correspondientes, remitir el expediente físico al Archivo de Gestión de la Gerencia con observancia de las normas de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ROSÁNGELA ESTUPIÑÁN CALVACHE

Directiva Colegiada Ponente – Contralora Provincial


CAROLINA RUEDA NOGUERA

Directiva Colegiada – Contralora Provincial


ERNESTO FERNANDO NARVAEZ

Directivo Colegiado – Gerente Departamental

Proyectó Elizabeth Jurado Melo
Profesional Sustanciadora

Revisó Ximena Patricia Hidalgo Pasaje
Coordinadora de Gestión (E)
(10/05/2024)

El presente auto fue aprobado en sesión ordinaria de la Gerencia Colegiada realizada el 16 de mayo de 2024, como consta en Acta No.016