DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

Santiago de Cali, 23 de enero de 2025

**AUTO No. 009
POR EL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA
EXPEDIENTE SOIF-067 - 2021**

REFERENCIA

RADICACIÓN No.:	SOIF 067-2021
ENTIDAD AFECTADA:	MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE
PRESUNTOS RESPONSABLES:	<p>YONK JAIRO TORRES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.297.037, en su condición de ALCALDE del MUNICIPIO DE CANDELARIA, para la época de los hechos.</p> <p>HENRY ARCE ARAGÓN identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.161.501, en su condición de CONTRATISTA, para la época de los hechos.</p> <p>WILSON SUAREZ BETANCOURT identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.264.708, SECRETARIO de Infraestructura y Valorización del MUNICIPIO DE CANDELARIA, como SUPERVISOR del contrato, para la época de los hechos.</p>
GARANTE TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE:	<p>SEGUROS DEL ESTADO SA identificado con Nit. 860.009.578-6</p> <p>AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. identificado con Nit. 860.002.184-6</p>
CUANTÍA DEL DAÑO SIN INDEXAR:	ONCE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUATRO PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (11.763.104.05)

I. COMPETENCIA

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza 122 de agosto 14 de 2001, modificada por la Ordenanza N°500 del 07 de diciembre de 2017 y por el Manual de Funciones y de Requisitos de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, es competente para resolver el Grado de Consulta que regula el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

Con fundamento en las normas citadas en precedencia, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal se dispone a resolver el Grado de Consulta respecto a la decisión del Auto No. 829 del 31 de diciembre del 2024, mediante el cual, la Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales resuelve Archivar el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal, dentro del expediente bajo radicado **SOIF-067-2021** (Folios 205-211).

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

II. ANTECEDENTES

La Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales, recibió oficio bajo radicado CACCI No 630 del 30 de enero del 2019, por parte de la Dirección Operativa de Control Fiscal, el hallazgo fiscal No.1 producto de la auditoria regular practicada al **MUNICIPIO DE CANDELARIA - VALLE**, relacionado con presuntas irregularidades en el Contrato de obra pública No. 203.13.05.014, de 15 septiembre del 2017, por sobrecosto en el pago de la A.L.U por 5,0%, toda vez que la entidad no sustentó el valor del 36,5%, tomándose como referencia el AIU que reconoce la Gobernación del 31,5%, adicionalmente no se justificaron los imprevistos, derivando presuntamente en un detrimento patrimonial en la suma de **ONCE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUATRO PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (11.763.104.05)**.

La Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales por medio de Auto 626 del 22 de octubre de 2021, se apertura el presente Proceso de Responsabilidad con radicado **SOIF 067 - 2021**, mediante el cual se decretó la práctica de pruebas y se vincularon las siguientes personas relacionadas con los hechos investigados:

- **YONK JAIRO TORRES** identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.297.037, en su condición de **ALCALDE** del **MUNICIPIO DE CANDELARIA**, para la época de los hechos.
- **HENRY ARCE ARAGÓN** identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.161.501, en su condición de **CONTRATISTA**, para la época de los hechos.
- **WILSON SUAREZ BETANCOURT** identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.264.708, **SECRETARIO** de Infraestructura y Valorización del **MUNICIPIO DE CANDELARIA**, como **SUPERVISOR** del contrato, para la época de los hechos.

Posteriormente después, de haberse adelantado la correspondiente investigación, la Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales, profirió el Auto No. 829 del 31 de diciembre del 2024, por medio del cual archiva proceso de responsabilidad Fiscal, a folio 205-211, providencia que es objeto del presente grado de consulta.

III. FUNDAMENTOS DE HECHO

El hallazgo No. 1 con incidencia fiscal, remitido por parte de la Dirección Operativa de Control Fiscal, taxativamente señala lo siguiente:

(...) Redacción del Hallazgo:

Se evaluaron los siguientes contratos:

NO CONTRATO	OBJETO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR
203- 13-05-013	Construcción, mantenimiento y reparación de reductores 1 de velocidad en diferentes sitios del municipio de Candelaria	14-09-2017	19.950.000
203- 13-05-006	Adecuación del comodato de la sede educativa Francisco 1 José de Caldas, corregimiento de Buchito del municipio de Candelaria	11-07-2017	53.476.626
203- 13-05-009	Adecuación de zonas comunes - andenes en la sede German Nieto de la cabecera municipal	26-07-2017	20.564.606
203- 13-05-016	Reposición de redes de alcantarillado y construcción de dos Box Goukyard barrio Santa Ana del corregimiento de Villagorona. Calle 7 entre carrera 19 y carrera 19C y calle 7C entre carrera 19 carrera 19C	15-09-2017	299.361.705
203- 13-05-014	Construcción de Cerramiento de la pista de patinaje, ubicada en el corregimiento de Villagorona, Municipio de Candelaria	26-07-2017	221.132.749

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

En los contratos descritos en el cuadro anterior y de acuerdo a visita y la correspondiente medición a la obra, se evidenció sobrecosto en el pago del A.I.U por 5,0%, toda vez que la entidad no sustentó el valor de 36.5%. Así las cosas, tomándose como referencia el AIU que reconoce la Gobernación del Valle del Cauca del 31.5% se realizan los cálculos matemáticos; adicionalmente no se justificaron los imprevistos, como se indica en la siguiente evaluación de cada contrato en el cuadro No. 22: (Ver cuadro 22 que hace parte del cuerpo del informe final del presente hallazgo)

Cuadro No. 22

		18.843.882,00		
ADMINISTRACION	30,00%	4.753.194,40	18,00%	3.890.893,20
IMPREVISTOS	5,00%	-	0,00%	-
UTILIDAD	8,00%	1.028.438,61	8,00%	1.028.438,63
TOTAL	36,50%	5.781.633,01	31,50%	4.949.369,43
		31.877.038,43	DIFERENCIA	
		31.860.000,00		

		36.177.018,00		
ADMINISTRACION	28,10%	11.955.440,28	25,04%	3.794.209,79
IMPREVISTOS	1,00%	391.773,18	0,00%	-
UTILIDAD	7,00%	2.742.381,05	8,00%	2.948.896,58
TOTAL	36,50%	14.989.594,51	33,00%	67.542.709,73
		63.478.828,49	DIFERENCIA	

		28.678.580,00		
ADMINISTRACION	28,80%	8.438.967,84	23,00%	5.043.622,50
IMPREVISTOS	1,00%	225.792,50	0,00%	-
UTILIDAD	7,00%	1.860.370,30	8,00%	1.487.312,48
TOTAL	36,50%	10.525.130,64	31,00%	7.111.216,33
		30.616.276,83	DIFERENCIA	

		219.312.606,69		
ADMINISTRACION	28,80%	62.964.382,14	25,00%	54.828.151,00
IMPREVISTOS	1,00%	2.183.128,04	0,00%	-
UTILIDAD	7,00%	15.341.882,38	8,00%	14.235.319,26
TOTAL	36,80%	80.689.392,56	33,00%	69.063.470,26
		291.201.704,48	DIFERENCIA	

		291.202.061,00		
ADMINISTRACION	28,80%	83.948.493,08	23,00%	58.415.420,29
IMPREVISTOS	1,00%	2.322.822,81	0,00%	-
UTILIDAD	7,00%	18.498.348,87	8,00%	18.232.838,27
TOTAL	36,80%	104.770.664,76	31,00%	74.117.258,52
		321.122.746,87	DIFERENCIA	

Por lo anterior, nos encontramos presuntamente frente a un hallazgo administrativo, disciplinario y fiscal por una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz, de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, generando un presunto daño al patrimonio público en cuantía total de veinticinco millones ochocientos diez y seis mil trescientos cuarenta y nueve pesos con 50/100 ctvo. (\$25.816.349.50) M/cte.

Lo cual es contrario a lo estipulado en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y el Artículo 5 de la Ley 80 de 2003. (...)

IV. ACTUACIONES PROCESALES

Con el fin de esclarecer los hechos presuntamente irregulares, la Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales realizó las siguientes actuaciones procesales:

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

- 1) Auto No. 626 del 22 de octubre de 2021, por medio del cual, se da Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal, dentro del expediente **SOIF-067-2021**. (f. 130-138)
- 2) Comunicación del Auto No. 626 del 22 de octubre de 2021. (f. 139)
- 3) Citaciones para notificación personal del Auto No. 626 del 22 de octubre de 2021, dirigido a los presuntos responsables. (f. 140-145)
- 4) Notificación por aviso del Auto No. 626 del 22 de octubre de 2021. (f. 149-160)
- 5) Nota desfijación. (f. 161)
- 6) Nota secretarial de fecha 12 de noviembre de 2021, donde se informa que quedo debidamente surtida la notificación del Auto No. 626 del 22 de octubre de 2021 y se devuelve a la Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales. (f. 162).
- 7) Auto de trámite No. 802 del 9 de diciembre de 2021, por medio del cual se reconoce personería adjetiva a un apoderado de confianza. (f. 163)
- 8) Auto de trámite No. 837 de fecha 22 de diciembre de 2021 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 170-171)
- 9) Auto de trámite No. 850 del 29 de diciembre de 2021, por medio del cual se reconoce personería adjetiva a un apoderado de confianza. (f. 172)
- 10) Auto de trámite No. 218 de fecha 29 de marzo de 2022 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 176)
- 11) Resolución No. 195 del 30 de marzo de 2022, mediante el cual se suspenden los términos procesales. (f. 177)
- 12) Auto de trámite No. 286 de fecha 12 de mayo de 2022 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 178)
- 13) Auto de trámite No. 339 de fecha 17 de junio de 2022, mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 179)
- 14) Resolución No. 332 del 03 de junio de 2022, mediante el cual se suspenden los términos procesales. (f. 180-181)
- 15) Resolución No. 578 del 30 de agosto de 2022, mediante el cual se suspenden los términos procesales. (f. 182-183)
- 16) Resolución No. 792 del 09 de noviembre de 2022, mediante el cual se suspenden los términos procesales. (f. 184)
- 17) Auto de trámite No. 621 de fecha 06 de diciembre de 2022, mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 185-186)
- 18) Auto comisorio No. 047 del 30 de enero de 2023, para asignación de expediente. (f. 187)
- 19) Auto de trámite No. 214 de fecha 28 de marzo de 2023, mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 188)
- 20) Auto de trámite No. 259 de fecha 26 de abril de 2023 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 189-190)
- 21) Auto de trámite No. 643 de fecha 04 de diciembre de 2023 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 191-192)
- 22) Auto de trámite No. 654 de fecha 12 de diciembre de 2023 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 193)
- 23) Auto de trámite No. 266 de fecha 21 de marzo de 2024 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 194)
- 24) Auto de trámite No. 301 de fecha 17 de abril de 2024 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 195)
- 25) Auto de trámite No. 307 de fecha 18 de abril de 2024 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 196)
- 26) Auto de trámite No. 385 de fecha 27 de mayo de 2024 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 197)
- 27) Resolución No. 441 de fecha 13 de julio de 2024, mediante la cual se suspenden los términos procesales. (f. 198)
- 28) Resolución No. 446 de fecha 17 de julio de 2024, mediante la cual se suspenden los términos procesales. (f. 199-200)
- 29) Resolución No. 482 de fecha 31 de julio de 2024, mediante la cual se suspenden los términos procesales. (f. 201)

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

- 30) Resolución No. 651 de fecha 02 de octubre de 2024, mediante la cual, se suspenden los términos procesales. (f. 202)
- 31) Auto de trámite No. 593 de fecha 09 de octubre de 2024 mediante el cual se suspenden y reanudan términos. (f. 203)
- 32) Auto comisorio No. 787 de fecha 19 de diciembre de 2024, para asignación de expedientes. (f. 204)

PRUEBAS:

Pruebas allegadas con el hallazgo - medio magnético CD (Folio 66):

- 1. Documentos varios del señor **YONK JAIRO TORRES**, Identificado con cédula de ciudadanía No. 94.297.037, tales como: Hoja de vida en formato único; Acta Posesión; Declaración de renta y complementarios personas naturales y asimiladas no obligadas a llevar contabilidad; Certificado Laboral; Fotocopia de cédula de ciudadanía. (Folios 20 al 26)
- 2. Póliza de manejo global No. 122737, fecha de expedición: 2016-10-20 vigencia de la póliza desde: 2016-10-03 hasta 2017-01-18. (Folios 27 al 34)
- 3. Documentos varios del señor **DIEGO JAVIER MONDRAGÓN MESA**, Identificado con cédula de ciudadanía No. 71110105201, tales como: Hoja de vida en formato único; Acta de Posesión; Decreto No. 002 (01 DE ENERO DE 2016) "Por medio del cual se hacen unos nombramientos en la planta de empleos de la administración central del municipio de Candelaria – Valle del Cauca"; Certificado de Ingresos y Retenciones año gravable 2017; Certificado Laboral; Fotocopia de Cédula de ciudadanía; Manual de Funciones y Competencias Laborales. (Folios 35 al 48)
- 4. Documentos varios del señor **WILSON SUAREZ BETANCOURT**, Identificado con cédula de ciudadanía No. 16.264.708, tales como: Hoja de vida en formato único; Acta de Posesión; Decreto No. 002 (01 DE ENERO DE 2016) "Por medio del cual se hacen unos nombramientos en la planta de empleos de la administración central del municipio de Candelaria – Valle del Cauca"; Declaración Juramentada de Bienes y Rentas; Certificado Laboral; Fotocopia de Cédula de ciudadanía. (Folios 49 al 59)

Pruebas allegadas en la Indagación Preliminar:

- 1. Oficio con radicado CACCI 3203 de fecha del 30 de Mayo de 2019, por medio del cual el señor **CARLOS ALBERTO SUAREZ C.**, en condición de Jefe de la Oficina de Coordinación del Control Interno de la Alcaldía Municipal de Candelaria, remite documentación del expediente SOIF 033-19, anexando los siguientes documentos (Folio 66):
 - Medio magnético CD con la siguiente información:
 - a. Contrato de obra pública **No. 013** suscrito el 14 de Septiembre del 2017 por valor de \$19.950.000 con sus respectivos informes de supervisión y/o interventoría con la información financiera donde se puede evidenciar el pago del A.I.U, oficio de comunicación al supervisor su designación del contrato y comprobantes de egreso expedidos por el municipio de Candelaria donde constan los pagos realizados al contratista.
 - b. Contrato de Obra Pública **No. 006** suscrito el 11 de julio del 2017 por valor de \$53.476.626 sus respectivos informes de supervisión y/o con interventoría con la información financiera donde se puede evidenciar el pago del A.I.U, oficio de comunicación al supervisor su designación del contrato y comprobantes de egreso expedidos por el municipio de Candelaria donde constan los pagos realizados al contratista.

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

La Ley 610 de 2000, complementada por la Ley 1474 de 2011, reguló la figura de la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño al patrimonio del Estado.

La definición se encuentra en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, que dispone:

*"Artículo 1°. **Definición.** El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado".*

Por su parte, la responsabilidad fiscal se sujeta a un proceso especial regulado por las leyes 1474 de 2011 y 610 de 2000 y es a través del artículo 4 de esta última es que, se define el Objeto de la Responsabilidad Fiscal como:

*"Artículo 4°. **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.*

En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia 619 de 2002 ha precisado el significado de la responsabilidad fiscal así:

"La responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos –incluyendo directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, CONTRATISTA s particulares por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado." (Se destaca).

Es pertinente recalcar que el artículo 22 de la misma Ley 610 de 2000, establece sobre la Necesidad de la Prueba como fundamento de las decisiones que se adopten en el proceso de Responsabilidad Fiscal, que en tal sentido prescribe:

*"Artículo 22. **Necesidad de la prueba.** Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso".*

En cuanto al archivo el artículo 47 de la misma Ley 610 de 2000, determina que:

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

Sobre la Interventoría y Supervisión en Contratos de Obra Pública

Las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución de los contratos de obra pública y lo deben hacer a través de un supervisor o interventor, según corresponda.

El artículo 83 La Ley 1472 del 2011 establece lo siguiente:

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

detrimiento patrimonial en la suma de **ONCE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUATRO PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (11.763.104.05)**

Conforme lo anterior, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, observa que la Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales, adelantó la investigación tendiente a esclarecer los hechos objeto de investigación, recaudando elementos materiales de prueba pertinentes y conducentes que le permitieron inferir razonablemente el cumplimiento el 100% de las actividades pactadas en el contrato.

A su vez, el quipo auditor determinó como cuantía del presunto daño la suma de **ONCE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUATRO PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (11.763.104.05)** las cuales se fundamentó en la circunstancia generadoras de este, como lo son: el reconocimiento del valor de Imprevistos dentro del contrato de obra pública No 203-13-05-014, sin tener justificación sobre las mismas, al respecto debe indicarse que frente al cumplimiento del listado de precios de referencia de la Gobernación del Valle del Cauca, en el Decreto No 1.3.1047 del 12 de junio del 2017, son precios de referencia, los cuales no son de estricto cumplimiento u obligatoriedad pues como lo señala el mismo, en su Artículo 6° del acápite del resuelve, establece lo siguiente:

ARTICULO SEXTO: El presente listado de precios sirve de referencia sin perjuicio de la consulta de precios o condiciones del mercado para estimar el valor del contrato.

En cuanto a los imprevistos (AIU) los precios, la Contraloría General de la República, emitió pronunciamiento, respecto al porcentaje de imprevistos establecido en el A.I.U., contenido en el concepto con radicado CGR-OJ-153-2017:

"Es procedente y común que en los contratos de obra se pacte el pago de imprevistos, cuyo valor se tasa, según su experiencia, de forma anticipada por el contratista y que durante la ejecución del contrato se pague al contratista las sumas acordadas por dicho concepto, sin que se requiera para el efecto que el contratista rinda cuenta de la ocurrencia de imprevistos y de su valor.

Ahora bien, si el contratista alega la ocurrencia de imprevistos superiores a los pactados que afectan el equilibrio económico del contrato, a él le corresponde probar la ocurrencia y cuantía de estos últimos imprevistos, para justificar eventuales modificaciones del contrato, siempre que, de acuerdo con la modalidad de pago que se haya pactado, éstas resulten procedentes.

En ese orden de ideas, el pacto de un porcentaje del valor destinado a la asunción de un riesgo normal dentro de la ejecución de un contrato denominado como imprevisto, constituye o hace parte del valor del contrato y está inmerso dentro de los costos indirectos de este y, por tratarse este reconocimiento de una retribución o contraprestación de un riesgo normal su pago no altera en lo absoluto el equilibrio contractual, y cuenta con el sustento legal suficiente"

De igual forma, en postura de 2022, mediante concepto No. CGR-OJ-PI 083-2022, la Contraloría General de la República sobre los imprevistos conceptuó lo siguiente:

(...)

5.2. La determinación del valor de los contratos estatales- el A.I.U. como elemento integrador del valor los contratos a precios unitarios:

En los términos del artículo 28 de la Ley 80 de 1993, el contrato estatal es un negocio jurídico creador de obligaciones, que generalmente es conmutativo y que, por lo mismo, en el momento de su celebración debe haber certeza sobre las prestaciones a ejecutar por el contratista y el precio que la entidad estatal ha de pagar, el cual debe estar determinado o ser determinable.

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

El precio del contrato estatal comprende los costos directos e indirectos, los primeros son los recursos que se van a utilizar para la ejecución del objeto contractual y lo segundos, son aquellos gastos que, si bien no inciden en forma directa, sí afectan su valor.

En un contrato estatal son costos directos, todos aquellos que pueden identificarse en la fabricación de un producto terminado, fácilmente se asocian con éste y representan el principal costo de recursos en la elaboración de un producto. Por el contrario, los costos Indirectos están involucrados en la elaboración del producto, pero tienen una relevancia relativa frente a los costos para su producción.

Así, se puede afirmar que los costos directos son aquellos en los que, incurre el contratista para la ejecución del objeto contractual. Son costos Indirectos del contrato estatal todos los que, no correspondan exclusivamente a mano de obra, materiales o insumos y a la producción del objeto contractual.

Es por ello que, cuando el contratista presenta su propuesta económica para ser evaluada por la Administración, debe tener en cuenta:

- 1. Los costos directos de ejecución del contrato, tales como suministros, materiales, transportes, mano de obra, entre otros;*
- 2. Los costos indirectos o costos de administración, que se requieren para la ejecución de un contrato estatal, tales como papelería, insumos de oficina, pólizas de seguro, impuestos, costos de administración y dirección, entre otros;*
- 3. Imprevistos, que puedan generarse durante la ejecución del contrato;*
- 4. La utilidad esperada por el contratista.*

Así las cosas, tal como se reconoce por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, la estimación del valor tope que servirá de sustento a la formulación de ofertas y la determinación del valor final del contrato forma parte de la fase de planeación de la contratación estatal y puede llevarse a cabo con autonomía, por parte de las entidades estatales, en cuanto no ha sido definida por la ley ninguna particularidad para el efecto. Cuando, en ejercicio de dicha autonomía y siguiendo la costumbre respecto de la determinación del valor y su forma de pago, las entidades deciden acudir al sistema de cantidades ejecutadas y precios unitarios y, dentro del mismo incluyen un porcentaje de A.I.U., éstas también contarán con relativa autonomía, en el sentido de que pueden definir si este se calcula de forma independiente o como parte que integra el precio fijado para cada uno de los ítems del respectivo contrato.

Así mismo, dentro de su autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U., aunque, lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración-Imprevistos-Utilidad). (subrayado fuera de texto)

En cualquier caso, se resalta que el ejercicio de su autonomía está limitado por la información reportada en el análisis del sector que será la que determine cuál es valor máximo que pueden tener cada uno de los ítems; así como el porcentaje máximo admisible por concepto de administración, imprevistos y utilidad, todos los cuales deberán tenerse en cuenta por los proponentes, al momento de presentar sus ofertas, so pena de superar los precios del mercado.

Por lo tanto, la información del análisis del sector y como parte de éste la consulta de precios del mercado, son los que determinan la utilidad habitual en transacciones o negocios de igual o semejante naturaleza y también son éstos los que permiten establecer el porcentaje estimado de administración e imprevistos.

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

Es por ello que la evaluación de las ofertas durante un proceso de selección determinado y la adjudicación del contrato a aquella que se consideró como la más favorable para satisfacer la necesidad de la entidad, se debe realizar teniendo en cuenta los límites definidos en el estudio de mercado para el presupuesto oficial total, como aquellos que describan el tope máximo de cada uno de los ítems y de los costos indirectos, en el caso de que se trate de contratos que incluyan A.I.U.

Así mismo, durante la ejecución del contrato, al margen de los porcentajes específicos incluidos en la oferta seleccionada, se podrá tener en cuenta que la información que reflejó el análisis del sector y la consulta de los precios del mercado es la que permite verificar la razonabilidad o desproporción del precio y de la utilidad a percibir u obtenida por el contratista.

En cuanto a los contratos de obra pública a precio global o alzado el Consejo de Estado, también se ha pronunciado en el mismo sentido del Decreto, al señalar en fallo del 31 de agosto de 2011:

"... como lo ha señalado la jurisprudencia, en el contrato a precio global se incluyen todos los costos directos e indirectos en que incurrirá el contratista para la ejecución de la obra".

Adicionalmente es claro como para los doctrinantes el porcentaje de imprevistos del A.I.U, se incluye en los presupuestos para atender riesgos de naturaleza previsible, normal y ordinaria, en la cuantía previamente ofertada por el contratante.

Al analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia, se encuentra, que ha compartido las anteriores posiciones, en tanto coincide en que el A.I.U, hace parte de la estructuración del valor del contrato y el concepto de imprevistos en el contenido hace referencia a riesgos ordinarios de cada contrato, es así como en el Fallo No. 20459 del 18 de enero de 2012:

"Así también vale la pena señalar, que en los contratos de obra dentro del precio pactado se suele incluir un porcentaje a costos indirectos bajo el nombre de imprevistos, pero ello es solo para los eventos en que se concretan aleas normales u ordinarias que afectan la ejecución de los contratos y que son tasados en un valor determinado pero que no se cobijan allí los que tienen el carácter de extraordinarios o anormales, que de alguna manera desbordan lo calculado por este concepto y de contera impactan el equilibrio económico del contrato y por tanto deben ser reconocidos por la entidad".

A su vez, en sentencia del 29 de mayo de 2003, la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del consejero Ricardo Hoyos Duque bajo el radicado 14.577, señaló:

"Es usual en la formulación de la oferta para la ejecución de un contrato de obra, la inclusión de una partida de gastos para imprevistos y esa inclusión e integración al valor de la propuesta surge como una necesidad para cubrir los posibles y eventuales riesgos que pueda enfrentar el contratista durante la ejecución del contrato. Sobre la naturaleza de esta partida y su campo de cobertura, la doctrina, buscando aclarar su sentido, destaca que la misma juega internamente en el cálculo del presupuesto total del contrato y que se admite de esa manera "como defensa y garantía del principio de riesgo y ventura", para cubrir ciertos gastos con los que no se cuenta al formar los precios unitarios. El porcentaje de imprevistos significa, pues en su origen, la salvaguarda frente a los riesgos ordinarios que se producen en los contratos de obra y que, al no poder ser abonados con cargo a indemnizaciones otorgados por la Administración cuando se produzcan (ya que la técnica presupuestaria lo impediría en la mayoría de los casos), son evaluados a priori en los presupuestos de contrato. Cubre así los riesgos propios de toda obra, incluidos

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

los casos fortuitos que podíamos llamar ordinarios... El porcentaje de imprevistos es, por tanto, una cantidad estimativa, con la que se trata de paliar el riesgo propio de todo contrato de obra. Como tal, unas veces cubrirá más y otras menos de los riesgos reales (los que, efectivamente, se realicen), y ahí radica justamente el alea del contrato".

"En nuestro régimen de contratación estatal, nada se tiene previsto sobre la partida para gastos imprevistos y la jurisprudencia se ha limitado a reconocer el porcentaje que se conoce como A.I.U.- administración, imprevistos y utilidades- como factor en el que se incluye ese valor, sobre todo, cuando el juez del contrato debe calcular la utilidad del contratista, a efecto de indemnizar los perjuicios reclamados por éste. Existe sí una relativa libertad del contratista en la destinación o inversión de esa partida, ya que, usualmente, no hace parte del régimen de sus obligaciones contractuales rendir cuentas sobre ella". (Subrayas fuera de texto original).

De la jurisprudencia del Consejo de Estado se extrae un elemento adicional y es que los imprevistos al constituir el aleas normal del negocio, son del resorte del contratista, quien deberá asumílos, y por tanto estimarlos en la estructuración del valor a ofertar por los bienes o servicios, razón por lo que, es posible que en algunos casos el valor estimado cubra más o menos, sin embargo no es posible que el contratista realice reclamación alguna a la administración contratante por este concepto.

De lo anterior, se puede concluir que todos los dineros recibidos por el contratista a título de los pagos imprevistos, le pertenecen a este, quien, en atención a los atributos de la propiedad previstos en la legislación, tiene plena disposición de los mismos y no tiene que rendir cuentas sobre los mismos.

La Contraloría General de la República, en su pronunciamiento, respecto al porcentaje de imprevistos establecido en el A.I.U., contenido en el concepto emitido por Oficina Jurídica la Contraloría General de la República, con radicado CGR-OJ-153-2017 establece que:

"Ahora bien, si el contratista alega la ocurrencia de imprevistos superiores a los pactados que afectan el equilibrio económico del contrato, a él le corresponde probar la ocurrencia y cuantía de estos últimos imprevistos, para justificar eventuales modificaciones del contrato, siempre que, de acuerdo con la modalidad de pago que se haya pactado, éstas resulten procedentes.

En ese orden de ideas, el pacto de un porcentaje del valor destinado a la asunción de un riesgo normal dentro de la ejecución de un contrato denominado como imprevisto, constituye o hace parte del valor del contrato y está inmerso dentro de los costos indirectos de este y, por tratarse este reconocimiento de un retribución o contraprestación de un riesgo normal su pago no altera en lo absoluto el equilibrio contractual, y cuenta con el sustento legal suficiente..."

(...)"

Conclusión:

- El AIU corresponde al valor de gastos indirectos que la Entidad estatal reconoce a un contratista, de acuerdo con la naturaleza del contrato y su objeto contractual, el cual debe estar previamente tasado por parte del contratista de acuerdo a su experticia y por lo tanto incluido dentro de su oferta.
- El porcentaje destinado dentro de la oferta a título de imprevisto, se refiere a la partida destinada, dentro del valor total del contrato, a la asunción de riesgos

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

normales que puedan ocurrirse dentro de la ejecución contractual, diferentes a los que se tipifica dentro de los pliegos de condiciones y son objeto de audiencia de la que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007.

- *El pago del porcentaje a título de imprevisto no pone en riesgo el equilibrio económico de la relación contractual.*
- *Como quiera que el porcentaje de imprevistos corresponde a una tasación anticipada de los costos adicionales asociados a hechos imprevistos que la entidad traslada al contratista, según su oferta, no puede considerarse que existe detrimento al patrimonio público si se estipula este reconocimiento, como tampoco si se paga conforme a los valores previstos para el efecto, en la oferta seleccionada por la Entidad".*

Por su parte este despacho después de haber efectuado el análisis del presente proceso de responsabilidad fiscal evidencia que hay suficientes materiales probatorios que acredita la ejecución del contrato de obra No. 203.13.05.014, de 15 septiembre del 2017, por sobre costo en el pago de la A.L.U por 5,0%, toda vez que la entidad no sustentó el valor del 36,5%, tomándose como referencia el AIU que reconoce la Gobernación del 31,5%, adicionalmente no se justificaron los imprevistos, derivando presuntamente en un detrimento patrimonial en la suma de **ONCE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUATRO PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (11.763.104.05)**.

Las evidencias probatorias, le permitieron inferir razonablemente a la Subdirección Operativa de Investigaciones Fiscales, que el Contratista, cumplió con la ejecución contractual en las condiciones pactadas en aplicación del principio de la autonomía de las partes, desvirtuando los hechos afirmados en el hallazgo, por tanto, no se configuró un detrimento patrimonial.

Así las cosas, conforme lo ha regulado en la ley y de acuerdo a lo dicho por la jurisprudencia para que, se configure la responsabilidad el daño, como elemento principal de la responsabilidad fiscal, éste debe reunir las siguientes características iniciales: ha de ser cierto, especial, anormal, cuantificable con arreglo a su real magnitud y especialmente su cuantificación debe hacerse a partir de datos incontrovertibles acerca de la efectiva pérdida sufrida.

Así lo ha expresado la Corte Constitucional por medio de la sentencia, SU-620-96, de unificación jurisprudencial, con ponencia del magistrado Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL, sobre el daño en materia fiscal en los siguientes términos:

"Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio."

De igual manera el Consejo de Estado, se pronunció en la sentencia del 16 de febrero 2012, Radicación número: 25000-23-24-000-2001-00064-01, Actor: LUIS ALBERTO RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, donde sostuvo:

"Retomando las consideraciones iniciales del análisis de este cargo, debe indicarse que para que el daño sea indemnizable, debe ser cierto, actual, real, es decir, que quien alegue haber sufrido un daño debe demostrar su existencia, y que no se trate de un daño meramente hipotético o eventual, precisamente porque no es cierto y se funda en suposiciones, y aunque puede tratarse de un daño futuro, deben existir los suficientes

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

elementos de juicio que permitan considerar que así el daño no se ha producido, exista suficiente grado de certeza de que de todas maneras habrá de producirse.”.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho en virtud del principio de la Buena Fe, Lealtad Procesal, le brinda el valor probatorio que merecen las pruebas debidamente allegadas al proceso, y que permiten demostrar que en la actualidad no se cumple con uno de los elementos de Responsabilidad Fiscal como es el daño, entendiendo que dentro del presente proceso no se probó, por tanto, se debe dar aplicación al artículo 47 de la ley 610 de 2000, en cuanto al archivo, por no existir el elemento principal de la Responsabilidad Fiscal, como es el DAÑO.

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

Conforme a lo expuesto, este Despacho encuentra procedente confirmar la decisión de archivo proferida por la primera instancia, dentro del expediente con radicación SOIF-067 - 2021, en virtud de lo establecido en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, por haberse demostrado que el hecho no es constitutivo de detrimento patrimonial.

Por tanto, este despacho conforme a lo expuesto, concluye que en el presente no se configuran los tres elementos de la responsabilidad fiscal, como es el daño, la conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal, definidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, que regula el proceso de responsabilidad fiscal, necesarios para determinar la responsabilidad fiscal, siendo procedente confirmar la decisión de archivo, proferida por la Subdirección de responsabilidad fiscal:

*“...**Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores...”*

Finalmente, esta instancia evidencia que en el transcurso del proceso se garantizó el derecho al debido proceso, derecho de defensa de los presuntos responsables vinculados al proceso de Responsabilidad Fiscal **SOIF 067 - 2021**, y no evidencia que, se hayan decretado medidas cautelares dentro de la investigación y en consecuencia en el deber de generar garantías procesales a los presuntos responsables y no vulnerar derechos; no quedando asuntos pendientes procede a confirmar la decisión de archivo de proceso de responsabilidad fiscal.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, en calidad de Instancia de Grado de Consulta de acuerdo a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el director Operativo de Responsabilidad Fiscal;

VI. RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas sus partes el Auto No. 829 del 31 de diciembre del 2024, mediante el cual, se resuelve Archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado bajo el número expediente **SOIF-067-2021**, de acuerdo a los argumentos sustentados en precedencia.

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese a la Secretaría Común de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, el Archivo Definitivo del expediente que obra bajo el radicado No. **SOIF-067 – 2021**.

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

ARTÍCULO CUARTO: **NOTIFICAR** mediante fijación en Estados Electrónicos y en la cartelera de la Contraloría Departamental, lo aquí dispuesto a los señores: **YONK JAIRO TORRES** identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.297.037, en su condición de **ALCALDE** del **MUNICIPIO DE CANDELARIA**, para la época de los hechos, en la dirección calle 9 No. 7-69 Candelaria, Valle del Cauca, correo electrónico: yojatorres@hotmail.com
HERNANDO MORALES PLAZA, identificado con la cédula de ciudadanía No. **16.662.130**, tarjeta profesional No. **68.063**, en su condición de apoderado de confianza del señor **YONK JAIRO TORRES**, al correo electrónico: notificaciones@hmasociados.com

HENRY ARCE ARAGÓN identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.161.501, en su condición de **CONTRATISTA**, para la época de los hechos, a la dirección de Correo electrónico: calidad-henryarce@hotmail.com

WILSON SUAREZ BETANCOURT identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.264.708, **SECRETARIO** de Infraestructura y valoración del **MUNICIPIO DE CANDELARIA**, como **SUPERVISOR** del contrato No. 203-13-05-014, para la época de los hechos, en la dirección de correo electrónico: wilsonsuarez528@hotmail.com

ARTÍCULO QUINTO: **COMUNICAR** la presente providencia al Representante Legal del **MUNICIPIO DE CANDELARIA – VALLE DEL CAUCA**, a la dirección electrónica: contactenes@candelaria-valle.gov.co

COMUNICAR la presente providencia al Representante Legal de la Compañía: **SEGUROS DEL ESTADO SA** identificado con Nit. 860.009.578-6 a la Dirección electrónica: juridico@segurosdelestado.com
AXA COLPATRIA SEGUROS SA, identificado con el Nit. 860.002.184-6, en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@axacolpatria.co

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

ARTICULO SEXTO: Contra el presente Auto Decisorio de Grado de Consulta, no proceden recursos.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO PARALES PÉREZ
Director Operativo de Responsabilidad Fiscal (E)

	Nombre	Cargo	Firma
Transcribió	Claudia Lorena López Suarez	Técnico Operativo
Revisó y Aprobó	Pedro Pablo Parales Pérez	Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal (E)
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

REVISADO POR ESTADO

EN ACTO ANTERIOR DE NOTARÍA POR: _____

ESTADO No.: 012

DE: 24 / 01 / 2025

CODIGO: M2P6-01 VERSION: 3.0