

## DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

**Auto No. 043 del veintidós (22) de febrero de dos mil veintiuno (2021)**

**Radicación:** Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario No. 019 - 2021.

**Presuntos:** Unión Temporal Vías de Armenia, Consorcio Interventoría Armenia, Unión Temporal Puentes Armenia y Consorcio Interpuentes Quindío, Luz Piedad Valencia Franco y Carlos Mario Álvarez Morales

**Entidad:** Municipio de Armenia.

**Inicio del proceso:** Traslado hallazgo fiscal No. 117 – 2020 Dirección de Vigilancia Fiscal y Control de Resultados.

**Hechos:** Valores pendientes de amortizar del anticipo de los contratos de obra Nos. 012 y 031 de 2015, que no fueron retornados al erario del Municipio de Armenia.

**Fecha de los hechos:** marzo 20 de 2018 – correspondiente al último pago de acta parcial del contrato de obra No. 012 de 2015.

**Asunto:** Auto por medio del cual se apertura proceso de responsabilidad fiscal ordinario.

### COMPETENCIA

El suscrito Director de Responsabilidad Fiscal, en pleno uso de facultades constitucionales, legales y reglamentarias, y en especial las consagradas en la Constitución Política de Colombia, artículos 268 numeral 5, 271 y siguientes; Ley 610 de 2000; Decreto 403 de 2020 artículo 124 y ss.; y en especial las Resoluciones No. 086 del dos (02) de junio de dos mil quince (2015) y 121 del primero (01) de julio de dos mil veinte (2020) de la Contraloría Municipal de Armenia Quindío; y demás normativa concordante, procede a proferir **Auto por medio del cual se apertura Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario No. 019 de 2021**, adelantada en las dependencias administrativas de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Armenia, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000 y previos los siguientes:

### ANTECEDENTES Y CONCLUSIONES DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR No. 030 de 2020

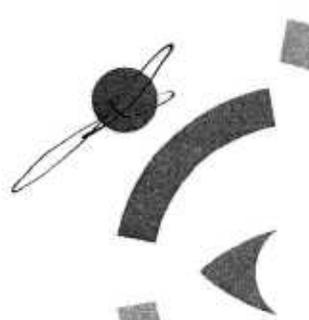
La Dirección de Vigilancia Fiscal y Control de Resultados de la Contraloría Municipal de Armenia, trasladó hallazgo fiscal No. 117 el día 17 de

TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292



diciembre de 2019, como resultado de auditoria especial, adelantada al Municipio de Armenia, vigencias 2013-2019.

Las situaciones planteadas en el hallazgo fiscal obedecen a un presunto daño patrimonial frente al valor faltante de amortizar de los anticipos entregados dentro de los contratos de obra pública de valorización Nos. 012 y 031 de 2015 suscritos por el Municipio de Armenia, aduciendo que, tras la suspensión de las obras por los hechos públicos de corrupción, el dinero faltante por amortizar no fue retornado al erario de la Administración Municipal.

Lo anterior, toda vez que, se verificó que los contratos de fiducia para el manejo del anticipo se encontraban liquidados y cancelados, y el Municipio no contestó de manera concisa frente a la destinación actual de los recursos faltantes por amortizar del anticipo.

De lo recaudado dentro de la Indagación Preliminar No. 030 de 2020 y lo establecido dentro del formato de traslado del hallazgo, esta dependencia denota que, no hay certeza respecto a la destinación que se le brindó al dinero no amortizado de los contratos de obra, vislumbrándose un presunto daño patrimonial, por cuanto no se aportó documento que comprobara el retorno de los recursos al Municipio.

De igual manera, se dio a conocer dentro de la Indagación Preliminar No. 030 de 2020 que, en el Municipio se adelantaron procesos administrativos de incumplimiento por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo ante el Departamento Administrativo Jurídico, informándose que, por el contrato de obra No. 012 de 2015, aparentemente había ingresado un valor con ocasión de la afectación de la póliza, de lo cual, no se aportó documentación alguna que evidenciara tal situación.

Frente a ello, consideró el Despacho dar inicio a proceso de responsabilidad fiscal ordinario, a fin de solicitar el estado actual de los procesos administrativos relacionados con la declaratoria de incumplimiento, así como soportes de consignaciones con ocasiones a las pólizas de cumplimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS**

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292



### Frente a la apertura del proceso:

Como sustento normativo, se tienen los artículos 8, 40 y 44 de la Ley 610 de 2000, que consagran lo siguiente:

**"ARTICULO 8. INICIACION DEL PROCESO.** El proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías, de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, en especial por las veedurías ciudadanas de que trata la Ley 563 de 2000."

**"ARTICULO 40. APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.** Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.

En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

PARAGRAFO. Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal."

**"ARTICULO 44. VINCULACION DEL GARANTE.** Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.

La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella."

### Frente a los hechos materia de investigación:

**TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS**

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292



1. Ley 80 de 1993, artículos 3, 4, 5, 32 y 40
2. Ley 1150 de 2007, artículos 7 y 17.
3. Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.2.4.1, 2.2.1.2.3.1.7
4. Ley 1474 de 2011, artículos 82, 83, 84, 86, 91.
5. Acuerdo Municipal No. 019 del 8 de septiembre de 2014.
6. Acuerdo Municipal No. 020 del 23 de octubre de 2014.
7. Contrato de obra pública de valorización No. 012 de 2015.
8. Contrato de obra pública de valorización No. 031 de 2015.

4

### **IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA, Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES**

Entidad Estatal Afectada: **Municipio Armenia**, identificada con NIT. 890.00464-3

Presuntos Responsables Fiscales:

- **UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE ARMENIA**, identificada con NIT No. 900870233-6, representada legalmente por el señor FERNANDO DIEZ CARDONA, en calidad de contratista de obra, con ocasión al contrato de obra pública de valorización No. 012 de 2015.
- **CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA**, identificada con Nit. No. 900881628-9<sup>1</sup>, representado legalmente por el señor Ángel José Angarita Pareja, y representante legal suplente Andrés Leonardo Lasso Aguirre, en calidad de contratista interventor del contrato de obra No. 012 de 2015, con ocasión al contrato de consultoría No. 015 de 2015, según se vislumbra del expediente de incumplimiento del contrato de obra No. 031 de 2015, obrante en CDS entre folios 34 y 35.
- **UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA**, identificada con NIT No. 900918736-8, representada legalmente por el señor FERNANDO DIEZ CARDONA, contratista de obra, del contrato de obra pública de valorización No. 031 de 2015.

<sup>1</sup> [https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/valorizaci%C3%B3n/Contrato\\_015\\_de\\_2015-115-131.pdf](https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/valorizaci%C3%B3n/Contrato_015_de_2015-115-131.pdf)

- **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, identificado con Nit. No. 900938989-12, representante legal Andrés Leonardo Lasso Aguirre, en calidad de contratista interventor del contrato de obra pública No. 031 de 2015, con ocasión a la suscripción del contrato de consultoría No. 001 de 2016.
- **LUZ PIEDAD VALENCIA FRANCO**, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.913.236, en calidad de Alcaldesa del Municipio de Armenia, periodo constitucional 2012 – 2015, **CARLOS MARIO ÁLVAREZ MORALES**, identificado con el número de cedula 7.551.530, en calidad de Alcalde del Municipio de Armenia, en calidad de Alcalde Municipal de Armenia, perdido 2016 – 2018

5

### **DETERMINACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO, ESTIMACIÓN DE SU CUANTÍA Y FECHA DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS**

Se puntualiza que, siendo el daño patrimonial al Estado, el elemento primordial al momento de integrar la Responsabilidad fiscal, se requiere que, de manera precisa se identifique el hecho generador del mismo y se haga una estimación de su cuantía que, para el caso sub examine, el daño patrimonial consiste en aquellos valores pendientes por amortizar de los anticipos dentro de los contratos de obra Nos. 012 y 031 de 2015, los cuales, en razón a la suspensión de las obras por los hechos públicos de corrupción, no fueron retornados al erario del Municipio de Armenia.

Así las cosas, el daño patrimonial se cuantifica en la suma total de **VEINTE MIL OCHOCIENTOS SESENTA MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$20.860.134.647)**, correspondiente a cada contrato, las siguientes cuantías:

- Contrato de obra No. 012 de 2015: SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE. (\$776.159.233).
- Contrato de obra No. 031 de 2015: VEINTE MIL OCHENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE. (\$20.083.915.414).

En atención a los hechos estudiados, se verifica la relación de los pagos realizados en cada contrato, en los cuadros Nos. 120 y 121 del formato de traslado de hallazgo fiscal No. 117 de 2019, realizados por el equipo auditor, denotándose que, la última fecha en que se efectuó un pago parcial dentro de los contratos, fue el día **veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018)**, fecha que se tomará como fecha de los hechos, al ser aquella en

<sup>2</sup> [https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/valorizaci%C3%B3n/Contrato\\_de\\_interventoria\\_01.pdf](https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/valorizaci%C3%B3n/Contrato_de_interventoria_01.pdf)



que se presentó la última amortización de anticipo, quedando el saldo pendiente por amortizar.

Dicho esto, advierte este Despacho que, se encuentra en término para aperturar proceso de Responsabilidad Fiscal, toda vez, que no ha operado la figura jurídica de la caducidad fiscal que corresponde a cinco (5) años desde la ocurrencia de los hechos.

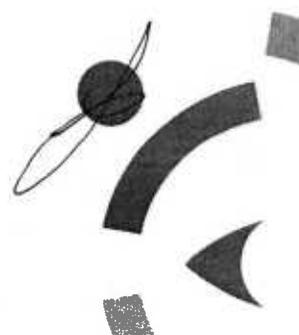
### VINCULACIÓN DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

6

Para la vinculación del tercero civilmente responsable, se tiene en cuenta la existencia de póliza de manejo global sector oficial No. 3000303 (archivo 15-polizas de manejo global obrante en CD entre folios 5 y 6), tomada por el Municipio de Armenia, la cual fue expedida el día dieciséis (16) de marzo de dos mil dieciocho (2018) por la Compañía de Seguros **LA PREVISORA S.A.**, identificada con Nit. No. 860.002.400-2, por un valor asegurado de **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000)**, cuya vigencia se estableció a partir del día veintisiete (27) de febrero de dos mil dieciocho (2018) hasta el día dos (02) de abril de dos mil dieciocho (2018) y el amparo contratado cubre los fallos con responsabilidad fiscal, deducible 3% del valor de la pérdida mínimo 2 SMMLV.

Así las cosas, atendiendo el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual reza: "*cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado*", la Dirección de Responsabilidad Fiscal considera necesario vincular al presente proceso, en calidad de tercero civilmente responsable a la Compañía de Seguros La Previsora S.A. identificada con Nit. 860.002.400-2, teniendo en cuenta que, la vigencia cubre la época de los hechos estudiados en el presente proceso, la cual fue establecida el día **veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018)**.

De igual manera, dispone el literal d) del artículo 104 de la Ley 1474 de 2011 que "*La vinculación del garante, en calidad de tercero civilmente responsable, se realizará mediante el envío de una comunicación. (...)*", razón por la cual, se comunicará al Representante Legal de la respectiva aseguradora su vinculación.



Al respecto, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante Sentencia del veintinueve (29) de septiembre de dos mil once (2011), emitida dentro del proceso con Radicación número 07001-23-31-000-1998-00875-01, Consejero Ponente Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, precisó:

*"Sobre este particular la Sala se remite, como lo hizo en otros pronunciamientos, a las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-648 de 2002<sup>3</sup> al declarar la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 610 de 2000<sup>4</sup>, las cuales son plenamente aplicables en este caso, como quiera que esa norma reitera lo señalado en el artículo citado de la Ley 42 de 1993, en cuanto a que la vinculación del asegurador al proceso de responsabilidad fiscal se hace en su condición de garante y no como responsable fiscal.*

*En esta providencia se dijo en torno al fundamento constitucional de la vinculación del asegurador al proceso de responsabilidad fiscal, así como al contenido y al alcance de esa vinculación, lo siguiente:*

*"Naturaleza y autonomía de la responsabilidad fiscal*

*(...).*

*En relación con la responsabilidad fiscal, su finalidad es la de resarcir el patrimonio público por los detrimentos causados por la conducta dolosa o culposa de los servidores públicos que tenga a su cargo la gestión fiscal. Sus características esenciales son las de ser una modalidad de responsabilidad autónoma e independiente, de carácter administrativo y de contenido patrimonial o resarcitorio.*

*Fundamento y objetivos de la garantía contractual*

---

<sup>3</sup> En esta sentencia la Corte Constitucional señaló como uno de los problemas jurídicos a resolver, definir si cuenta con respaldo constitucional la facultad de las contralorías para vincular como terceros civilmente responsables a las compañías de seguros cuando el objeto del proceso de responsabilidad fiscal recaiga sobre un presunto responsable, bien o contrato amparados por una póliza.

<sup>4</sup> "Artículo 44. Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado."

(...).

Así mismo, según lo expresado por esta Corporación, el desarrollo de la actividad contractual, como instrumento establecido para coadyuvar al logro de los cometidos estatales requiere, dentro de un marco de elemental previsión, la constitución de ciertas garantías que aseguren la cabal ejecución del contrato y, sobre todo, que faciliten, objetiven y viabilicen, mediante la utilización de procedimientos ágiles extrajudiciales, la responsabilidad asumida por el garante que se desenvuelve normalmente en el reconocimiento de los perjuicios que por un eventual incumplimiento del contratista puedan afectar a la entidad estatal. Dentro de esta perspectiva, las normas del estatuto contractual alusivas al régimen de garantías constituyen un medio de protección de los intereses estatales, en cuanto otorgan a las entidades públicas contratantes un instrumento adecuado y efectivo tendiente a asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratistas.

**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".** (Negrilla del Despacho).

### **ACERVO PROBATORIO**

Reposan en el expediente de la Indagación Preliminar No. 030 de 2020, como material probatorio, las siguientes:

1. Formato traslado hallazgo fiscal No. 117 de 2019, trasladado por la Dirección de Vigilancia Fiscal y Control de Resultados. (Folios 1 a 5).
2. Disco de almacenamiento de datos CD, que contiene una carpeta denominada "Material Probatorio Hallazgo No.28-C 012 y 031", la cual contiene 15 archivos, así:
  - 1- Expediente contrato de obra No. 012 de 2015
  - 2- Expediente contrato de obra No. 031 de 2015

**TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS**

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

**OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292**



- 3- Estado de los contratos de obra y otros
- 4- Informe fiducia Bancolombia contratos de obra
- 5- Extracto fiducia contrato de obra No. 012 de 2015
- 6- Extracto fiducia contrato de obra No. 031 de 2015
- 7- Oficio SI-POI-3297 Estado anticipo contratos de obra
- 8- Oficio SI-POI-3665 Estado anticipo contratos de obra
- 9- Respuesta contradicción del Municipio de Armenia
- 10- Posesión-HV-Luz Piedad Valencia Franco
- 11- Posesión-HV-Sandra Patricia Sánchez Cañas
- 12- Nombramiento-HV-Alvaro José Jiménez Torres
- 13- Nombramiento-HV-Carlos Alberto Hurtado Plazas
- 14- Nombramiento-HV-Julio Cesar Escobar Posada
- 15- Pólizas manejo global

(Entre folios 5 y 6).

3. Copia de oficio SI-POI-1435 del 27 de julio de 2020, mediante el cual la Secretaría de Infraestructura, brinda información. (Folios 25 a 27).
4. Copia de oficio DJ-PJU-774 de agosto 03 de 2020, del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, brindando información. (Folios 29 a 32).
5. Oficio DJ-PJU-1021 del 20 de octubre de 2020 del Departamento Administrativo Jurídico, a través del cual remite copia digital del expediente administrativo del incumplimiento contractual en el buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública No. 031 de 2015. (Folio 34).
6. Discos de almacenamiento de datos CD que contiene el expediente administrativo del incumplimiento contractual en el buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública No. 031 de 2015. (Obrante entre folios 34 y 35).

### **MOTIVACIÓN JURÍDICO FISCAL**

La Dirección de Responsabilidad Fiscal decidió dar apertura a proceso ordinario de conformidad al hallazgo de tipo fiscal No. 117 trasladado por la Dirección de Vigilancia Fiscal y Control de Resultados de la Contraloría Municipal de Armenia, por el presunto daño patrimonial causado al Municipio de Armenia por la suma de VEINTE MIL OCHOCIENTOS SESENTA MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$20.860.134.647), valor correspondiente de los saldos no

**TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS**

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

**OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292**



recuperados faltantes por amortizar de los anticipos entregados en los contratos de obra pública de valorización Nos. 012 y 031 de 2015.

En razón al hallazgo trasladado, es necesario y pertinente por parte de la Dirección de Responsabilidad Fiscal realizar las siguientes consideraciones para el caso sub examine:

El Municipio de Armenia suscribió Contrato de Obra Pública No. 012 de 2015 con la Unión Temporal Vías de Armenia conformado por Constructora Diez Cardona 55% - Furel S.A. 40%.- Construcciones Lezo S.A.S. 5%, cuyo objeto consistía en el ajuste a diseños y construcción de las vías intersección vial los kioscos, intersección puente constitución, avenida centenario (rehabilitación vial) y proyecto estratégico detonante estación terminal turística, que hacían parte del plan de obras a financiar a través de la contribución de valorización, en el Municipio de Armenia, Departamento de Quindío, por un valor contratado de Treinta Mil Ochocientos Siete Millones Siete Mil Novecientos Quince Pesos M/Cte. (\$30.807.007.915).

En la cláusula Tercera del contrato de obra No. 012 de 2015<sup>5</sup>, se estableció la forma de pago del contrato, encontrando estipulado lo siguiente:

**“TERCERA: FORMA DE PAGO:** *El valor del contrato que se suscriba con ocasión del presente proceso de contratación será cancelado por el sistema de precios unitarios fijos, así: El Treinta Por ciento (30%) del valor total del contrato en calidad de anticipo previa constitución de una fiducia o patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, tal como lo establece el artículo 91 de la Ley 1474 del 2011 y artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015, cuyo control de manejo de inversión y pagos será realizado por el interventor. El costo de la comisión fiduciaria será asumido directamente y en su totalidad por el contratista de obra. El Sesenta y Cinco Por ciento (65%) del valor total del contrato a través de actas parciales de recibo de obra, en las cuales se hará la amortización del anticipo. El Cinco Por ciento (5%) restante (último*

<sup>5</sup> Contrato de Obra No. 012 de 2015, se encuentra en disco de almacenamiento de datos CD entre folios 5 y 6 del expediente.

*pago), previa suscripción del acta final y recibo a satisfacción por parte del Municipio de Armenia."*

Obsérvese que, se determinó el 30% del valor total del contrato en calidad de anticipo, el cual se haría su respectiva amortización en cada pago de acta parcial, las cuales se encuentran en el disco de almacenamiento de datos CD entre folios 5 y 6. De dichas actas, se puede observar que, el valor del anticipo correspondía a la suma de NUEVE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CIENTO DOS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE. (\$9.242.102.375).

11

Por otra parte, se tiene el contrato de obra pública No. 031 de 2015, suscrito por el Municipio de Armenia con la Unión Temporal Puentes Armenia, conformado por la persona jurídica Constructora Diez Cardona 40% - Furel S.A. 35%.- Construcciones Lezo S.A.S. 25 %, el cual tenía por objeto el ajuste a diseños y construcción de las vías: vía Montecarlo tramo ii, avenida de occidente tramo iii, vía del yulima (cra 19 - av. occidente tramo iii), vía la colonia (centro de convenciones-cr 19), conexión castellana- Coinca (tramo conexión nogal carrera 11 entre calles 17n y 19n) y avenida 19 norte tramo ii (carrera 14 a av. centenario), que hacen parte del plan de obras a financiar a través de la contribución de valorización, en el Municipio de Armenia, Departamento de Quindío. Este contrato se suscribió por un valor total de Ochenta Mil Cuatrocientos Cincuenta Y Cinco Millones Setecientos Veintisiete Mil Ochocientos Trece Pesos M/Cte. (\$80.455.727.813).

Al igual que el contrato referenciado en párrafos anteriores (contrato 012 de 2015), en este contrato de obra pública No. 031 de 2015, también se pactó como forma de pago, entregar el 30% en calidad de anticipo, constituyendo una fiducia o patrimonio autónomo:

**"TERCERA: FORMA DE PAGO:** *El valor del contrato que se suscriba con ocasión del presente proceso de contratación será cancelado por el sistema de precios unitarios fijos, así: A) Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato, la ENTIDAD entregará un anticipo del treinta por ciento (30%) del valor del contrato., el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo en los términos previstos en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011."*

En el disco de almacenamiento de datos CD (entre folios 5 y 6), se encuentran algunas de las actas de pago del contrato de obra No. 031 de 2015, constatándose que, el valor del anticipo entregado correspondió a una cuantía de VEINTICUATRO MIL CIENTO TREINTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$24.136.718.344).

Lo anterior, atendiendo el contenido del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" que señala:

**Artículo 40°.-** *Del Contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

*Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.*

(...)

**Parágrafo.-** *En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. (...)*

Respecto al tema objeto de estudio en el presente proceso, esto es, el anticipo no recuperado de los saldos pendientes por amortizar de los contratos de obra pública Nos. 012 y 031 de 2015, se tiene en el cd entre folios 5 y 6, archivo denominado "Actas 1 a 16 Contrato de Obra No. 012 de 2015", así como archivo que contiene las actas del contrato de obra No.

031 de 2015, con las cuales, el equipo auditor realizó análisis minucioso frente a los pagos realizados dentro del contrato de obra, determinando en cada acta el saldo del anticipo, tal como lo establece en el formato de traslado de hallazgo fiscal No. 117, identificado como Cuadros Nos. 120 y 121, así:

Cuadro No.120  
Ejecución presupuestal del anticipo contrato 012

ACTA	Fecha	Valor presente acta	Amortización	Saldo Anticipo	Saldo Contrato
				<b>\$ 9.242.102.375</b>	<b>\$ 30.807.007.915</b>
01	30/12/2015	9.436.851.276	2.831.055.383	6.411.046.992	21.370.156.639
02	31/03/2015	2.490.139.779	747.041.934	5.664.005.058	18.880.016.860
03	10/05/2016	2.390.591.941	717.177.582	4.946.827.476	16.489.424.919
04	24/06/2016	1.063.754.180	319.126.254	4.627.701.222	15.425.670.739
05	01/08/2016	877.572.822	263.271.847	4.364.429.375	14.548.097.917
06	09/09/2016	1.381.277.700	414.383.310	3.950.046.065	13.166.820.217
07	05/10/2016	1.020.920.814	306.276.244	3.643.769.821	12.145.899.403
08	16/11/2016	1.528.979.832	458.693.950	3.185.075.871	10.616.919.571
09	15/12/2016	1.930.950.145	579.285.044	2.605.790.827	8.685.969.426
10	30/01/2017	753.891.582	226.167.475	2.379.623.352	7.932.077.844
11	01/03/2017	1.173.169.963	351.959.989	2.027.663.363	6.758.907.881
12	30/03/2017	522.235.065	156.670.520	1.870.992.843	6.236.672.816
13	20/04/2017	430.844.814	129.253.444	1.741.739.399	5.805.828.002
14	22/04/2017	751.332.760	225.399.828	1.516.339.571	5.054.495.242
15	24/04/2017	610.238.953	610.278.953	906.060.618	4.444.256.289
16	20/03/2018	129.901.385	129.901.385	776.159.233	4.314.354.904
<b>TOTAL</b>		<b>26.492.653.011</b>	<b>8.465.943.142</b>		

Fuente: Elaboración del equipo auditor a partir de la información suministrada en las actas del contrato 012.

Cuadro No.121  
Ejecución presupuestal del anticipo contrato 031

ACTA	Fecha	Valor presente acta	Amortización	Saldo Anticipo	Saldo Contrato
				<b>\$ 24.136.718.344</b>	<b>\$ 80.455.727.813</b>
01	23/09/2016	1.035.226.125	310.567.838	23.826.150.506	79.420.501.688
02	28/09/2016	749.372.204	224.811.661	23.601.338.845	78.671.129.484
03	01/10/2016	646.659.775	193.997.932	23.407.340.913	78.024.469.709
04	13/12/2016	3.560.524.912	1.068.157.474	22.339.183.439	74.463.944.797
05	27/01/2017	98.174.500	29.452.350	22.309.731.089	74.365.770.297

TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292

06	30/01/2017	53.848.194	16.154.458	22.293.576.631	74.311.922.103
07	24/05/2017	652.575.177	195.772.553	22.097.804.078	73.659.346.926
08	21/06/2017	245.655.559	73.696.668	22.024.107.410	73.413.691.367
09	20/09/2017	2.820.028.635	981.087.962	21.043.019.448	70.593.662.732
10	22/11/2017	434.726.690	151.241.415	20.891.778.033	70.158.936.042
11	15/12/2017	1.077.188.535	374.753.891	20.517.024.142	69.081.747.507
12	15/02/2017	502.219.505	174.722.166	20.342.301.976	68.579.528.002
13	14/03/2018	742.703.540	258.386.562	20.083.915.414	67.836.824.462
<b>TOTAL</b>		<b>12.618.903.351</b>	<b>4.052.802.930</b>		
<b>Modificaciones en la ejecución presupuestal</b>					<b>25.455.727.813</b>
<b>Valor final del contrato luego de modificaciones</b>					<b>55.000.000.000</b>
<b>Saldo final del contrato</b>					<b>22.297.181.235</b>

**Fuente:** Elaboración del equipo auditor a partir de la información suministrada en las actas del contrato 031.

Verificando con lo anterior, un faltante por amortizar del anticipo por valor de SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE. (\$776.159.233) del contrato de obra No. 012 de 2015, según lo elaborado por el equipo auditor, y un valor de VEINTE MIL OCHENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE. (\$20.083.915.414) frente al contrato de obra pública No. 031 de 2015.

En ese orden, se presume por parte del equipo auditor, un daño patrimonial cuantificado en total en la suma de **VEINTE MIL OCHOCIENTOS SESENTA MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$20.860.134.647)**, correspondiente a los valores faltantes por amortizar de los anticipos de los contratos de obra pública Nos. 012 y 031 de 2015.

En aras de conocer el manejo otorgado y la situación actual del valor del anticipo pendiente por amortizar, el equipo auditor solicitó información a la respectiva fiduciaria, de lo cual, se encuentra en CD entre folios 5 y 6, oficio de fecha 24 de julio de 2019, firmado por MARICIELO RODRÍGUEZ BUSTAMANTE, de la Gerencia de Requerimientos Legales e Institucionales de Fiduciaria Bancolombia, en el que, frente a la petición del equipo auditor de informar el estado actual de los contratos de fiducia mercantil Nos. 8256 – P.A. ANTICIPO UNIÓN TEMPORAL VIAS ARMENIA y 9141 – P.A. ANTICIPO UT PUENTES ARMENIA, se indicó que ambos contratos se encontraban

liquidados los días 26 de febrero de 2016 y 20 de diciembre de 2016, respectivamente.

Al encontrarse liquidados los contratos de fiducia para la administración y pago de anticipo, se acudió al Municipio de Armenia para que brindaran información respecto qué persona natural o jurídica tenía bajo su custodia los saldos pendientes por amortizar del anticipo, a lo cual, en oficio de respuesta SI-POI-3665 del 30 de septiembre de 2019 (CD entre folios 5 y 6) de la Secretaría de Infraestructura, se brindó respuesta, señalando la entidad para ambos contratos Nos. 012 y 031 de 2015:

15

*“Luego de los procesos penales se nombraron DEPOSITARIOS, así:*

**DETARI S.A.S.** *(tiene la calidad de depositario provisional de FUREL S.A. y CONSTRUCCIONES LEZO S.A.S., representado por ELISEO YOBANI RIASCO ERADO identificado con cédula 5.373.689 de Tuquerres N.)”.*

Denotándose con dicha respuesta que, no fueron concisos en dar respuesta frente al interrogante y, además, tampoco se adjuntó soporte alguno con el que se pudiera evidenciar y acreditar tal situación del depositario, hecho que debe este Operador Jurídico, entrar a estudiar dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Obra también en el expediente, en el CD entre folios 5 y 6, oficio SI-POI-3297 del 30 de agosto de 2019, de la Secretaría de Infraestructura, brindando información respecto a evidencias de devolución o entrega de recursos del anticipo dentro del contrato de obra pública No. 031 de 2015 frente a las modificaciones que presentó el contrato, manifestando que, en las minutas de los contratos modificatorios no se incorporaba la obligación de efectuar devolución ni tampoco se tiene documento que acreditara consignación de dichos recursos por parte del contratista.

En ese orden de ideas, no se tiene certeza frente al manejo brindado al anticipo en el saldo pendiente faltante de amortizar, toda vez que, como lo indicó la Fiduciaria Bancolombia, los respectivos contratos para el manejo del anticipo se encuentran liquidados y, a su vez, la Administración Municipal solo refiere frente a la custodia de dichos dineros que, con ocasión a los procesos penales se nombran como depositarios a DETARI S.A.S., sin aportar documentación que acredite tal situación.

Lo anterior, genera incertidumbre frente a la situación y destinación actual del dinero faltante de amortizar del anticipo entregado en los contratos de obra pública de valorización Nos. 012 y 031 de 2015, generándose así, un presunto menoscabo al erario del Municipio de Armenia, por cuanto dicho dinero no fue retornado a la entidad, sin tener plena certeza en dónde se encuentra dicho faltante.

Es preciso tener en cuenta que, según lo contemplado en la Ley 80 de 1993, los contratistas están en la obligación de velar por el cumplimiento de los fines de las entidades estatales, garantizando una adecuada y eficaz observancia y acatamiento de sus obligaciones que, al incumplirlas conllevan responsabilidades:

*“Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*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”.*

*“Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas.*

*(...)*

*2o. 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 entramamiento que pudieran presentarse.”*

Por otra parte, se encuentra oficio SI-POI-3665 del 30 de septiembre de 2019, en el que, la Secretaría de Infraestructura brinda información respecto al



saldo pendiente de amortizar de los anticipos de los contratos Nos. 012 y 031 de 2015, correspondiente a las sumas de \$1.294.306.467 y \$20.083.915.413, respectivamente. Lo anterior, como lo explicó el equipo auditor en el formato de traslado de hallazgo fiscal No. 117 de 2019, difiere de los valores encontrados en el análisis de las actas y valores realizado por el equipo auditor, pues frente a los contratos de obra Nos. 012 y 031 de 2015, se encontraron como saldos pendientes de amortizar las cuantías de \$776.159.233 y \$20.083.915.414, respectivamente.

17

Ahora bien, en derecho de contradicción (Cd entre folios 5 y 6) ejercido por la Administración Municipal a través de la Secretaría de Infraestructura, mediante oficio SI-POI de fecha 11 de octubre de 2019, se refirieron frente al hallazgo que, se había dado información en anteriores oficios que aclaraban la irregularidad, al informar los valores concretos del faltante de los saldos por amortizar de ambos contratos Nos. 012 y 031 de 2015, e indicando que no puede haber incertidumbre de pérdida, toda vez que, se encuentran en trámite procesos de incumplimiento de dichos contratos.

Se hace alusión también, a un oficio con nomenclatura SI-POI-3728 del 03 de octubre de 2019, en el que manifiestan un posible error de digitación en el cuadro realizado por el equipo auditor, en la casilla de amortización, lo cual genera la posible discrepancia entre el valor faltante de amortizar del anticipo del contrato de obra No. 012 de 2015 detallado por el equipo auditor y el mencionado por la entidad, así:

ACTA	FECHA	VALOR PRESENTE ACTA	AMORTIZACIÓN DEL CUADRO DE CONTRALORÍA	SALDO ANTICIPO SEGÚN LAS ACTAS QUE REPOSAN EN LA DEPENDENCIA
15	24/04/2017	610.238.935	\$610.238.935	\$183.071.686
16	20/03/2018	129.901.385	\$129.901.385	\$38.970.416

Al respecto, debe el Despacho en el trámite del proceso a aperturar, dar claridad a la situación presentada, a fin de corroborar el valor real del faltante de la amortización del anticipo del contrato de obra No. 012 de 2015, y así determinar de manera precisa el valor del presunto daño patrimonial.

Por otra parte, obra en Cd a folios 5 y 6, copia de oficio SI-POI-3607 del 25 de septiembre de 2019, suscrito por Jhon Jaber Castro Mancera, Secretario



de Infraestructura, en el que informa, entre otros, sobre el estado de los contratos analizados en el presente proveído, señalando:

- Contrato de obra pública No. 012 de 2015: *“Cumplido el plazo de ejecución, a la fecha cursa proceso de incumplimiento, por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo el cual fue radicado ante el Departamento Administrativo Jurídico”*.
- Contrato de obra pública No. 031 de 2015: *“Contratista renunció a la ejecución, a la fecha cursa proceso de incumplimiento, por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo el cual fue radicado ante el Departamento Administrativo Jurídico”*.

18

A su vez, en oficio de respuesta SI-POI-3665 del 30 de septiembre de 2019 de la Secretaría de Infraestructura, también indicó para ambos contratos de obra pública Nos. 012 y 031 de 2015 que *“a la fecha cursa proceso de incumplimiento afectando la póliza en cuanto al amparo de BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO...”*.

Con lo anterior, se vislumbran actuaciones administrativas emprendidas por la entidad, frente al incumplimiento por el amparo del manejo del anticipo de los contratos Nos. 012 y 031 de 2015.

Es así como, en oficio SI –POI-1435 del 27 de julio de 2020 (folio 25 y ss.), la Secretaría de Infraestructura se refirió al estado actual del contrato de obra No. 012 de 2015, indicando que se encontraba terminado por vencimiento del plazo de ejecución, sin ejecutarse el 100%, debido a inhabilidades sobrevinientes de los contratistas, por presuntos hechos de corrupción relacionados con peculado por apropiación, falsedad en documento y lavado de activos.

Se menciona también en el oficio que, se adelantó proceso por el presunto incumplimiento contractual en razón al indebido manejo y correcta inversión del anticipo, culminando dicho trámite con la Resolución No. 489 de 2019 del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, declarando la ocurrencia de siniestro y condenando a los integrantes de la Unión Temporal Vías Armenias, a la interventora Consorcio Interventoría Armenia y a la aseguradora Compañía Mundial de Seguros S.A., a cancelar a favor del Municipio la suma de \$1.294.306.469.

Señalan que, debido a que el contrato no había sido liquidado, por tanto, no existe acta de liquidación del mismo, que contuviera los valores pagados o reconocidos por parte del contratista y pendientes por pagar.

Por último, se resalta que, en dicho oficio se hace alusión a un pago recibido con ocasión al incumplimiento del buen manejo del anticipo, en los siguientes términos:

*"...ahora bien es menester indicar que en virtud a proceso de incumplimiento de buen manejo e inversión del anticipo el municipio de Armenia recibió un pago de \$1.294.306.469 por parte del garante del contrato de obra"*.

En el mismo oficio SI –POI-1435 del 27 de julio de 2020 (folio 25 y ss.), también se hace mención al estado actual del contrato de obra No. 031 de 2015, expresando que, se encuentra terminado por renuncia del contratista dentro de proceso sancionatorio de caducidad el día 22 de enero de 2019 y que, se está adelantando proceso de incumplimiento por indebido manejo o e incorrecta inversión del anticipo, con el fin de afectar la póliza por el amparo del anticipo. Dado lo anterior, informan que, el contrato no se ha liquidado y por tanto, no existe acta de liquidación que contenga valores pagados o reconocidos por parte del contratista.

Por su parte, en oficio DJ-PJU-774, del 03 de agosto de 2020 (folio 29 y ss.), del Departamento Administrativo Jurídico, corrobora lo expresado en anteriores oficios, manifestando que, para los contratos de obra pública Nos. 012 y 031 de 2015, fueron iniciados procesos administrativos de declaratoria de incumplimiento para declarar el siniestro del amparo por buen manejo y correcta inversión del anticipo, señalando para cada contrato lo siguiente:

- **Contrato de obra No. 012 de 2015:** se expidió Resolución No. 484 de diciembre 10 de 2019, en el que se declaró el incumplimiento constitutivo de reclamación de siniestro del amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo por valor de \$1.294.306.469, imputable al contratista Unión Temporal Vías Armenia, y responsable solidario al contratista Consorcio Interventoría Armenia.

En recurso de reposición resuelto mediante Resolución No. 503 del 26 de diciembre de 2019, se confirmó la decisión, estando ejecutoriada.

Informan que, el día 11 de marzo de 2020, la Compañía Mundial de Seguros, garante del contrato de obra No. 012 de 2015, consignó al Municipio de Armenia, la suma de \$1.342.195.809, dando cumplimiento en el buen manejo y correcta inversión del anticipo.

- **Contrato de obra No. 031 de 2015:** En cuanto al proceso administrativo de declaratoria de incumplimiento de este contrato, señala el Departamento Administrativo Jurídico que, las actuaciones se suspendieron en razón a la emergencia sanitaria y medidas de alistamiento preventivo obligatorio con ocasión a la pandemia Covid-19, pero que, se había requerido concepto al Ministerio del Interior para levantar la suspensión y así dar continuidad al proceso, estando pendiente audiencia de notificación de decisión.

Percibiéndose así que, con los procesos administrativos iniciados de declaratoria de incumplimiento, en lo que respecta al contrato de obra No. 012 de 2015, al parecer ya fue recibido un pago por parte del garante del contrato, en cuantía de \$1.342.195.809.

Situación anterior que, debe ser corroborada en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, toda vez que, si bien la entidad realiza dicha aseveración, no aportaron ningún documento que soporte su manifestación, por lo que, debe el Despacho contar en el expediente con la documentación que acredite toda la situación en torno al proceso administrativo del contrato No. 012 de 2015 y el presunto pago realizado por parte del garante, y así tener certeza sobre ese aspecto del posible ingreso de recursos con ocasión al siniestro de la póliza.

Con relación a los presuntos responsables, el Despacho procede a relacionar los que serán vinculados al proceso por tener relación e injerencia directa con los hechos objeto de estudio:



Teniendo como base, los hechos acontecidos, esto es, los saldos pendientes por amortizar no recuperados de los anticipos de los contratos de obra Nos. 012 y 031 de 2015, el Despacho entra a relacionar y verificar a los contratistas así como aquellos que fungieron como interventores de los contratos mencionados, a efectos de vincularlos al proceso fiscal, por cuanto sus responsabilidades y funciones estaban encaminadas a velar por el adecuado manejo y control de dicho saldo pendiente de anticipo.

21

### **CONTRATO DE OBRA PÚBLICA DE VALORIZACIÓN No. 012 de 2015:**

Se tiene así frente al contrato de obra pública de valorización No. 012 de 2015 como contratista a la UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE ARMENIA, identificada con NIT No. 900870233-6, representada legalmente por el señor FERNANDO DIEZ CARDONA.

En el contrato de obra No. 012 de 2015, en la Cláusula Tercera se indicó para la forma de pago del valor del contrato que, el 30% se daría en calidad de anticipo previa constitución de una fiducia o patrimonio autónomo para el manejo de los recursos de anticipo.

Para ello, es de tener presente el Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011:

*"**ARTÍCULO 91. Anticipos.** En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.*

*El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista." (Negrilla y Subraya del Despacho).*

Lo anterior, en concordancia con el Artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015 que estipula:

*"**ARTÍCULO 2.2.1.1.2.4.1. Patrimonio autónomo para el manejo de anticipos.** En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una*

sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.

Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.

22

En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo. (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, el contratista era responsable por el manejo, control y destinación de dichos recursos, y era el principal responsable directo por velar el manejo del anticipo faltante por amortizar del contrato de obra No. 012 de 2015, el cual, como se ha explicado en el presente proveído, no se encontraba ya en el contrato de fiducia mercantil para el manejo del anticipo, sin evidenciarse tampoco su reintegro al erario de la Administración Municipal.

Por otra parte, se cuenta en el material probatorio trasladado en el hallazgo, el mencionado contrato de obra pública de valorización No. 012 de 2015, en CD obrante entre folios 5 y 6, estipulando en su Cláusula Décima Tercera:

**"DECIMA TERCERA: INTERVENTORIA:** La vigilancia y control del contrato que se suscriba la ejercerá el **INTERVENTOR CONTRATADO PARA TAL EFECTO**, en atención a lo dispuesto en el inciso 02 del numeral 01 del artículo 32 de la Ley 80 de 1.993, quien con arreglo a lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 del 2.011 ejercerá la supervisión técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica en la ejecución del objeto contratado."

En el expediente de la Indagación Preliminar No. 030 de 2020 no se cuenta con documento contractual que acredite quién realizó la interventoría del contrato de obra No. 012 de 2015, sin embargo, se cuenta en CD entre folios 5 y 6 con archivo denominado "Actas 1 a 16 Contrato de Obra No.

012 de 2015", encontrándose las actas de pago parciales, en donde se identifica como interventor del contrato al CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA, representado legalmente por el señor Ángel José Angarita Pareja, y representante legal suplente, Andrés Leonardo Lasso Aguirre. De igual manera, dentro de los CDS que reposan entre folios 34 y 35, se logra leer que, el CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA, fue interventor del contrato de obra No. 012 de 2015, con ocasión al contrato de consultoría No. 015 de 2015.

23

Se tiene así entonces que, en el contrato de obra pública de valorización No. 012 de 2015, en la cláusula Tercera, al indicar la forma de pago, se establece dar el 30% en calidad de anticipo y señala:

**"TERCERA: FORMA DE PAGO: (...)** El Treinta Por ciento **(30%)** del valor total del contrato en calidad de anticipo previa constitución de una fiducia o patrimonio autónomo (...) cuyo control de manejo de inversión y pagos será realizado por el interventor. (...)"

Denotándose de esa manera que, en su calidad de interventor, el CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA, estaba en posición del manejo y control de la destinación de los recursos, motivo por el cual, será vinculado al proceso de responsabilidad fiscal, haciendo claridad que, deberá solicitarse la documentación pertinente con la cual se pueda identificar plenamente al CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA, así como el mismo contrato de consultoría que debió suscribir para llevar a cabo dicha actividad.

Es así como, la UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE ARMENIA, en calidad de contratista del contrato de obra No. 012 de 2015, y el CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA, en calidad de contratista interventor del contrato de obra No. 012 de 2015, con ocasión al contrato de consultoría No. 015 de 2015, serán vinculados al proceso de responsabilidad fiscal, por tener bajo su responsabilidad, velar por el recurso pendiente por amortizar del anticipo no recuperado del Municipio de Armenia. Cabe destacar que, por este contrato de obra No. 012 de 2015, se tiene como daño patrimonial cuantificado por el equipo auditor, la suma de SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTE Y TRES PESOS M/CTE. (\$776.159.233), recordando que, deberá hacerse la verificación de dicho valor, teniendo en cuenta el derecho de

contradicción efectuado por la entidad, en el que manifestaron un error de digitación de un valor.

### **CONTRATO DE OBRA PÚBLICA DE VALORIZACIÓN No. 031 de 2015:**

El contratista del contrato de obra No. 031 de 2015 fue la UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA, identificada con NIT No. 900918736-8, representada legalmente por el señor FERNANDO DIEZ CARDONA.

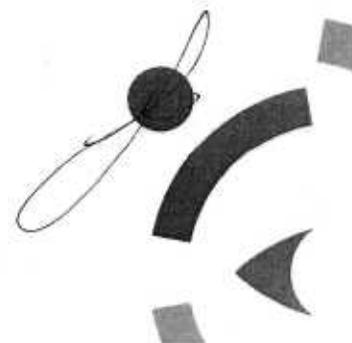
En el contrato de obra No. 031 de 2015, en la Cláusula Tercera se indicó para la forma de pago del valor del contrato que, el 30% se daría en calidad de anticipo previa constitución de una fiducia o patrimonio autónomo para el manejo de los recursos de anticipo, teniendo de presente el Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el Artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015:

**“ARTÍCULO 91. Anticipos.** *En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.(...).”* (Negrilla y Subraya del Despacho).

**“ARTÍCULO 2.2.1.1.2.4.1. Patrimonio autónomo para el manejo de anticipos.** *En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.*

*Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.(...)”.*

Al igual que en el contrato de obra No. 012 de 2015, en el presente contrato de obra pública No. 031 de 2015, sucede la misma situación del manejo y



control del anticipo en manos del contratista de obra, siendo responsable por su control y destinación, velando por su manejo.

Frente a la interventoría de este contrato, se observa la Cláusula Décima Tercera del contrato de obra No. 031 de 2015:

**"DECIMA TERCERA: INTERVENTORIA:** *La vigilancia y control del contrato que se suscriba la ejercerá el **INTERVENTOR CONTRATADO PARA TAL EFECTO**, en atención a lo dispuesto en el inciso 02 del numeral 01 del artículo 32 de la Ley 80 de 1.993, quien con arreglo a lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 del 2.011 ejercerá la supervisión técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica en la ejecución del objeto contratado."*

25

Si bien no se cuenta con el contrato de consultoría que dé cuenta quién ejercía la interventoría del contrato de obra No. 031 de 2015, en los CDS obrantes entre folios 34 y 35, que contienen el expediente administrativo del incumplimiento contractual en el buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública No. 031 de 2015, remitido por el Departamento Administrativo Jurídico (folio 34), se describe que, el día 19 de febrero de 2016, se suscribió contrato de consultoría No. 001 de 2016 entre el Municipio de Armenia y el CONSORCIO INTERPUNTES QUINDÍO, cuyo objeto consistió en la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, ambiental y jurídica del contrato de obra pública No. 031 de 2015, teniendo entre sus obligaciones específicas "Velar por el cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato, efectuando controles periódicos de las actividades programadas así mismo recomendar los ajustes a los que haya lugar...".

Igualmente aducen que, en el pliego de condiciones del concurso de méritos se estableció en las funciones generales de las especificaciones técnicas mínimas del objeto: "10. El anticipo en caso de haberse otorgado al contratista de obra será amortizado en el mismo porcentaje de cada una de las actas de obra, anticipo que será manejado en forma conjunta por el contratista con la Interventoría".

Así las cosas, en su calidad de interventor, el CONSORCIO INTERPUNTES QUINDÍO, se encontraba en posición del manejo y control de la destinación de los recursos, motivo por el cual, será vinculado al proceso de



responsabilidad fiscal, haciendo claridad que, deberá solicitarse la documentación pertinente con la cual se pueda identificar plenamente al CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, así como el mismo contrato de consultoría que debió suscribir para llevar a cabo dicha actividad.

Las anteriores personas jurídicas, UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA, en calidad de contratista del contrato de obra No. 031 de 2015, y el CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, en calidad de contratista interventor del contrato de obra No. 031 de 2015, serán vinculados al proceso de responsabilidad fiscal, por tener bajo su responsabilidad, velar por el recurso pendiente por amortizar del anticipo no recuperado del Municipio de Armenia.

Para el contrato de obra No. 031 de 2015, se tiene como daño patrimonial cuantificado por el equipo auditor, la suma de VEINTE MIL OCHENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE. (\$20.083.915.414).

Dejando claro lo anterior, y con ocasión al presunto actuar irregular, se tiene que los aquí investigados, trasgredieron algunas de las funciones de los respectivos contratos, como fue descrito en párrafos anteriores. Igualmente, es preciso hacer alusión a los Artículos 82 y 83 de la 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" que, respecto a la interventoría, refiere lo siguiente:

**"ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores.** Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

*Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.*

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. (...)"

**"ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

(...)

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

Ahora bien frente a señora Luz Piedad Valencia Franco y el señor Carlos Mario Alvares Morales en condiciones de alcaldes<sup>6</sup>, quien era la máxima autoridad y para el caso concreto, la parte contratante, lo que hace su vinculación obligatoria al proceso, en virtud de que su responsabilidad en el proceso no puede ser delegada so pretexto de la supervisión, como lo

<sup>6</sup> **Ley 1474 de 2011, ARTÍCULO 119. SOLIDARIDAD.** En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.

indicaba la norma o en su defecto corresponder a vigilar el proceso contractual, evitando el desmedro del erario público en el pago final de obra, debido al impacto fiscal y la faltas de controles al interior de la entidad, por lo cual se vincula dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal, resaltando que el Contrato 012 de 2015 se desarrolló el desembolso del anticipo en mandato de la señora Luz Piedad Valencia Franco y el Contrato 031 de 2015, en mandato del señor Carlos Mario Álvarez Morales, por lo cual se deberá dilucidar la responsabilidad de cada una y el seguimiento y control para su respectiva inversión y amortización en los términos del contrato y bajo las obligaciones emanadas del contrato de obra.

28

Dado lo anterior, el Despacho puede evidenciar la presunta responsabilidad de quienes debían velar por el anticipo de los contratos de obra pública de valorización Nos. 012 y 031 de 2015, denotándose así, la existencia de los requisitos para expedir auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Ahora bien, será preciso en el trámite del proceso, indagar si existieron otras personas que, con su actuar influyeran en el presunto daño patrimonial investigado.

### PROCEDIMIENTO A TRAMITAR

La Ley 610 de 2000 contempla en su artículo 40 el trámite ordinario para aperturar Proceso de Responsabilidad Fiscal de la siguiente manera: *“Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.*

**Parágrafo.** *Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la*



*gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal".*

Con base en lo anterior, la Dirección de Responsabilidad Fiscal, ha determinado que el presente proceso se tramitará **por el procedimiento ordinario**, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 y 41 de la Ley 610 de 2000, toda vez que, si bien se encuentra establecido un hecho irregular generador de un daño patrimonial, se hace necesario verificar la cuantificación y consolidación del daño patrimonial, por cuanto se debe conocer la afectación de las pólizas de cumplimiento que amparaban los respectivos anticipos de los contratos de obra Nos. 012 y 031 de 2015. De igual manera, el despacho considera necesario recaudar información necesaria y útil para efectuar estudio de otros presuntos responsables fiscales.

29

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Armenia;

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Avocar el conocimiento y dar Apertura a Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario No. 019 de 2021, adelantado en las dependencias administrativas de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Armenia, en contra de las siguientes personas y por las siguientes sumas:

- **UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE ARMENIA**, identificada con NIT No. 900870233-6, representada legalmente por el señor FERNANDO DIEZ CARDONA, en calidad de contratista del contrato de obra pública No. 012 de 2015; y **CONSORCIO INTERVENTORÍA ARMENIA**, identificado con Nit. No. 900881628-9, representado legalmente por el señor Ángel José Angarita Pareja, y representante legal suplente Andrés Leonardo Lasso Aguirre, en calidad de contratista interventor del contrato de obra No. 012 de 2015, con ocasión al contrato de consultoría No. 015 de 2015, por un presunto daño patrimonial cuantificado en la suma de **SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTE Y TRES PESOS M/CTE. (\$776.159.233)**, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.



- **UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA**, identificada con NIT No. 900918736-8, representada legalmente por el señor FERNANDO DIEZ CARDONA, como contratista de obra del contrato No. 031 de 2015; y **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, identificado con Nit. No. 900938989-1, representado legalmente por Andrés Leonardo Lasso Aguirre, en calidad de contratista interventor del contrato de obra No. 031 de 2015, con ocasión a contrato de consultoría No. 001 de 2016, por un presunto daño patrimonial cuantificado en la suma de **VEINTE MIL OCHENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE. (\$20.083.915.414)**, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
- **LUZ PIEDAD VALENCIA FRANCO**, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.913.236, en calidad de Alcaldesa del Municipio de Armenia, periodo constitucional 2012 – 2015, **CARLOS MARIO ÁLVAREZ MORALES**, identificado con el número de cedula 7.551.530, en calidad de Alcalde del Municipio de Armenia, en calidad de Alcalde Municipal de Armenia, perdido 2016 – 2018, en calidad de ordenadores del gastos y representantes legales del Municipio de Armenia y con ocasión a los Contratos de Obra 031 de 2015 y 012 de 2015, por un presunto daño al patrimonio cuantificado en la suma de **VEINTE MIL OCHOCIENTOS SESENTA MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$20.860.074.647)**

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar personalmente el presente acto administrativo a los presuntos Responsables Fiscales, de conformidad con los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Comunicar al Representante Legal del Municipio de Armenia, como entidad afectada, la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 019 de 2021.

**ARTÍCULO CUARTO:** Comunicar a la Dirección de Vigilancia Fiscal y Control de Resultados de la Contraloría Municipal de Armenia, la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 019 de 2021.

**ARTÍCULO QUINTO:** Vincular al Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 019 de 2021 a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, identificada con el Nit. No. 860.002.400-2, mediante comunicación que deberá enviarse a su Representante Legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

**ARTÍCULO SEXTO:** Citar a los presuntos Responsables Fiscales para ser escuchados en versión libre y espontánea.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Valorar las pruebas que soportan la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario No. 019 de 2021.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Ordénese el estudio de bienes de los presuntos Responsables Fiscales, para efectos de inscribir medidas cautelares.

**ARTÍCULO NOVENO:** Oficiése a la entidad competente para efectos de que informe al despacho sobre los datos de identidad personal de los presuntos responsables, tales como hoja de vida y cámara de comercio que reposen en sus expedientes contractuales, la última dirección conocida o registrada de los presuntos Responsables Fiscales, atendiendo el contenido del Numeral 8 Artículo 41 de la Ley 610 de 2000.

**ARTÍCULO DECIMO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JUAN CAMILO DURÁN GUTIÉRREZ**

Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Elaboró y Proyectó:  
Laidy Johanna Vargas F. / Técnico Administrativo.

Revisó:  
Juan Camilo Durán G. / Director.

TODOS VIGILAMOS, TODOS PROGRESAMOS

Calle 23 No. 12-59 / Edificio Camacol Pisos 1, 2, y 6

Tel: (6) 744 3420 / E-mail: [contraloria@contraloriarmenia.gov.co](mailto:contraloria@contraloriarmenia.gov.co) / [www.contraloriarmenia.gov.co](http://www.contraloriarmenia.gov.co)

OFICINA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / LINEA GRATUITA 018000979292