

**SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Código: FO62\_RF\_PR01

Versión: 05

**NOTIFICACIÓN POR ESTADOS**

Vigente a partir de: 10/09/2024

NIT: 800.157-830-3

Página: 1 de 1

**SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
NOTIFICACIÓN POR ESTADOS**

Expediente No.	Presuntos Responsables	Cargo	Entidad Afectada	Fecha decisión	Providencia que se notifica
PRF No. 029-2019	<b>Darío Ignacio Vela de los Ríos</b> 13.006.740 <b>Álvaro Eduardo Pantoja Coral</b> 19.348.892 <b>Eduardo Obando Reyes</b> 13.007.116 <b>Ivannia Nathaly Guevara Delgado</b> 27.254.329	Alcalde Jefe de Planeación Representante Legal Gerente FRVM	Alcaldía municipal de Ipiales (Nariño)	30 de diciembre de 2024	Auto No. CDN-300-DT-048-2024 del 30 de diciembre de 2024, por medio del cual se surte grado de consulta y un recurso de apelación dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 029-2019

Para cumplir el trámite de notificación por estados de la decisión adoptada en el proceso en referencia, se fija en lugar visible de la Subdirección el presente estado, siendo las ocho (8:00 a.m.) de la mañana del treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).

Firmado  
digitalmente por

*JERALDINE INSANDARA* Jeraldine Insandara  
**NEIRA JERALDINE INSANDARÁ M.**  
**Secretaria**

El presente estado, se desfija, siendo las seis (6:00 p.m.) de la tarde del día de hoy treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).

Firmado  
digitalmente por

*JERALDINE INSANDARA* Jeraldine Insandara  
**NEIRA JERALDINE INSANDARÁ M.**  
**Secretaria**

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO**

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 405 Tel.- (602) - 7235023 - (602) - 72

[responsabilidadfiscal@contraloria-narino.gov.co](mailto:responsabilidadfiscal@contraloria-narino.gov.co)<https://www.contraloria-narino.gov.co>

San Juan de Pasto - Nariño - Colombia

**DIRECCION TECNICA**

**AUTO No. CDN-300-048-2024**  
(30 de diciembre de 2024)

**POR MEDIO DEL CUAL SE SURTE UN GRADO DE CONSULTA  
Y UN RECURSO DE APELACION EN EL  
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 029-2019.**

La suscrita Directora Técnica de la Contraloría Departamental de Nariño, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, procede a revisar por vía de Consulta el Auto No. **CDN-500-03-02-452-2024** del 5 de diciembre, proferido por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, por medio del cual se ordena un fallo mixto, en el cual a la par de fallar con responsabilidad fiscal, se decide fallar sin responsabilidad fiscal en favor de varios sujetos vinculados al Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **029-2019** y de igual forma sustentar el recurso de apelación contra la decisión adoptada, una vez que se surtió la reposición por parte del A-quo.

**PROVIDENCIA CONSULTADA**

Se trata del auto mencionado en el cual se plasman las consideraciones que hace la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, construidas sobre el análisis de los supuestos de hecho, de derecho y de las pruebas allegadas al proceso, que desembocan en la decisión de fallar con responsabilidad fiscal en contra del señor: **DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 13.006.740 en calidad de alcalde del municipio de Ipiales, y fallar sin responsabilidad fiscal en favor de los señores: **ALVARO PANTOJA CORAL**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 19.348.892 en calidad de secretario de planeación de la alcaldía municipal de Ipiales, **EDUARDO OBANDO REYES**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 13.007.116 en su condición de representante legal de la empresa constructora "INOBRAS LTDA y contratista de la alcaldía municipal de Ipiales; y la señora: **IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 27.254.329 en calidad de gerente del FRVM como entidad interventora del contrato No. 102-2010 suscrito entre la alcaldía del municipio de Ipiales y la constructora "INOBRAS LTDA, para la época de ocurrencia de los hechos materia de investigación, anualidad 2011-2014. Así mismo la desvinculación de la "Aseguradora Solidaria de Colombia" como tercero civilmente responsable.

**COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer el Grado de Consulta, toda vez que la Resolución No. CDN-100-41-221 del 24 de julio de 2024 «Por la cual se modifica el manual específico de funciones y de competencias laborales para de la Contraloría Departamental de Nariño», dispuso como una función del director técnico de la entidad «*Tramitar y decidir en grado de consulta y segunda instancia que deban surtirse en los procesos de responsabilidad fiscal, de acuerdo a la normatividad vigente*».

La función pública de control fiscal, asignada a las Contraloría por la Constitución Política (Art.267, 268 y 272) incluye la atribución de "establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal". Estos preceptos fueron desarrollados por las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000, y 1474 de 2011, dando contenido y alcance al

## **DIRECCION TECNICA**

concepto de responsabilidad fiscal y estableciendo el procedimiento para su imputación y establecimiento.

Acorde a las funciones establecidas en las normas antes enunciadas y dado que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Nariño, profirió un Auto mixto (Fallo con y sin responsabilidad fiscal), se hace necesario resolver en primer lugar el grado de consulta al tenor del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, y en segundo lugar desatar el recurso de apelación.

En virtud del grado de consulta el superior jerárquico del funcionario que tomo la decisión, verifica que la actuación que se verifica, corresponda a los supuestos facticos y jurídicos y podrá tomar las decisiones que estime conveniente sin limitación alguna. Por tanto, está provisto de plenas facultades para revisar íntegramente el fallo proferido, lo que supone la capacidad de modificar, confirmar, revocar, y sustituir el fallo de primera instancia, u ordenar motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público de acuerdo con la discrecionalidad que le permite este mecanismo de revisión oficiosa.

Respecto del recurso de apelación, el funcionario competente solo analizara los motivos de inconformidad respecto del acto impugnado, a fin de determinar si es viable jurídicamente acceder a lo solicitado, El marco de competencia funcional de este Despacho, para decidir la controversia en segunda instancia, se circunscribe al análisis de los puntos que fueron materia de apelación, en la medida que el apelante es el único que puede calificar lo que de la decisión de primera instancia le fue desfavorable a sus intereses, de suerte que los aspectos que no fueron objeto del recurso, se encuentran excluidos del debate sustancial de esta instancia, tal como lo dispone el inciso primero del artículo 320 del CGP.

De otra parte, dado que el Despacho se ocupa de este caso de un Auto mixto, debe aclararse que el grado de consulta no está condicionado al recurso de apelación, y por ende no está limitado en su objeto a un aspecto controversia, sino que revisa la totalidad del procedimiento adelantado y el acierto de la decisión tomada por la primera instancia. Ahora bien, en caso de concurrencia del grado de consulta y el recurso de apelación, el operador jurídico de segunda instancia resuelve en primer lugar el grado de consulta, atendiendo que el mismo procede en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, y si al realizar el estudio jurídico confirma la decisión, a continuación, y en el mismo auto resuelve el recurso de apelación. Cabe señalar que, si a partir de la revisión y estudio del fallo y en ejercicio del grado de consulta considera que la decisión debe ser revocada, el recurso de apelación no se estudia, dado que desaparece el piso jurídico que lo activo, tal y como lo establece el concepto 138 de 2017 de la Contraloría General de la Republica. Asunto: Proceso de Responsabilidad Fiscal. Grado de consulta/ procedencia oficiosa.

## **FUNDAMENTOS DE HECHO Y ACTUACIONES PROCESALES RELEVANTES**

La Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos de la Contraloría Departamental de Nariño, remite el hallazgo fiscal ACI-5-F-054 resultante de la auditoría especial realizada al municipio de Ipiales para las vigencias fiscales 2011,

**CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO**

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

2012, 2013, y 2014. De acuerdo al informe contentivo del hallazgo, la auditoría encuentra los siguientes hechos irregulares y que presuntamente son constitutivos de daño fiscal:

*“La auditoría establece anomalías con incidencia fiscal relacionadas con el contrato administrativo No. 102-2010 suscrito entre el municipio de Ipiales y el Consorcio CCP\_Ipiales, ejecutado por la Sociedad Inobras Ltda., cuyo objeto era el diseño y construcción del centro de comercio popular de ese municipio y que se relacionan a continuación de manera general; El contrato fue pagado por el municipio de Ipiales entre los años 2011 a 2014 con recursos propios por la suma de \$3.213.207.7 en una suma que excede o supera en \$813.207.715 el valor pactado. Se presenta incumplimiento del objeto contractual, por cuanto la obra se entregó en obra gris, es decir sin culminar, lo cual deja entrever planeación deficiente como lo muestran las sucesivas suspensiones. Se indica que los pagos se produjeron en 2011 por \$1.196.374.488, en 2013 por \$581.470.501, en 2014 \$1.435.362.726, con Identifica negligencia en la consecución de recursos para terminar la obra.”*

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, desarrolló la investigación fiscal con base a las siguientes actuaciones administrativas:

- Auto CDN-500-02-02-032 2017 ordena apertura de proceso de responsabilidad fiscal. (FI 264-271)
- Notificación personal de auto CDN-500-02-02-032 2017, con el señor Álvaro Pantoja Coral, con fecha 01-09-2017. (FI 283).
- Diligencia de versión libre de 19-09-2017 del señor Eduardo Obando Reyes. (FIs 284-290).
- Notificación personal del auto CDN-500-02-02-032 2017 al señor Darío Vela de Los Ríos. (FI 307)
- Auto CDN 500-02-02-566 de 10-11-2017 por el cual se declara nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal 032-2017. (FIs 298-308).
- Mediante auto CDN-500-02-02-029-2019 se ordena reapertura del proceso de responsabilidad fiscal con radicado PRF-029-2019.
- Con fecha 30 de julio de 2019 se notifica de manera personal auto CDN-500-02-02-029-2019 al señor Eduardo Enrique Obando Reyes.
- Con fecha 31 de julio de 2019 se notifica de manera personal auto CDN-500-02-02-029-2019 al señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral.
- Mediante escrito radicado el 4 de octubre de 2019 el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, presenta versión libre y espontánea.
- Mediante escrito de 2 de agosto de 2019 el señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral, presenta escrito solicitando desvinculación.
- Con fecha 1 de agosto de 2019 se notifica por autorización expresa y vía correo electrónico de auto CDN-500-02-02-029-2019 a la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado y se reafirma con fecha 31 de mayo de 2022
- Mediante oficio CDN 500-32-841 de 16 de julio de 2019 se comunica a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la vinculación como garante dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF. 019-2019.
- Con fecha 7 de junio de 2022 el señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral, presenta versión libre y espontánea.
- El 12 de septiembre de 2022 la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado, presenta versión libre y espontánea.
- Con fecha septiembre 27 el señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, a través de escrito presenta Versión Libre y Espontánea.

## DIRECCION TECNICA

- Mediante auto CDN. 500-03-02-528 de 18 de diciembre de 2023 se ordena la práctica de una prueba testimonial.
- Con fecha 22 de enero de 2024 se recibe testimonio.
- Mediante auto CDN-500-03-02-288-2024 de 18 de septiembre de 2024 se ordena imputación de responsabilidad fiscal.
- Notificaciones de auto de imputación: 23 de septiembre de 2024 al señor Eduardo Obando Reyes, representante de Inobras Ltda.; 25 de septiembre de 2024 al señor Álvaro Pantoja Coral; 25 de septiembre al señor Darío Vela De Los Ríos; 25 de septiembre a la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado; 30 de septiembre al Abogado del señor Darío Vela de Los Ríos; notificación por aviso a la Aseguradora Solidaria de Colombia S.A.
- Auto CDN-500-03-315-2024 reconoce personería al Abogado Javier Mauricio Ojeda Pérez, como apoderado de la Sociedad Inobras Ltda., representada por el señor Eduardo Enrique Obando Reyes. Notifica por estado 7 de octubre de 2024.
- Auto CDN-500-03-320-2024 por el cual se acepta renuncia presentada por el Abogado Hugo de Los Ríos Moreno, como apoderado de confianza del señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Notifica por estado el 9 de octubre de 2024.
- Auto CDN-500-03-323-2024 reconoce personería al Abogado Claudio Henry Yamá Santacruz, como apoderado del señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Notifica por estado 10 de octubre de 2024.
- Auto CDN-500-03-324-2024 reconoce personería al Abogado Armando Benavides Cárdenas, como apoderado de la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado. Notifica por estado 10 de octubre de 2024.
- Auto CDN-500-03-325-2024 reconoce personería al Abogado Javier Alberto Peñaranda, como apoderado del señor Álvaro Eduardo Pantoja Coral. Notifica por estado 10 de octubre de 2024.
- Auto CDN-500-03-03-326 de 10 de octubre de 2024 mediante el cual se incorporan y decreta práctica de pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 029-2019.
- Auto CDN-500-03-03-328 de 11 de octubre de 2024 mediante el cual se incorporan y decreta práctica de pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 029-2019.
- Auto CDN-500-03-02-338-2024 de 17 de octubre de 2024 mediante el cual se resuelve recurso de reposición interpuesto en contra de Auto CDN-500-03-03-326.
- Auto CDN. 500-03-352-2024 mediante el cual se reconoce personería al Abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, como apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia. Se notifica por estado el 23 de octubre de 2024.
- Auto CDN-500-03-02-360-2024 mediante el cual se resuelve recurso de reposición interpuesto en contra de auto CDN 500-03-03-328. Se notifica de manera electrónica el 29 de octubre de 2024.
- Auto CDN 500-03-03-359 por el cual se resuelve nulidad propuesta en contra de auto CDN 500-03-02-288-2024. Se notifica de forma electrónica el 29 de octubre de 2024.
- Auto CDN 500-03-02-361-2024 de 29 de octubre de 2024 mediante el cual se decreta práctica de pruebas. Se notifica por estado el 30 de octubre de 2024.
- Auto CDN 500-03-02-364-2024 mediante el cual se fija fecha para práctica de prueba testimonial. Se notifica por estado el 31 de octubre de 2024.
- Auto CDN 500-03-02-367-2024 de 1 de noviembre de 2024 por el cual se concede recurso de apelación y se remite a superior.

## DIRECCION TECNICA

- Auto CDN-300-DT-039-2024 de 12 de noviembre de 2024 por el cual se surte recurso de apelación.
- Mediante oficios CDN-500-RF-790-2024 de 12 de noviembre de 2024 y CDN-500-RF-791-2024 de 12 de noviembre de 2024 se da respuesta a apoderados sobre solicitud de prescripción de la acción fiscal.

La subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, a fin de lograr la decisión de Fallo con y sin responsabilidad fiscal, tiene en cuenta las siguientes pruebas recaudadas durante su trámite:

- Manual específico de funciones cargo Alcalde, certificado de vinculación laboral del señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, acta de posesión, hoja de vida, declaración jurada de bienes, pólizas de seguro de manejo Seguros del Estado 41-42-10100197,41-42-101001097, certificado mínima cuantía vigencia 2012-2015 Ipiales. (fls 18-38).
- Formato de estudios y documentos previos proyecto diseño y construcción Centro de Comercio Popular Ipiales. (fls 39-47)
- Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2100757. (fl 48)
- Carta de presentación de la propuesta (fls 49-50).
- Contrato No. 102-2010. (fls 51-56).
- Decreto No. 148 de junio 10 de 2012 por el cual se organiza el servicio público de plazas de mercado. (fls 57-64).
- Acta de inicio de contrato 102-2010 de 9 de mayo de 2011. (fls 65).
- Acta técnica de inspección física a la Alcaldía de Ipiales, de 9 de agosto de 2016. (fls 66-67).
- Acta técnica de inspección física al Centro de Comercio Popular de Ipiales. Declaraciones a los señores Rodrigo Araujo Rengifo, Representante de los comerciantes de víveres, y abarrotes; Ana María Tobar, arrendataria de puesto. (fls 68--72)
- Informe técnico sobre el contrato No. 102-2010 presentado por la Universidad de Nariño de 21 de septiembre de 2016 Anexos (fls 73-221)
- Certificado de Secretario de Planeación Ipiales sobre excepción ante el Sice, de noviembre 4 de 2010. (fls 235-237).
- Oficio 1060-13-01 031 de Jefe Oficina Asesora de Planeación de Ipiales de enero 22 de 2016 a la Contraloría de Nariño, solicitando visita al proyecto de construcción del centro de comercio popular Ipiales. (fl 238).
- Oficio 20161600 de julio de 2016 de Fiscalía Delgada ante la Corte Suprema de Justicia, dando respuesta a oficio CDN-600-32-103 sobre estado de investigación penal relacionada con hechos de este proceso. (fl339)
- CD, con la siguiente información: (fl 340).
- Actas de inspección judicial
- Carpeta 1: Soportes precontractuales (192 folios), Memoria descriptiva del diseño arquitectónico (folios 193 a 199)
- Carpeta 2: Diseño eléctrico Centro de Comercio Popular (folios 201 a 223), Balance de cargas (folios 224 a 242), Memorias cálculo estructural (folios 245 a 319), póliza de seriedad de la propuesta (folios 321-328), documentos de constitución consorcio (folios 329-342).
- Carpeta 3: Presupuesto (folios 449-500)
- Carpeta 4: Análisis de precios unitarios (folios 501-504), programa de inversión y cronograma (folios 505-507), Estudio de suelos (folios 508-515), Memorias de cálculo (folios 516-584).

**DIRECCION TECNICA**

- Carpeta 5: Póliza de cumplimiento (folios 709-713), Acta de modificación de contrato de obra de 28 de febrero de 2011 (folios 718-721), acta de inicio de 9 de mayo de 2011 (folio 722), comprobantes de egreso (folios 723-725), oficios varios (folios 726-728), acta de suspensión No. 1 de 19 de mayo de 2011 (folio 729), informe de interventoría No. 1 de mayo 18 de 2011 (folios 730-745), acta de reinicio No. 1 de octubre 30 de 2011 (folios 746), acta de suspensión No. 2 de 16 de noviembre de 2011 (folios 747-748), derecho de petición de información de diciembre 5 de 2011 (folios 749-750), Acta de continuación de contrato de 26 de diciembre de 2011 (folios 751-756), acta de suspensión No. 4 de 29 de febrero de 2012 (folio 757), solicitud de prórroga de 29 de febrero de 2012 (folio 758), certificación de publicación de la licitación en el Portal Único de Contratación (folio 759), acta de suspensión No. 3 de 28 de diciembre de 2011 (folio 760), requerimiento del contratista al municipio (folios 762-763), solicitud de prórroga (folio 764), acta de suspensión No. 5 de 30 de abril de 2012 (folio 766), oficios varios (folios 767-770), Acta de reinicio No. 2 de 25 de junio de 2012 (folios 772-773), detalles del proyecto en página web (774-775), Acta de reunión de 6 de julio de 2012 (folios 776-778), Resolución 204 de 10 de Junio de 2011 Licencia de Construcción (folios 779-782), pólizas (folios 783-800), solicitud de prórroga (folios 801-803), Acta de prórroga de 21 de diciembre de 2012 (folios 804-805), solicitud de modificación y adición de ítems no contemplados, del 5 de diciembre de 2012 (folios 806-807), aprobación (folio 808), Remisión de presupuesto y análisis de precios unitarios para la modificación del contrato (folio 809), Acta de modificación y adición de ítems no contemplados de 21 de diciembre de 2012 (folios 810-820), Remisión de documentación a oficina jurídica (folio 821), envío documentación pago parcial acta No. 1 (folio 822), Acta parcial No. 1 de 20 de diciembre de 2012 (folio 823-828), Informe de interventoría de noviembre 30 de 2012 (folio 833-862), soportes para pago (folios 863-884), Resistencia de compresión a cilindros de concreto (folios 885-887), Resolución de pago No. 420 de 27 de mayo de 2012 (folio 888-889), comprobante de pago (folio 890-891); acta de suspensión No. 6 de 2 de abril de 2012 (folio 892-893).
- Carpeta No. 6: Acta de ampliación de la suspensión No. 5 de 30 de abril de 2012 de (folios 904-905), Acta parcial No. 1 de Interventoría de 10 de diciembre de 2012 (folios 906-907), Acta de inicio de interventoría de 13 de abril de 2011 (folios 908), Acta de reinicio No. 1 de interventoría de 30 de octubre de 2011 (folio 909), Acta de suspensión No. 3 de interventoría de 30 de diciembre de 2011 (folio 910), Acta de suspensión No. 4 de interventoría de 29 de febrero de 2012 (folio 911), certificación de publicación en página web (folio 912), oficio (folios 913-916), Escritura pública (folio 918-921), oficios varios (folios 922-930), Acta de reunión de 25 de junio de 2013 (folios 931-933), Reunión de Interventoría de 4 de julio de 2012 (folios 937-939), Acta de reunión de obra de Julio 6 de 2012 (folios 940-941), Acta de reunión de interventoría No. 2 de 25 de julio de 2012 (folios 942-945), Acta de reunión de interventoría No. 3 de 7 de septiembre de 2012 (folios 950-952), Acta de compromiso de obra de 28 de agosto de 2013 (folios 953-954), acta comité técnico (folios 955-957, 962-971), acta de inspección de 25 de noviembre de 2013 (folios 958-961), registro fotográfico (folios 972-985), Informe de inspección de 29 de enero de 2014 (folios 986-989), remisión de información del contrato y anexos (folios 990-1138).
- Carpeta No. 7: Oficio No. 1061-13-01-195 de julio 10 de 2014, de remisión de documentación y anexos (sin foliar).

## DIRECCION TECNICA

- Resolución 204 de junio de 2011 concede licencia de construcción y resolución 340 de junio 2012 en el mismo sentido. (fls 241-248)
- Certificado laboral de los señores DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, ALVARO EDUARDO PANTOJA CORAL, e IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO, como funcionarios de la Alcaldía de Ipiales, existencia y representación legal de Inobra Ltda. (fls 266-272)
- Oficio N° 24.4.043-01-082 proveniente de la Fiscalía General de la Nación, Fiscalía 64 Anticorrupción. (fl 273).
- Oficio 299 de 6 de julio de 2017 proveniente de Fiscalía II. (fl 274).
- Fotocopia de oficio 268 de junio 7 de 2016 de Fiscalía 23 de Ipiales en el que informa a la Subdirectora Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos de la Contraloría Departamental de Nariño, que, sobre el proceso por hechos relacionados con la construcción del Centro de Comercio Popular, la indagación se encuentra en radicado 523566107457201200190 que por disposición de la Dirección Seccional de Fiscalías de Nariño se reasignó a Fiscalías Delgadas ante la Corte Suprema de Justicia.(fl 279)
- Oficio CDN 600-32-047 -2017 de la auditoría con destino a Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal remitiendo soportes documentales y CD. (fls 280-400)
- Formato de estudios y documentos previos.
- Matrícula inmobiliaria 244-66957.
- Aviso de convocatoria a LP 006-2010.
- CDP 2100757
- Proyecto pliego de condiciones.
- Registro, viabilidad y elegibilidad banco de proyectos.
- Aspectos generales de la selección.
- Resolución 574 de diciembre 2 de 2010 ordena apertura de licitación pública 006-2010.
- Formato de hoja de control contractual.
- Solicitud publicación de proceso de licitación ante Cámara de Comercio.
- Publicación en diario de circulación regional.
- Resolución No. 039 de 21 de feb 2012.
- Resolución 204 de 1 de junio de 2011 reconoce licencia de construcción.
- CD, con el siguiente contenido documental relacionado con el contrato No. 102-2010:
  - Anexo 1: con 257 folios.
  - Anexo 2: 39 folios.
  - Carpeta 1: 208 folios.
  - Carpeta 2: 200 folios.
  - Carpeta 3: 76 folios.
  - Carpeta 4: 205 folios.
  - Carpeta 5: 192 folios
  - Carpeta 6: 243 folios.
  - Carpeta 8: 153 folios.
  - Carpeta 10: 240 folios
- Informe final de interventoría.
- Licencia de construcción.
- CD con la siguiente información (fl 259):

## DIRECCION TECNICA

- Anexo 1: Documentos referentes a contrato 102-2010; anexos A oficios sobre pagos acta parcial de 22 de agosto de 2013; Anexo B acta de compromiso de 28 de febrero de 2013; Anexo C oficio Inobras, requerimiento de cumplimiento; Anexo D Oficio FRVM 45-2013; 512-12-01 nov 2013; actas de inspección; Anexo E acta de comité técnico de 29-10-2013; Anexo F: acta de reunión de 28 de noviembre de 2013.
- Anexo 2: Oficio FRVM-418-2013.
- Anexo 3: Oficio FRVM 449-2013.
- Anexo 4: Oficio FRVM 446 2013.
- Anexo 5: Oficio FRVM 457-2013.
- Anexo 6: Oficio FRVM 067-2014.
- Anexo 7: Acta de reunión de 10-01-13.
- Anexo 8: Acta de inspección estado de obra de 13-01-2014.
- Anexo 9: Informe de inspección Sub Secretaria de Planes y Proyectos.
- Anexo 10 Informe con registro fotográfico.
- Anexo 11: Oficio FRVM 061.
- Anexo 12: Oficio FRVM 075-2014.
- Anexo 13: Acta de reunión de fecha 27 de febrero de 2014.
- Anexo 14: Oficio FRVM 131-2014 de 4 de abril de 2014.
- Anexo 15: Oficio FRVM 136-2014.
- Anexo 16: Oficio FRVM 180-2014.
- Anexo 17: Oficio FRVM 203-2014.
- Anexo 19: Oficio FRVM 221-2014.
- Anexo 20: Oficio 1060-13 01-439 de junio 11 de 2014.
- Anexo 21: Oficio FRVM 252-2014.
- aprobatoria de las pólizas de garantía; registro presupuestal; acta de modificación del contrato; comprobante de egreso 13335 y 12833; oficio Secretaría de Planeación; Informe N° 1 de Interventoría; Acta de reinicio de 30-10-2011; Solicitud de suspensión de obra de la Secretaría de Planeación; Petición de INOBRAS;
- Resolución 597 de 2011 continuación en la ejecución del contrato; Solicitud de prórroga del contrato de interventoría; certificado de contrato en página web; Oficio de INOBRAS, solicitando inicio de las obras; Solicitud de prórroga del contrato de obra por oficina jurídica de 9 de mayo de 2012; oficio 512-12-01; acta de reinicio; oficio 1060 de 13-01-03374; Acta de reinicio de 6 de julio de 2012; Oficio FRVM 601-2012; Oficio 533-12; Resolución 094-2012; Resolución 016ª 2013; Oficio N° 8 Interventoría; Oficio FRVM 1162-2012; Acta de prórroga 102-2010;
- Carpeta 6: Oficio FRVM 432-2013; Acta de prórroga 30 diciembre 2010; Acta parcial N° 1; Acta de reinicio N° 001; Certificación Pública Contratación Obra Pública; Oficio INOBRAS, sobre invasión de las obras; Copia de escritura pública 1135 de 4-05-2000; Oficio FRVM 216-2013; Oficios FRVM 233,446,449,457 de 2013; Oficios 075,001,007 de 2014; contrato 102 de 2010; Acta de reinicio de 25 junio de 2013; acta de reinicio de 25 de junio de 2013; Interventoría técnica administrativa y financiera; Acta de reunión de 6 julio de 2012; Acta N| 02 de 215 de julio de 2012; Acta N° 002 de 7 de septiembre de 2012; Acta de compromisos de 20 de agosto de 2013; FVRM 415 de 2013; Estado de obra.
- Carpeta 8: Documento sobre integrantes del Consorcio (Anexos); Interventoría técnica, administrativa y financiera de 30-11-2012; Interventoría

## DIRECCION TECNICA

técnica administrativa y financiera; Informe 2 de Interventoría de 7 de diciembre de 2012; Estado de obra de enero 13 de 2014.

- Carpeta 10: Oficio FRVM-090-2015 memorando 1030-38-01-252; Contrato 102; Comprobante de egreso 12833; Resolución N° 060 de 2011 reconoce y ordena pago; CDP 2020556 (anexos); Acta de reinicio 001-30-10-2011; Resolución 597 de 26-12-2011; Acta de reinicio 02 de 30-12-2010; Acta parcial de obra N° 102-2010; Res 016 de 2013 que aprueba pólizas 436-47-994000010539; 994000001692; Acta de suspensión N° 06 de 30-12-2010; Comprobante de Egreso 8693; Resolución 420-2013 de 27-05-2013; Registro presupuestal 2041157; Registro Presupuestal 2042138; CDP 2040565; CDP 20141156; Acta de modificación N° 3; Resolución N° 138 de 2014; FRVM 357 -2014; AP n° 2 DE 30-12-2010; Resolución 289-2014; Acta parcial N° 3; Resolución N° 377 de 277 de 2014 de 11-11-2014; Acta modificatoria 102 de 2010; Acta parcial N° 4; Resolución 430-2014; Acta modificatoria N° 06-2010; Acta final de 17 de diciembre de 2014 y acta final aclaratoria de 15 de dic 2015.
- Carpeta 1 (fls 401-600):
- Pliego de condiciones definitivo Licitación No. LP-006-2010.
- Presentación de la propuesta por Consorcio CCP\_Ipiales, de 01-12-2010 LP 006-2010.
- Acta de audiencia de aclaración y alcance de pliegos definitivos LP006-2010.
- Constancia de recepción de propuestas.
- Carta de presentación Consorcio CCP\_Ipiales: Documentos de existencia y representación legal; Antecedentes fiscales, disciplinarios, penales; memoria descriptiva del diseño arquitectónico; memorias de cálculo estructural.
- Carpeta 2 (fls 601-800):
- Documentación constitución del consorcio CCP\_Ipiales.
- Presupuesto de la obra civil.
- Programa de inversión y cronograma.
- Carpeta 3 (fls 901-1000):
- Conclusiones y recomendaciones de Ing. Luis Cuayal Muñoz.
- Memorias de cálculo.
- Especificaciones técnicas y constructivas.
- Tarjetas de propiedad de maquinaria.
- Documentos de Ingeniero Calculista.
- Documentos de Ingeniero Electricista
- Documentos de Ingeniero Director de Obra.
- Acta No. 079 de 22 de diciembre de 2010 evaluación de requisitos habilitantes-evaluación propuestas económicas LP-006-2010.
- Acta de adjudicación.
- Resolución No. 639-30/12/2010 por la cual se adjudica contrato a CCP\_Ipiales.
- Contrato No. 102-2010.
- Póliza No. 436-74-994000001692 Aseguradora Solidaria de Colombia y Resolución No. 002 enero 11 de 2011 por la cual se aprueba garantía única de cumplimiento 436-47-9940000010539 de esa compañía que se anexa.
- Carpeta 4 (fls 1001-1200).
- Acta de modificación No 1 a contrato No 102-2010 de 28/02/2011.
- Comprobantes de egresos 12833 de 2011/03/2016; 13335 de 2011/05/06
- Acta de inicio de 9 de mayo de 2011.

## DIRECCION TECNICA

- Informe de interventoría No. 1 de 18/05/2011.
- Acta de suspensión No. 1 de 19/05/2011 de contrato 102-2010
- Licencia de construcción Resolución No 204 de 01 de junio de 2011.
- Acta de reinicio No 001 de 30/10/2011.
- Acta de suspensión No 2 de 16/11/2011.
- Oficio de Gerente Inobra a Secretario de Planeación Javier de la Carrera de diciembre 5 de 2011 solicitando información de documentos de convocatoria LP-006-2010, propuestas presentadas; adjudicación; actas de inicio y suspensión; apertura de cuenta para manejo de recursos; documentos relacionados con el contrato.
- Resolución No 597 de diciembre 26 de 2011 decide continuación del contrato 102-2010 con Inobras.
- Acta de suspensión No 3 de 28 de diciembre de 2011.
- Oficio 29 de febrero de 2012 de Ing. Wilmer Guamanzar a Arq. Margarita Huertas Secretaria de Planeación Solicitud prorroga de contrato, le recuerda la solicitud de ese despacho para modificar diseños de la obra.
- Certificado de publicación en página Web por tal único de contratación.
- Acta de ampliación de suspensión de contrato 102-2010 de 30 de abril de 2012.
- Petición de Representante de Inobras a Alcalde Darío Vela de 30 de abril de 2012.
- Acta de reinicio No 2 de 25 de junio de 2012.
- Acta de reunión de Interventoría y Secretaria de Planeación de 6 de julio de 2012 para estudiar propuesta de modificación presentada por contratista.
- Propuesta de interventoría presentada por FRVM Ipiales.
- Resolución No. 103 abril 8 de 2011 por la cual se justifica contratación directa, para la celebración de convenio con el FRVM para la realización de interventoría de contrato No 102-2010; CDP 2020564 de abril 18 de 2011.
- Acta de inicio de interventoría de 13 de abril de 2011.
- Comprobantes de egreso 13485 de 2011/05/06.
- Actas de suspensión de contrato de interventoría: No1 de 19/05/2011; No2. 16/11/2011; No 3 de 30/12/2011; No 4 de 29 de feb de 2011; ampliación de suspensión d.
- Acta de reinicio de interventoría No 2 de 25 de junio de 201.
- Comprobantes de egreso 12833 de 2011/03/16; 13335 de 2011/05/06; 13485 de 2011/05/06.
- Oficio No 1060-13-01 de 26 de junio de 2012 mediante el cual la Arq. Margarita Huertas González informa al Arq. Eduardo Obando Reyes, que el municipio por efectos de incremento de vendedores informales requiere que el proyecto inicialmente establecido se desplace hacia adelante para ubicar una bodega más de locales y dejar proyectada otra hacia futuro para lo cual le solicite presente el diseño.
- Acta de reunión de Secretaría de Planeación e interventoría para evaluar propuesta de modificación de diseño en contrato 102-2010 de 6 de julio de 2012.
- Oficio de 4 de diciembre de 2012 mediante el cual el señor Eduardo Obando remite al interventor del contrato 102-2011 para la aprobación los análisis de precios unitarios de los ítems no contemplados en el contrato y el presupuesto ajustado en cantidades para proceder a la firma del acta de modificación. No hay anexos. (fl 1138).

## DIRECCION TECNICA

- Oficio 512-12-01 de 5 de diciembre de 2012 dirigido por el señor Wilmer Guamanzar Mejía, Gerente del FRVM como entidad interventora del contrato No. 102-2010 a la Arquitecta Margarita Huertas González
- Resolución No 597 de diciembre 26 de 2011 por medio de la cual se decide continuar la ejecución del contrato No. 102 de 2010 (fls 1197-1202).
- Carpeta No. 5 (fls 1201-1400).
- Elementos que demuestran pagos: Comprobante de egreso No. 13335, de 2011/05/06 a consorcio CCP-Ipiales por valor de \$ 396.374.487,50 (fl 1205); Comprobante de egreso No. 12833 de 2011/03/16 a consorcio CCP-Ipiales por valor de \$ 800.000. (fl 1206).
- Resolución No. 060 de 11 de marzo de 2011 por medio de la cual se reconoce y ordena pagar a Consorcio CCP-Ipiales la suma de \$800.000. (fl 1207)
- Certificado de registro presupuesto No. 2020417; CDP 2200230. (fls 1208-1209).
- Balance del contrato de obra No. 102 de 2010 de 3 de junio de 2013 suscrito por el Gerente FRVM. Se plasma que la obra avanza a esa fecha en un 80% por valor de \$ 1.918.903.690 y un saldo por ejecutar de 19.80% por \$ 473.845.285. (fls 1211-1212).
- Informe de supervisión del convenio No. 013-2011. (1213-1225) .
- Oficio 512-12-01 FRVM-203-13 suscrito por el señor Wilmer Hernán Guamanzar Mejía, Gerente FRVM a la Subdirectora Técnica de Auditorías Gubernamentales, mediante el cual se remite los siguientes documentos:
- Oficio 512-12-01 FRVM-203-13 suscrito por el señor Wilmer Hernán Guamanzar Mejía, Gerente FRVM a la Subdirectora Técnica de Auditorías Gubernamentales, mediante el cual se remite los siguientes documentos: Constancia de fecha en la que se asume por el FRVM la interventoría en contrato No. 102-2010. (fls 1226-1235).
- Informes de interventoría. (fls 1236-1288)
- Interventoría técnica-administrativa –financiera. (fls 1288-1325)
- Interventoría técnica- administrativa-financiera de 5 de agosto de 2012. (fls 1326—1332).
- Interventoría Técnica-administrativa- financiera de 18 de mayo de 2011. (fls 1333-1344)
- Informe de la existencia de diferencias o inconsistencias entre las obras contratadas y ejecutadas. (fls 1345-1418).
- Carpeta No 6 (fls 1401-1548).
- Licencias de construcción que ya se ha mencionado: Res204 de 01/06/2011; 340 de 25/10/2012.
- Copia de oficio de requerimientos enviados a Inobras contratista y al municipio de Ipiales contratante por Interventoría: Oficios de 30 de diciembre de 2011; 29 de feb de 2012 en las que empieza a ventilarse modificaciones.
- Acta de Comité Técnico No.002 de 25 de julio de 2012, se reúnen Contratista, Directora de obra, Residente de obra, Auxiliar de residenciada obra, Secretaria de planeación, Supervisor, Gerente FRVM, Residente de interventoría.
- En desarrollo de la reunión la interventoría llama la atención sobre la necesidad de que se complemente la información de los diseños arquitectónicos, eléctricos, hidrosanitarios y estructurales los cuales se ajusten a las modificaciones aprobadas, dice que esa información se

## DIRECCION TECNICA

requiere para realizar el trabajo de supervisión técnica y ejecución adecuada de la obra.

- Oficios de interventoría FRVM-1102-2012 20/12/2012; 1104-2012 de 20/12/2012; 1127-2012 de 26/12/2012; 1128-2012 de 27/12/2012; 0652013 de 21 /03/2013 a Secretaría de Planeación expresa que la obra se encuentra en avance del 90%; que se han construido 276 locales en obra .
- Documentos previos a contratación – convenio para interventoría. Convenio 013 – 2011. Pagos de interventoría.
- Documentos contables de pago de contrato 102-2010.
- Informe 1 de interventoría.
- Constancia de pagos realizados por cuenta del contrato de interventoría.
- Mediante oficio de 5 de julio de 2013 el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, pone en consideración de la Subdirección Técnica de Auditorías Gubernamentales copia de denuncia penal ante Fiscalía General de la Nación (fls 1550-1574).
- Documentos aportados por parte del señor EDUARDO OBANDO REYES, en diligencia de versión libre conforme a la siguiente relación (fls 1606-1747):
- Relación de abonos CCP Arquitecto Unigarro/Inobras Ltda. y comprobantes de egreso de la Alcaldía de Ipiales N° 12833 de 16 de marzo de 2011; 14335 de abril 6 de 2011; 893 de 31 de mayo de 2013; 2013134 de septiembre 20 de 2013, 20143635 de 15 de septiembre de 2014, 201 44625 de noviembre 13 de 2014; 20145399 de 29 de diciembre de 2014.
- CD con fotografías donde se muestra calidad de la obra y presentación de la misma.
- Fotografías con métodos render con base en planos ejecutados, que muestran la forma en que quedaría la obra.
- Copia de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por el extravío de ochocientos millones de pesos.
- Copia de pólizas en 3 folios.
- Escritos de acusación.
- Certificado de reserva presupuestal a nombre de Fabián Ernesto Unigarro.
- Copia de acto administrativo consistente en resolución 051 de 1° de abril de 2013.
- Copia de oficio de requerimiento de cumplimiento de acta de compromiso de 28 de agosto de 2013 y su respuesta.
- Copia de resolución 340 de 30 de octubre de 2012.
- Resolución 204 de 1 junio de 2011.
- Resolución 340 de 2012 por la cual se reconoce licencia de construcción.
- Oficio OG. No 810-16-01-0719.
- Fotocopia de póliza No. 436-74-9940000001692.
- Oficio de 17 de abril de 2013 dirigido al señor Darío Vela de los Ríos por parte del señor Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras.
- Resolución No. 002 de 2011 por la cual se aprueba garantía única de cumplimiento.
- Registro presupuestal No 2020041, 2020556.
- Planimetría y fotografías.
- Certificado de libertad y tradición No matricula inmobiliaria 244-66957.
- Escrito de acusación dentro de proceso 523566100000201700004.
- Ampliación de denuncia penal de radicación 523566107457201200190.
- Escrito de acusación- código de investigación 523566107457201200190.

## DIRECCION TECNICA

- Resolución No 051 de abril 1° de 2013 por la cual se ordena la restitución de un bien de uso público.
- Certificado expedido por el Subgerente Administrativo y Financiero del FRVM, que informa que la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, desempeño el cargo de esa entidad de manera ininterrumpida entre el 20 de septiembre de 2013 hasta el 10 de marzo de 2015. En certificado se da fe igualmente, sobre las funciones a su cargo. (fls 1910-1911).
- Convenio interadministrativo No. 013 de 2011. Actas de suspensión números 06 de 02/04/2013. (fls 1912-1920)
- Acta de modificación y adición a ítems no contemplados en contrato de obra No, 102-2010; (fls 1921-1928).
- Oficio 512-12-04 de 22 de agosto de 2013 dirigido al señor Andrés Goyes Guerrero por parte del señor Wilmer Hernán Guamanzar Mejía, Gerente del FRVM, poniendo en conocimiento el estado del contrato y de ejecución de la obra a esa fecha con las modificaciones sobre cantidades, además de la proyección para su culminación total condicionado a la adición. (flas 1929-1934)
- Acta de compromiso contrato de obre No. 102-2010 de 28 de agosto de 2013 entre Alcalde de Ipiales Darío Vela de Los Ríos, Contratista, Secretario de Planeación, Interventoría y Supervisión.
- Actas de Comité Técnico: de 29/10/2013 (fls 1937-1939)
- Acta de inspección de 25 de noviembre de 2013 al sitio de la obra CCP por parte de FRVM, junto a Oficio 512-12-01 de noviembre 25 de 2013 dirigido al señor Andrés Goyes Guerrero, Secretario de Planeación de Ipiales por parte del señor Edgardo Antonio Chamorro Subgerente Técnico FRVM. (fls 1940-1943).
- Oficio 512-01 de noviembre 27 de 2013 dirigido por la Gerente de FRVM al señor Eduardo Obando Reyes contratista para que remita bitácora de obra de actividades ejecutadas del contrato 102-2010. (fl 1944).
- Acta de reunión del FRVM de 28/11/2013 relacionada con la obra objeto de contrato No 102-2010. (1945-1946).
- Oficio de 6 de diciembre de 2013 dirigido por Gerencia de FRVM a Jefe Jurídico de Alcaldía de Ipiales remitiendo copia de acta de prórroga y copia de la actas de suspensión del contrato No 102-2010
- Actas de reunión sobre la obra objeto de contrato 102-2010 del FRVM de 10/01/2014; 13/01/2014. (fls 1953-1959).
- Documento con registro fotográfico estado de la obra de 13 de enero de 2014 del FRVM. (fls 1961-1972).
- Oficios de 17 y 24 de febrero de 2014 dirigido por FRVM al contratista citando a reunión para coordinar re inicio de obras en contrato 102-2010. (fls 1973-1974)
- Acta de reunión de 27/02/2014 sobre la obra de contrato 102-2010. (fl 1975-1977).
- Oficio 512-12-01 d 4 de abril de 2014 dirigido por Subgerente Técnico FRVM solicitando inspección de la obra de Centro Comercial Popular, teniendo en cuenta la ocupación por habitantes de calle en el sitio de construcción. (fl 1978).
- Oficio FRMV-136-2014 dirigido por la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, como representante de la entidad interventora en contrato No. 102-2010.

## DIRECCION TECNICA

- Oficio FRMV-221-2014 de 9 de junio de 2014 mediante el cual se solicita al contratista respuesta a oficio FRMV 203 2014 relacionado con cantidades de obra ejecutadas y los valores definitivos de acta parcial No. 2 en contrato No. 102-2010. (fl1998).
- Oficio FRVM-252-2014 de junio 26 de 2014 por el cual la Gerente de FRVM, envía al Secretario de Planeación del municipio de Ipiales informe de inspección de contrato de obra No. 102-2010. (fl 2009).
- Acta de entrega de bodega No. 2 parte integrante de la Galería Central, al contratista de la obra Inobras, por el tiempo que duren los trabajos, lo cual no afecta los derechos de dominio y posesión del inmueble en favor del municipio de Ipiales. Fecha del acta 19 de agosto de 2014. (fls (2009-2009).
- Acta de reinicio No 3 de la ejecución de contrato No.102-2010 de 19 de agosto de 2014.
- Acta de modificación No. 3 de 19 de agosto de 2014 en contrato de obra 102-2010 en la cual se plantea en cláusula primera que según los resultados de balance y una vez conciliado, las partes plantean la necesidad de aclarar el perfeccionamiento del contrato en el sentido de adicionar ítems (con sus respectivos precios unitarios aprobados), así como también la modificación de cantidades iniciales de obra previstas en cuadro integrante de ese documento. (fls 2013-2020).
- Acta de prórroga No. 2 de 20 de agosto de 2014. (fls 2021-2022).
- Acta parcial de pago No. 2 de 4 de septiembre de 2014 por valor de \$ 445.936.708. Anexa cuadro de ejecución de obra. (fls 2035-2040)
- Resolución No 289 de 10 de septiembre de 2014 por la cual se reconoce y ordena pago de un pasivo exigible, autorizado mediante Acta No. 2 de 4 de septiembre de 2014 por valor de \$ 445.936.708; comprobante de egreso CVA20143635 de 2014/09/15. (fls 2041-2043).
- Oficio FRVM 419 2014 de octubre 2 de 2014 por el cual el Subgerente Técnico de FRVM remite a la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Ipiales los siguientes documentos: acta de reinicio No. 03; acta de modificación No 3; acta de prórroga No 2; acta parcial No 2; cuadro de cantidades de acta parcial No 02; aportes a seguridad social; certificado de cuenta bancaria; acta de entrega estado actual de obra; publicación SECOP. (fl 2044)
- Acta de modificación No. 04 a contrato de obra No 102-2010 de 9 de octubre de 2014. (fls 2045-2051).
- Acta parcial No 3 de 9 de octubre de 2014 por valor de \$ 52.444.643,10, anexa cuadro de ejecución de cantidades de obra acta No. 3; Resolución No 377 de 11 de noviembre de 2014 que ordena el pago de acta parcial No 3; Comprobante de egreso No. Ceva 20144625 de 2014/11/13 (fls 2052-2061)
- Acta de modificación No.05 de 28 de noviembre de 2014 en contrato de obra 102-2010. (fls 2062-2073).
- Acta parcial No 4 de 28/11/2014 por valor de \$ 46.497.958 en favor de Inobras; Resolución No. 430 de 19/12/2014 por la cual ordena pago autorizado en acta parcial No. 4; comprobante de egreso No. Ceva 201445399. (fls 2074-2096)
- Acta de modificación No. 06 al contrato de obra 102 de 2010, con fecha 17/12/2014. (fls 2097- 3019)
- Oficio de 17 de diciembre de 2014 por el cual el Arquitecto Eduardo Obando, representante legal de Inobras, remite a Interventoría y Secretaría de

## DIRECCION TECNICA

- Planeación acta de ejecución de obra 05 para revisión y aprobación. Acta final de 17 de diciembre de 2014; acta final aclaratoria. (fls 3020-3034).
- Informe final de interventoría técnica y administrativa- financiera contrato de obra No 102-2010 de enero de 2015. (fls3035-3092)
  - Oficio FRVM 040-2015 dirigido al Arquitecto Eduardo Obando Reyes, requiriendo información para proceder a pago de acta No. 5. (fl 3093).
  - Oficio FRVM 040-2015 dirigido al arquitecto Eduardo Obando Reyes, requiriendo información para proceder a pago de acta No. 05, dentro del contrato de obra pública 102-2010 diseño y construcción centro de ventas populares del municipio.
  - Certificado de existencia y representación legal de Inobras Ltda. (fls 2395-2400).
  - Copia íntegra de expediente administrativo radicado con el No. 52001-23-33000-2016-00295 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño. (Memoria fl.2400).
  - Copia de sentencia condenatoria proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Pasto dentro de radicado No. 523566107457 201200190, número interno 2017-00108 proferida en contra de Javier Fernando De La Carrera Bravo. (fls 2402-2453).
  - Concepto técnico del contrato No. 102-2010 presentado por el Ingeniero Ricardo Arturo Villota Rojas e Ingeniero Diego Fernando Paz Villota, dentro del proceso No. 52001-23-33000-2016-00295 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño. (fls 2455-2515)
  - Dictamen pericial del contrato 102-2010 emitido por el señor Guillermo León Acosta contador público dentro del proceso No. 52001-23-33000-2016-00295 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño.(fls2516-2532)
  - Prueba documental aportada por el Abogado Armando Benavides consistente en certificado laboral expedido por Subgerente Administrativo y Financiero del FRVM, respecto de la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado. (fls 2574)
  - Acuerdo No. 023 de noviembre 28 de 2014 por medio del cual el Concejo de Ipiales se conceden facultades pro tempore al ejecutivo municipal para gestionar y suscribir contratos de empréstito con entidades financieras públicas y privadas del orden nacional e internacional hasta por 2713 SMLMV; certificado de Secretaría del Concejo de Ipiales certifica que el acuerdo fue discutido y agotado en sus debates. Sanción del acuerdo de 2 de diciembre de 2014 suscrito por el Alcalde de la época Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Certificados de difusión del acuerdo. (fls 2639-2643).
  - Oficio 1045-07-16 UGD 379 de 18 de octubre de 2024 mediante el cual la señora Profesional Universitaria de Gestión Documental del municipio de Ipiales, remite actos administrativos emitidos en los años 2012, 2013,2014 y 2015 mediante los cuales se delegaron funciones y/o competencias entre las Secretarías, incluyendo la Secretaría de Planeación Municipal. (fls. 2662-2673).
  - Relación de personas que se desempeñaron como Secretarios de Planeación de Ipiales y Jefes de Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento en los años 2012,2013,2014,2015.
  - Hoja de vida, resolución de nombramiento, acta de posesión de 01-01-2012 como Secretaria de Planeación de la Arq. Margarita Lucía Huertas.
  - Hoja de vida, Decreto No 036 de 02-06-2013 nombramiento de Andrés Javier Goyes como Secretario de Planeación.

## DIRECCION TECNICA

- Hoja de vida del señor Héctor Suarez, Decreto 249 de 17-12-2013 nombramiento como Jefe de Planeación, acta de posesión de 18 de diciembre de 2013.
- Hoja de vida de Álvaro Pantoja Coral, Decreto No 195 de septiembre de 2014 como Jefe de Planeación, acta de posesión en ese cargo el 22 de septiembre de 2014.
- Decreto 02 de 02-01-2015 nombramiento como Jefe de Oficina, código 113, G 06 al señor Álvaro Pantoja Coral, acta de posesión de 02-01-2015.
- Hoja de vida de Jairo Alonso Bastidas Bernal, decreto 141 de marzo 11 de 2015 nombramiento como Jefe de Planeación, acta de posesión de 12-03-2015.
- Hoja de vida de María Alejandra Mafla, decreto 403 de diciembre de 2015 nombramiento como Jefe de Oficina Asesora de Planeación, acta de posesión de 10-12-2015.
- Fotocopia de manual de funciones de la Alcaldía de Ipiales correspondiente a Secretario de Planeación, e igualmente a nivel de asesor.
- Certificado laboral o de vinculación como Alcaldes de Ipiales de los señores Hernán Gustavo Estupiñán Calvache desde 01-01-2008 a 31-12-2011 y Jonás Ricardo Romero Sánchez desde 01-01-2016 a 31-12-2019.
- Resolución 574 2010 apertura proceso L.P 006-2010 de 2 de diciembre de 2010.
- Estudios y documentos previos.
- Pliegos de condiciones definitivo LP 006-2010.
- Licitación Pública LP 006-2010.
- Acta de audiencia y aclaración y alcance de pliegos de 6 de diciembre de 2010, firman Secretario de Planeación y Oficina Jurídica.
- Acta de audiencia de adjudicación o declaración de desierta LP 006-2010. Se adjudica al Consorcio CCP\_Ipiales.
- Resolución 639 de diciembre 30 de 2010 adjudica el contrato para la elaboración de diseño y construcción del centro de comercio popular al proponente Consorcio CCP\_Ipiales legalmente representado por el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos. Firma el señor Javier De La Carrera Bravo.
- Contrato No 102-2010.
- Avisos de convocatoria pública.
- Oficios para registro en boletín de contratación de 11-16-2010 dirigido a Cámara de Comercio de Ipiales.
- Planimetría.
- Acta de cierre de términos para presentación de observaciones LP 006 2010 de noviembre 29 de 2010.
- Actas de audiencia de asignación y distribución de riesgos LP 006 2010 de 01 de diciembre de 2010.
- Acta de cierre de términos para presentación de propuestas LP 006-2010 de diciembre 16 de 2010. Se presenta una sola propuesta del CCP Ipiales.
- Acta No 076 de 17 de diciembre de 2010 evaluación de requisitos habilitantes. Adjudicación al Consorcio CCP\_Ipiales.
- Acta No 079-2010 evaluación de requisitos habilitantes por parte del comité de licitaciones, recomiendan adjudicación al Consorcio CCP\_Ipiales.
- Anexos a la evaluación de requisitos.
- Acta de modificación del contrato 102-2010 firmado por Javier De La Carrera Bravo Jefe de Planeación y el señor Fabián Unigarro, motivos la obra no puede iniciarse por reubicación de vendedores. Modifican cláusula número

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

2 respecto a la forma de pago, anticipo 50% por \$ 1.196.374.487,5 un primer pago a la firma del acta de modificación y el saldo por \$ 396.374.487, 5, 30 días después.

- Acta de suspensión No. 1 de 19-05-2011.
- Acta de reinicio 001 de 30-10-2011.
- Acta de suspensión 02 de 16-11-2011.
- Acta de suspensión 03 de 28-12-2011.
- Acta de suspensión 04 de 29-02-2012.
- Acta de suspensión 05 de 30-04-2012.
- Acta de reinicio No 02 de 25-06-2012.
- Acta de modificación y adición de ítems no contemplados No 1 firman Margarita Huertas Jefe de Planeación, Eduardo Obando Reyes, representante legal de Inobras Ltda.
- Acta de suspensión No 6 de 02-04-2013 por que la bodega 2 no ha sido restituida, se inicia proceso de desalojo Resolución 051-01-04-13.
- Acta de reinicio No 3 de 19 de agosto de 2014.
- Acta de modificación No 03 toma las causales principales de la modificación de 2012 y sobre esas se fundan las de esta acta en términos de los cambios.
- Resolución 138 de agosto 26 de 2014 aprueba póliza única de cumplimiento No 436-47-994000010539.
- Acta de modificación No 04 de 9 de octubre de 2014 retoma las causales de 2012 y sobre esa se funda las de esta acta.
- Acta de modificación No 05 de 28 de noviembre de 2012 igualmente es desarrollo de las modificaciones de 2012.
- Acta de modificación No 06 de 17 de diciembre de 2014 similares a las anteriores en tanto a su origen.
- Acta final del contrato de 17 de diciembre de 2014.
- Acta final aclaratoria de 15 de enero de 2015.
- Oficio 9677 de 7 de noviembre de 2024 mediante el cual la Secretaría de la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia informa que revisado su sistema interno se establece que en contra del señor Gustavo Estupiñan Calvache se adelantó el radicado 49698
- Oficio No. DECC-20130-20/11/2024 que contiene respuesta desde la Fiscalía 32 Delegada ante Jueces Penales del Circuito, Dirección Especializada contra la corrupción.
- Registro de viabilidad y elegibilidad Banco de Programas y proyectos, “construcción del centro comercial popular del municipio de Ipiales” Código registro BPI 2015-52-356-0155.
- Estudios y documentos previos. Estudios para la contratación de la obra pública CONSTRUCCIÓN CENTRO DE COMERCIO POPULAR DEL MUNICIPIO DE IPIALES – NARIÑO SEGUNDA ETAPA. (fls 2999-3010)
- Testimonio con el señor Luis Miguel Córdoba Moreno. (fls 2881-2887)
- Testimonio con Margarita Lucia Huertas González. (fls 2895-2896).
- Testimonio con Gustavo Estupiñan Calvache. ( fls 2898-2899)
- Testimonio con María de Jesús Ruiz Narváez. (fls 2903-2910)
- Testimonio de Lola Alicia Patiño Tarapues. (fls 2920-2921).
- Testimonio de Martha Lucia Coral Cárdenas. (fls 2924-2925)
- Testimonio de Diego Fernando Erazo Dorado. (fls 2926-2927).
- Testimonio de Gloria Isabel Erazo Dorado. (fls 2933-2935)

**DIRECCION TECNICA**

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

En materia de responsabilidad fiscal, la Consulta está prevista en el Artículo 18 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 132 del Decreto 403 de 2020, como un mecanismo para la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, mediante el cual, la instancia superior de quien ha dictado una providencia tiene, en un plazo improrrogable de un mes, la facultad de examinar la decisión del *a quo*, y hacer las modificaciones o correcciones que estime pertinentes, o confirmar el respectivo acto y valorar que su contenido se ajuste a derecho. Una de las causales para la que el legislador previó dicho trámite, es el fallo de responsabilidad fiscal, cuando el responsabilizado hubiere estado por un apoderado de oficio. La Corte Constitucional en Sentencia C-583 de 13 de noviembre de 1997, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz explica que su finalidad gira en torno a ser una garantía, tanto para el investigado como para el Estado, de tal manera que se corrijan o enmienden los errores jurídicos de que adolezca el proceso. *“Cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna. La autorización que se otorga en el precepto demandado al superior para que al decidir la consulta se pronuncie “sin limitación” alguna sobre la providencia dictada por el inferior, no lesiona la Ley Suprema, pues de su propia esencia se deriva la capacidad del funcionario de segunda instancia para revisar íntegramente la providencia consultada con el único objetivo de corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia. De esta manera se busca evitar que se profieran decisiones violatorias no sólo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad misma como sujeto perjudicado con el delito. El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del Estado”.*

Continúa refiriendo la Corte en su Sentencia: *“La consulta, es una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, [...] se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo”*<sup>1</sup>.

*Al referirse a la finalidad de esta institución procesal dijo la Corte: “La razón de ser de esta figura procesal estriba en el interés especial que en ciertos casos asiste al legislador de evitar errores judiciales. En materia procedimental penal dicho interés, es aún más trascendente, toda vez que los errores judiciales pueden llevar a causar gravísimos perjuicios a personas inocentes. La consulta, al permitir que el superior jerárquico revise la decisión del juez de primera instancia para confirmarla o modificarla en todo o en parte, se erige como una garantía jurídica tanto para el sindicado como para el Estado, así como todas las demás personas que intervienen en el proceso”*<sup>2</sup>

Para la Corte, cuando el superior conoce en Grado de Consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la

<sup>1</sup> Sentencia C-153 de 1995, Magistrado ponente, Doctor Antonio Barrera Carbonell.

<sup>2</sup> Sentencia C-449 de 1996, Magistrado ponente, Doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

## DIRECCION TECNICA

prohibición contenida en el Artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado.

Se deriva de la propia esencia de la Constitución Política, la capacidad del funcionario de segunda instancia para revisar íntegramente la providencia consultada, con el único objetivo de corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia. El propósito de la Consulta es lograr que se dicten decisiones justas.

Bajo este entendido de competencia y finalidad del Grado de Consulta, pasa el Despacho, dentro de la sana crítica y la lógica jurídica, a analizar las actuaciones emitidas y específicamente la decisión de fallo con y sin responsabilidad fiscal y la desvinculación del tercero civilmente responsable en el proceso No. **029-2019**, contenida en el Auto No. **CDN-500-03-02-452-2024**, proferido por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Nariño.

Previo a ahondar el fondo del asunto objeto de estudio, este Despacho indica que se encuentran acreditados los presupuestos requeridos para proferir decisión de mérito. Así mismo se advierte que el trámite seguido se ajustó a los lineamientos consagrados en las normas sustantivas y procesales de la ley 610 de agosto 15 del año 2000, por consiguiente, todas y cada una de las diferentes fases del proceso se surtieron en debida forma, garantizando en ello los principios orientadores establecidos en los artículos 29 y 209 de nuestra Carta Suprema y los contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, tenemos que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Nariño, decide fallar sin responsabilidad fiscal en el proceso de responsabilidad fiscal y para lo cual manifiesta el siguiente argumento decisorio:

*“El proceso de responsabilidad tiene una regulación específica en las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, por tanto, su carácter es autónomo y especial. En ese sentido, es pertinente reiterar sobre el artículo 1º de la primera norma mencionada que lo define como “como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”. Si bien, como lo ha establecido la ley, las decisiones en el proceso de responsabilidad fiscal son administrativas y sus fines puramente resarcitorios, parte de su objeto se centra en establecer responsabilidades sobre servidores públicos y particulares cuando en la realización de competencias de gestión fiscal o en desarrollo de esa circunstancia se produzca daño al patrimonio del Estado, sea por acción u omisión y en forma dolosa o culposa.*

*La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001 al referirse al objeto de la responsabilidad fiscal estableció lo siguiente: “el objeto de la Responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación a que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda.”*

*Con esas observaciones, la presente decisión se alza en términos normativos sobre los artículos 53 y 54 de la ley 610 de 2000, desde el análisis integral, lógico y en derecho que le conceden la certeza jurídica que reclaman las citadas normas que se transcriben a continuación: artículo 53. fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario Competente*

**CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO**

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa) del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes. artículo 54. fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba para que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.*

*Sobre los elementos de la responsabilidad fiscal el artículo 5° de la ley 610 de 2000 la integra con la concurrencia del daño al patrimonio del Estado, una conducta dolosa o culposa de quien realiza gestión fiscal y un nexo causal entre los dos. De esta forma resultan congruentes las normas citadas, como quiera que la declaración jurídica que debe producirse en el escenario posterior a la imputación de responsabilidad fiscal puede ser en dos sentidos, uno, cuando los hechos no se han probado, por tanto, el daño no se ha producido, o no es constitutivo de responsabilidad, a los sujetos vinculados no puede endilgarse responsabilidad, siendo aplicable el artículo 54. Por el contrario, cuando en el proceso se ha probado con suficiente convicción, la existencia del daño al patrimonio del Estado, se ha soportado en la misma forma la conducta comprometida más su conexión causal, no hay alternativa que la del fallo con responsabilidad fiscal reglada en el artículo 53 de la citada ley. No resta subrayar que la decisión contenida en este auto ha sido sometida a un balance probatorio adecuado y conforme a las exigencias de conducencia, pertinencia y necesidad. Su valoración ha pasado por la aplicación de las reglas de la sana crítica, la apreciación racional, el acatamiento a las bases que rigen la acción fiscal y la función administrativa establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, ley 1474 de 2011 más la aplicación de los principios de necesidad de la prueba contenidos en los artículos 22 y 23 de la ley 610 de 2000, libertad probatoria del artículo 25 y apreciación integral del artículo 26.*

*Presentada esa reflexión preliminar, el Despacho ratifica la existencia de daño al patrimonio del municipio de Ipiales en la forma como se planteó en auto de imputación; sin embargo, es un imperativo su profundización con los nuevos aportes demostrativos obtenidos en aplicación del artículo 51 de la ley 610 de 2000, así como ahondar sobre los componentes de la conducta y el nexo causal del artículo 5° de esa norma. Antes de proceder al análisis de los elementos de responsabilidad fiscal, es necesario referir, que respecto del argumento esgrimido por los investigados relacionado con la ocurrencia del fenómeno de la prescripción del proceso, se dio respuesta a cada uno de ellos, en la cual se expuso lo siguiente: “La apertura del proceso, se produce a partir de Auto CDN-500-02-02-029-2019 de julio 16 de 2019. Desde esa fecha empiezan a correr los términos para aplicación de la prescripción prevista en el artículo 9° de la ley 610 de 2000. En el Auto de imputación de responsabilidad fiscal CDN 500-03-02-288-2024 sobre suspensión de términos en el marco de la pandemia de Covid 19 y que se vincula precisamente con los temas de prescripción se expresó lo siguiente: “Cabe señalar que la Contraloría Departamental de Nariño, mediante Resolución CDN-100-41-084 de marzo 17 de 2020 adopta medidas preventivas por efectos de la pandemia, disponiendo en el artículo 2° suspender términos procesales, desde esa fecha hasta el 27 de marzo de 2020. El 24 de marzo de 2020 mediante resolución CDN 100-41-088 la Contraloría de Nariño, en su artículo primero decide ampliar la suspensión de términos procesales hasta el 13 de abril del mismo año. Con resolución CDN 100-41-092 de 8 de abril de 2020 amplía nuevamente la suspensión de términos para procesos de su competencia hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo. En agosto 31 de 2020 a través de resolución dispone en el artículo primero reanudar los términos procesales a partir del 10 de septiembre de 2020. Lo anterior indica que los términos se suspenden por un periodo de 5 meses y 23 días, que aplicados al proceso de*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*responsabilidad fiscal que ocupa esta respuesta, la Contraloría tiene hasta el 8 de enero de 2025 para producir fallo definitivo. De esa forma estando en el término para proferir fallo definitivo, no es dable declarar la cesación de la acción fiscal por efectos de la prescripción.*

*Debe tenerse en cuenta que las medidas tomadas por la Contraloría Departamental de Nariño, a través de las resoluciones CDN-100-41-084 de marzo 17 de 2020, CDN 100-41-088, CDN 100-41-092 de 8 de abril de 2020, CDN-100-41-229, publicadas todas en la página web de la entidad, corresponden a un marco normativo especial con origen en el gobierno nacional y un contexto mundial especial que inicia con la declaratoria el 11 de marzo de 2020 de la pandemia del Covid 19 por parte de la Organización Mundial de la Salud. Bajo esa realidad, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid 19 y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos, especialmente se ordena el aislamiento general en todo el territorio nacional.*

*En ese contexto, el gobierno nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y bajo esas potestades dicta entre otros el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el cual consignó en el artículo 6° la suspensión de términos de las actuaciones administrativas con las potestades que le otorgaba la declaración de emergencia sanitaria artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectara todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.*

*En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia. PARAGRAFO 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicara para el pago de sentencias judiciales. parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causaran intereses de mora”.*

*El artículo 6° de la ley 610 de 2000 expresa que el daño al patrimonio del Estado como la lesión producto de una ineficiente, ineficaz, inoportuna y antieconómica gestión fiscal, que se expresa a través de la disminución, menoscabo, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos y con ello el fracaso en los cometidos y fines*

## DIRECCION TECNICA

esenciales del Estado. Como se ve, el daño que define el artículo 6° está vinculado al ejercicio de la gestión fiscal de la que trata, función pública que es descrita por el artículo 3° de la misma ley 610 de 2000 como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales, que de ser contraria, provoca la responsabilidad fiscal del funcionario o del particular que administra fondos públicos.

A través de auto CDN-500-03-02-288-2024 la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, profiere auto de imputación de responsabilidad fiscal, señalando que el daño a patrimonio del municipio de Ipiales está representado en la inversión que la entidad territorial realizó con sus recursos sobre el contrato No. 102-2010 cuyo objeto no se cumple, toda vez que la construcción del Centro de Comercio Popular no pudo entrar en funcionamiento como quiera que el estado en que se entrega es de obra gris, fracasando de tal modo en los cometidos del Estado, en este caso representados en la intención de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales y la recuperación del espacio público ocupado por quienes ejercen esta actividad económica en la ciudad. Se expresa que el contrato No. 102-2010 agotó las etapas previstas por la ley, esto es, que en la fase pre contractual el municipio de Ipiales planteó de manera pública la necesidad que tenía para que se presenten diseños del Centro de Comercio Popular y la ejecución de su construcción. Para ello hizo públicos los estudios previos, pliego de condiciones. El proceso continúa con la convocatoria de Licitación Pública LP 006-2010 para la presentación de propuestas para el diseño y construcción de la mencionada infraestructura, fija plazos para la presentación de propuestas, requisitos y termina con la adjudicación a la oferta presentada por el Consorcio CCP\_Ipiales, único participante con una propuesta que se ajustaba a los diseños y presupuesto requeridos por el municipio.

Identifica como hecho que desata el daño al patrimonio del Estado la decisión de modificar los diseños originales por exigencia de la administración en la idea de ampliar la cobertura sin afectar el valor pactado y sin que dicha propuesta se sustente de manera técnica, lo que conllevó a alteraciones en las cantidades de obra acordadas inicialmente por las partes y que permitan que la obra se entregue completa respecto al número de usuarios previstos, toda vez los incrementos de construcción solicitados, conllevaron consecuentemente aumentos en unos ítems y disminución en otros, con el resultado de la entrega de un equipamiento civil en obra gris. Se considera en el auto de imputación, que si bien las suspensiones persistentes y prolongadas en la ejecución de la obra, denotan falencias en la planificación, como quiera que las causas eran previsibles y debieron resolverse con anticipación al inicio de los trabajos, específicamente la disposición del terreno a construir libre de ocupación por vendedores informales, la entrega de vieja infraestructura por posesión irregular de un ciudadano, tales circunstancias, si bien produjeron retrasos en la ejecución y culminación, no inciden sobre la forma en que se culmina y entrega la construcción en estado gris y sin capacidad para funcionar, toda la vez que la causa radica, como ya se dijo, en la disminución de proporciones constructivas, producto de modificaciones a los diseños originales.

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, refrenda esa tesis acogiendo en adelante y para los fines de este auto, el amplio análisis desarrollado en la imputación de responsabilidad respecto a la configuración del daño, generado en un proceso de contratación pública cuya misión es desarrollar acciones encaminadas a cumplir fines estatales, prestar los servicios públicos, atender funciones públicas o administrativas, materialización de los derechos, ejecución de políticas del Estado. De allí que la motivación del acto contractual está dado por una necesidad pública a cargo de una entidad del Estado

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

y la voluntad de cumplir con las funciones y potestades que le impone el ordenamiento jurídico.

*En ese marco el municipio de Ipiales contrató el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular sometiéndose al cumplimiento de la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y demás normas que la regulan, previo reconocimiento de la necesidad de una infraestructura adecuada para las ventas populares y la recuperación del espacio público, dispuso de recursos en el presupuesto local, definió el impacto social y económico, e interpretó un proyecto de contenido ciudadano. Se trata de la etapa pre contractual en la que se despliega la capacidad planificadora de la entidad, donde se eleva de manera pública la necesidad, describiendo de manera general el proyecto sobre el que se pretende contratar, presentado los análisis técnicos, la población que se va a beneficiar, estudios de tipo geológico, hidráulicos, arquitectónicos, materiales, estructura eléctrica, hidrosanitaria, espacios, análisis ambiental, costos estimados, plazos, requisitos.*

*En este lapso el municipio de Ipiales convoca de manera pública la elaboración de los diseños del Centro Comercial Popular y su construcción. Esta etapa transcurre en la forma como se presenta de manera extractada a continuación, revalidando el razonamiento del auto de imputación que indica, que el diseño presentado por el Consorcio CCP Ipiales y seleccionado con fines de la contratación, era sobre el que debían ejecutarse las obras hasta su culminación completa, es decir, la planificación en términos de la estructura arquitectónica, de los trabajos preliminares, de las cantidades, de sus estructuras eléctricas, hidrosanitarias y de acabados, de los precios o presupuesto no acusaban falencias, por tanto, no fueron el motivo de suspensiones ni tampoco soporte para las modificaciones propuestas por la administración municipal en el año 2012.*

*La administración municipal de Ipiales para el año 2010 ubica como necesidad el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular, como obra tendiente a mejorar las condiciones laborales de los vendedores informales y la recuperación del espacio público en una específica zona de la ciudad. Este propósito de materializar política pública realiza registro de viabilidad y elegibilidad en banco de proyectos. Los documentos de esta etapa proyectados con esos fines son como se presentan a continuación: Estudios y documentos previos, proyecto de pliego de condiciones. Este proyecto de pliego de condiciones, se convierte en pliego definitivo exponiendo aspectos generales para la selección del contratista, cronograma para la selección, disposición y presentación de las propuestas, moviéndose hacia lo que sería el proceso de licitación pública.*

*En esa circunstancia, el municipio mediante Resolución No 574-2010 de diciembre 2 de 2010 ordena la apertura del proceso de convocatoria para la presentación de propuestas dentro de la licitación pública LP 006 2010 y procede a publicar el pliego de condiciones. Se hace énfasis para los fines de esta decisión en los estudios y diseños requeridos por el municipio para esta licitación, cuyo objeto era el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular para el municipio de Ipiales. Fija en dos momentos o componentes la presentación de las propuestas: Para la etapa de estudios y diseños, exige que la propuesta de diseño contenga los siguientes ítems respecto a la obra a construir: Estudio de suelos. Diseño arquitectónico en lote destinado por la administración. Diseño estructural y memoria de cálculo. Diseño hidrosanitario. Diseño eléctrico y memoria de cálculo. Presupuesto general. Análisis de precios unitarios. Cronograma de actividades y diagrama de flujo de fondos.*

*Para la etapa de construcción, indica que la propuesta debe contemplar como mínimo, los siguientes ítems: Trabajos preliminares. Cimientos. Pisos y enchapes. Instalaciones eléctricas. Instalaciones hidráulicas. Instalaciones sanitarias. Carpintería metálica. Acabados. Cubierta en losa de concreto. Mampostería. Estructura. Aseo. Es importante la parte en que se señala que la propuesta debe incluir como mínimo los siguientes espacios: 208 locales interiores. 36 locales exteriores. Salón de reuniones. Baterías sanitarias. Área de vendedores ocasionales. Bahía de parqueadero. Espacio público. El pliego de*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

condiciones de la licitación pública LP 006-2010, desarrolla, además, disposiciones generales y de la formalidad en este tipo de procesos, entre estos, el régimen jurídico aplicable; la forma de pago del contrato, el lugar donde se ejecutaría; plazo; análisis y distribución de riesgos: garantías, los tiempos y plazos para solicitar aclaración y modificaciones al proyecto de pliego; consulta de proyecto de pliego de condiciones y pliegos definitivos; visita al sitio de obra.

Resulta esencial la exigencia de parte del municipio de Ipiales sobre la forma en que deben presentarse los diseños y los planos por parte de los proponentes. Es absolutamente clara la convocatoria de que la construcción avanzaría hasta la terminación total. Ninguno de los documentos expresa que el contrato y la obra que se pacte estaría dividida en fases o etapas en su construcción: Sobre la presentación de diseños y planos: Orienta que el proponente deberá presentar planos técnicos arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios y eléctricos a proyecto terminado con sus respectivas memorias de cálculo. Todos deben estar firmados por el profesional responsable especializado en cada área.

Respecto a los planos técnicos – arquitectónicos: Indica los siguientes contenidos: Implantación general a nivel de lote y a nivel sector. Planta arquitectónica de distribución de locales comerciales interiores y exteriores. Cortes y fachadas. Perspectiva interna y externa. Planos estructurales y memorias de cálculo. Planos de diseños eléctricos y sus respectivas memorias de cálculo. Planos de diseños hidráulicos y sanitarios. Planos de espacio público equivalente al 60%. Plano de lote, área para presentaciones culturales y artística. Contiene igualmente los siguientes temas: Garantía de seriedad de la propuesta. Documentos de constitución de consorcio o unión temporal. Certificado de aportes a seguridad social y parafiscales.

Sobre el contenido de la propuesta técnica, la oferta debía contener: Precios unitarios. Costos y elaboración de la propuesta. Impuestos y deducciones. Programa de trabajo. Equipo de profesionales. Desarrolla igualmente los siguientes temas: Causales de rechazo de la propuesta. Declaratoria de desierto de la propuesta. Publicación de informes de evaluación. Plazo para subsanar. Adjudicación. Suscripción del contrato y constitución de garantías. Garantía única. Perfeccionamiento del contrato. Supervisión e interventoría. Requisitos posteriores a la firma del contrato. Liquidación del contrato. Control social y veeduría ciudadana. Criterios de evaluación y adjudicación. Criterios de selección. Se plantean un componente de anexo técnico: Servicios preliminares: Alcance. Excavaciones en conglomerado. Desalojo de material proveniente de excavación y demolición incluye escombrera. Localización y replanteo. Movimiento de tierra y excavación. Cimentación y estructura. Preparación de mezclas. Materiales. Agregados. Dosificación. Operación de mezclador. Acero. Mampostería y repello. Carpintería metálica y madera. Instalaciones eléctricas. Instalaciones hidrosanitarias. Pisos y enchapes. Guarda escobas. mCon fecha 29 de noviembre se cierra el término para presentar observaciones a licitación LP-006-2010, indicando que, no se presentaron, ante lo cual se declara cerrado el término para presentar observaciones.

Mediante Resolución No. 574-2010 de diciembre 2 de 2010, se ordena la apertura del proceso de convocatoria a presentar propuestas dentro de la licitación pública No. LP006-2010. Se publica pliego de condiciones. El pliego se sostiene en tanto no fueron presentadas observaciones. El 16 de diciembre de 2010 se firma acta de cierre de término para presentación de propuestas dentro de la licitación LP-No. 006-2010. A la convocatoria se presentó una única propuesta por parte del Consorcio CCP\_Ipiales, representado por el Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro Bustos; el acta de presentación se firma por Secretario de Planeación y Jefe de Oficina Jurídica. Se anexa la totalidad de documentos de la propuesta presentada por el mencionado Consorcio. Se suscribe acta No. 079 de 2010 de 22 de diciembre de ese año, la cual contiene evaluación de requisitos habilitantes, evaluación de propuesta técnica económica LP\_ 006-2010, la cual es suscrita por el Comité de Licitaciones, Contratos y Adquisiciones, del que hacen parte el señor José Manuel Daza Chamorro, como Secretario de Hacienda; Javier de la Carrera Bravo, Secretario de

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

Planeación; Carlos Hernando Mendoza, Secretario de Talento Humano; Andrés Martínez Rodríguez, Jefe de Oficina Jurídica. El Comité define que, de acuerdo al pliego de condiciones, realizó la evaluación de la propuesta económica del proponente Consorcio CCP-Ipiales otorgando 859 puntos. Recomienda la adjudicación del contrato a esta firma por valor de \$2.392.748.975. Con fundamento en el artículo 90 del decreto 2474 de 2008 se hace adjudicación con oferta única. Anexa documentos de evaluación de requisitos habilitantes.

En esta parte insiste esta Subdirección sobre la propuesta de diseño seleccionado y sobre la cual se levantaría la construcción del Centro de Comercio Popular, esto es, que la propuesta técnica estaba adecuada a la necesidad presentada por el municipio de Ipiales. En la carpeta número 1 que contiene documentos pre contractuales ya citados como elemento de prueba, da cuenta a folios 193 a 1999 de la memoria descriptiva del diseño arquitectónico. En la carpeta número dos, folios 201 a 223 contiene balance de cargas folios 224-242, memoria de cálculo estructural a folios 245 a 319, póliza de seriedad de la propuesta a folios 321 a 328, documentos de constitución del Consorcio CCP\_Ipiales, presupuesto folios 449 a 500 y análisis de precios unitarios. A folios 401 a 600 se reitera en los documentos que contienen la propuesta presentada por dicho Consorcio dentro de la Licitación LP006-2010, su propuesta de obra civil folios 601 a 800, el programa de inversión y cronograma. Es importante mencionar que los diseños y cálculos fueron elaborados por profesionales expertos y con especialidad en cada uno de los temas. A folios 901 a 1000 se indican memorias de cálculo y especificaciones técnicas de construcción, los profesionales a cargo de su proyección fueron un Ingeniero Civil Calculista, un Ingeniero Electricista.

Ninguno de estos componentes técnicos que formaron el diseño propuesto y presentado en la licitación, fue controvertido en el mismo nivel de rigurosidad con fines de modificación en la etapa de ejecución. No existe documento que así lo corrobore. Se recalca que la construcción del Centro de Comercio Popular a cargo del mismo proponente, debía guiarse por este mismo diseño que fue seleccionado atendiendo a su adecuada interpretación y coherencia con lo que demandaba la entidad territorial. La adjudicación del contrato responde precisamente a este hecho y se eleva a través de Resolución No. 639 de diciembre 30 de 2010 concediendo la ejecución del contrato de diseños y construcción del Centro de Comercio Popular, al consorcio CCP Ipiales. Sobre este tema, una de las testigos, la señora Gloria Isabel Erazo Dorado, de profesión Ingeniera Civil citada a rendir declaración, en dicha diligencia indica que sobre la presentación de la propuesta, fue el Arquitecto Fabián Unigarro, integrante del Consorcio CCP Ipiales quien contrató los profesionales necesarios para la elaboración de los estudios y cálculos para este tipo de proyectos. Señalando que los profesionales que realizaron los diseños son altamente calificados y realizaron un trabajo cumpliendo todas las normas requeridas. La señora Margarita Lucía Huertas González, con quien se practica testimonio sobre los hechos en los que directamente intervino, como quiera que se desempeñaba en el tiempo de plantearse las modificaciones como Secretaria de Planeación Ipiales, no refiere que los cambios hayan tenido origen en falencias técnicas o de diseño, sino por razones de ampliación de cobertura. Así las cosas, se desvirtúa lo manifestado por el apoderado del señor Darío Vela de Los Ríos, en el sentido de que existió falta de planeación en la etapa precontractual.

Es la etapa de ejecución del objeto pactado en el contrato. Es en esta fase en la que se inicia la realización de la obra de acuerdo a los diseños escogidos para materializar el objeto pactado, sus términos y la designación del escenario de control, supervisión o interventoría. El soporte presupuestal está representado en el CDP No- 2011358 de 30 de diciembre de 2010. El trámite que se siguió en esta etapa es el que se presenta en auto de imputación de responsabilidad fiscal y que se ratifica en el presente fallo, con fines de confirmar que es en este escenario de ejecución donde se presentan los hechos que desatan el daño al patrimonio del municipio de Ipiales al decidir modificaciones a los diseños sin el soporte técnico que le corrobore, culminando con una infraestructura que se entrega en obra gris y

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

*sin posibilidad de uso: FIRMA DEL CONTRATO: El 30 de abril de 2010 se suscribe el contrato No. 102 -2010, entre el municipio de Ipiales representado por el señor Javier de la Carrera Bravo, en calidad de Secretario de Planeación, por delegación efectuada mediante Decreto 012 de enero 25 de 2010 mediante el cual el Alcalde delega esas facultades al titular de la mencionada dependencia, y el Consorcio CCP\_Ipiales. El valor del contrato se fija en \$2.392.748.975, acordando como forma de pago un anticipo de 50% del valor del contrato y el saldo mediante presentación de actas de recibo parciales de obra aprobadas. El soporte presupuestal está representado en el CDP No- 2011358 de 30 de diciembre de 2010. Las garantías en póliza No. 436-47-994000010539, afianzado CCP Ipiales, asegurado municipio de Ipiales. Los amparos corresponden a Cumplimiento para una vigencia de 30-12-2010 a 30-11-2011; Anticipo vigencia 30-12-2010 a 30-11-2011, Pago de salarios 30-12-2010 a 30-07-2014; Estabilidad de la obra 30-12-2010 a 30-12-2013. Mediante Resolución No. 002 de enero 11 de 2011 por la cual se aprueba la mencionada garantía única de cumplimiento No. 436-47-994000010539. INTERVENTORÍA. El municipio de Ipiales designó al Fondo Rotatorio de Valorización para que ejerza funciones de interventoría del contrato, a través de convenio interadministrativo 013-2011 que se perfeccionó el 13 de abril de 2011, por valor de \$68.000.000, con una duración a la que se extiende el del contrato No. 102-2010. Se pacta como forma de pago un anticipo equivalente al 50% del valor total, de los cuales el 30% equivale al valor del convenio, el 10% y el saldo mediante presentación de actas parciales.*

*MODIFICACIÓN No 1: El 28 de febrero de 2011 mediante acta suscrita entre el señor Javier Fernando de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación y el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos en calidad de representante del consorcio contratista CCP\_Ipiales, acuerdan modificación del contrato de obra No. 102 de 2010, considerando re localización de vendedores ambulantes que ocupan espacio donde se ejecutaría la obra. La modificación se realiza sobre la forma de pago, acordando que se pagaría lo correspondiente al 50% del valor total del contrato en una primera cuota de \$800.000.000 a la firma y legalización de esa acta de modificación y un segundo pago por \$396.374. 487,50, 30 días siguientes a la firma del acta. INICIO DEL CONTRATO: El día 9 de mayo de 2011, se firma acta de inicio del contrato No. 102-2010. PAGO DEL ANTICIPO CORRESPONDIENTE AL 50% DEL VALOR DEL CONTRATO: El 16 de marzo de 2011, de acuerdo a comprobante de egreso No. 12833 se produce pago correspondiente al anticipo. Primer abono por valor de \$800.000.000, a favor de Consorcio CCP-Ipiales/ Fabián Ernesto Unigarro. El 6 de mayo de 2011, conforme a comprobante de egreso No. 13335 se paga saldo por valor de \$370.808.333,50, con los descuentos de ley, para un valor completo de \$396.374.487,50. INICIO DE LA INTERVENTORÍA: El 9 de mayo de 2011 se firma acta de inicio de interventoría entre el Arquitecto Javier de La Carrera Bravo, Secretario de Planeación, Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro del Consorcio CCP\_Ipiales, Ingeniero Javier López Casto Gerente de la entidad interventora FRVM, Ingeniero Rolando Buesaquillo, Subsecretario de Planes y Proyectos Supervisor del Convenio de Interventoría, Ingeniero Víctor Hugo López, Subgerente Técnico FRVM.*

*SUSPENSIÓN N° 1 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El 13 de mayo de 2011 el señor Fabián Unigarro Bustos, remite oficio al Secretario de Planeación de Ipiales Javier de la Carrera Bravo, solicitando suspensión de obra, informando que no se ha podido iniciar la ejecución de la obra, porque no se ha realizado reubicación de vendedores por parte del municipio. Mediante acta de 19 de mayo de 2011 se suscribe por las partes contratante, contratista y visto bueno de interventoría el acta de suspensión No 1 en la ejecución del contrato No 102-2010, en razón a que no ha culminado en su totalidad el proceso de reubicación de vendedores. Término de suspensión hasta el 30 de octubre de 2011. INFORME DE INTERVENTORÍA No. 1: El 18 de mayo de 2011 se presenta por parte del FRVM informe No 1 de Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera. Corroborar el cumplimiento de parte del contratista en cuanto a los compromisos de calidad, técnicos, administrativos, financieros, socio-ambientales, de seguridad industrial y salud ocupacional. Expresa que no se ha iniciado la construcción de la obra porque no se ha entregado al contratista el sitio donde se va a ejecutar, pero destaca que ha dispuesto compra de material*

## DIRECCION TECNICA

para su realización los que se encuentran almacenados en una bodega del mismo contratista. Para su verificación dice que realizó visita tal como muestra en registro fotográfico y presenta relación del mismo en valor de \$722.834.560. Firma el informe el Ingeniero Javier Eduardo López Castro, Gerente.

**LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN:** Mediante resolución 204 de 1° de junio de 2011 la Secretaría de Planeación de Ipiales, concede licencia de construcción modalidad obra nueva al municipio de Ipiales para adelantar la obra objeto del contrato No. 102-2010. **REINICIO DE OBRA:** Con fecha 30 de octubre de 2011 mediante acta No 001 que firman contratante e interventoría en el contrato No.102-2010 se da reinicio a la obra. **SUSPENSIÓN N° 2 DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El 16 de noviembre de 2011 se firma suspensión No. 2 por motivos que tienen que ver con que no terminaba el proceso de reubicación de vendedores en sitio donde se desarrollaría la obra. Se fija suspensión por 45 días, hasta el 30 de diciembre de 2011. **REQUERIMIENTO DEL REPRESENTANTE DEL CONSORCIADO INOBRAS LTDA:** Para el mes de noviembre de 2011 el Arquitecto Fabián Unigarro Bustos, integrante del Consorcio CCP Ipiales había fallecido en un accidente de tránsito. Ante esa circunstancia, el Arquitecto Eduardo Enrique Obando Reyes, Representante Legal de Inobras como firma componente del Consorcio CCP\_Ipiales, ejecutor de contrato No. 102-2010, mediante petición de 5 de diciembre de 2011 eleva petición al señor Javier de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación de Ipiales solicitando se expidan documentos previos a la licitación LP-006-2010, propuesta presentada por el consorcio, adjudicación del contrato 102-2010, actas de inicio y suspensión del contrato, apertura de cuenta para manejo de recursos relacionados con el contrato. La petición se presenta en virtud de que desconocía que a la fecha temía sobre la ejecución, desembolsos, inicio, suspensión, pues informa que el representante del consorcio no había presentado información sobre el tema. Al respecto coinciden en las declaraciones presentadas por los testigos Lola Alicia Patiño Tarapues, en diligencia de 21 de noviembre de 2024, la señora Martha Lucía Coral Cárdenas, en declaración juramentada de la misma fecha; de la misma forma el señor Diego Fernando Erazo Dorado y la señora Gloria Isabel Erazo Dorado, en testimonio de 22 de noviembre de 2024.

**SUSPENSIÓN No. 3 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** Persistiendo la ocupación del sitio para la obra por parte de vendedores y en curso el proceso de reubicación se suspende la ejecución del contrato con fecha 28 de diciembre de 2011, se fija como fecha para la reanudación el 29 de febrero de 2012. **CONTINUACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ANTE LA MUERTE DE UN CONSORCIADO:** Mediante Resolución No 597 de diciembre 26 de 2011, el Secretario de Planeación del Municipio de Ipiales, ante el fallecimiento del Arquitecto Fabián Unigarro Bustos, Representante Legal del Consorcio CCP\_Ipiales ejecutor dentro del contrato No. 102-2010, decide continuar con el desarrollo del mismo con la Sociedad Inobras Ltda. **AMPLIACIÓN DEL TÉRMINO DE SUSPENSIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO MOTIVADOS EN LA INICIATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MODIFICAR LOS DISEÑOS:** El 29 de febrero de 2012 se firma entre Secretaria de Planeación de Ipiales, Margarita Huertas, la Interventoría representada por el Ing. Wilmer Hernán Guamanzar y el contratista Inobras Ltda., ampliación de suspensión por dos meses, fijando como fecha prevista de reanudación el 30 de abril de 2012. La prórroga en la suspensión radica en la propuesta de modificar los diseños presentada por la administración local atendiendo la proyección en la cantidad posible de vendedores informales y las expectativas de alcance e impacto de la obra. La suspensión en la ejecución del contrato se prolongaría, hasta tanto se tengan los diseños definitivos. La solicitud de prolongar la suspensión se presenta mediante oficio No. 512-12-01 de 29 de febrero de 2012 por el señor Wilmer Guamanzar Mejía Gerente del FRVM a la Arquitecta Margarita Huertas Gonzales, Secretaria de Planeación, ante la pretensión de ese despacho de la administración de Ipiales de revisar los diseños iniciales de la infraestructura relacionado con el contrato No. 102-2010.

**SUSPENSIÓN No. 4 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El 30 de abril de 2012 se produce la suspensión del contrato No. 102-2010 mediante acta suscrita por las partes

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

contratantes, contratistas e interventor. Tiempo de ampliación de suspensión de dos meses, fecha prevista de reanudación: junio de 2012. SOLICITUD DEL CONTRATISTA SOLICITANDO CUMPLIMIENTO EN ENTREGA DEL TERRENO PARA CONSTRUCCIÓN OCUPADO POR VENDEDORES: El Contratista mediante oficio de abril 30 de 2012 dirigido al Alcalde de Ipiales Darío Vela de Los Ríos, informando que el terreno donde se levantaría la construcción sigue ocupado por vendedores y usuarios de la galería central requiriendo cumplimientos de compromisos por parte del municipio, solicita se informe las determinaciones de la entidad territorial. REINICIO No. 2 EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. El 25 de junio de 2012 se reinicia la ejecución del contrato No. 102-2010 mediante acta firmada por las partes y la interventoría. En esta parte se hace un corte para presentar el recorrido en la modificación de los diseños de la obra generando, por las transformaciones en sus cantidades, que se diera un giro en lo previsto en la formación del contrato y en el objeto mismo en sentido que se proyectó para culminar de manera total la estructura del Centro de Comercio Popular para que entre en funcionamiento, hacia una obra en estado gris, pero que sin embargo se pagó con recursos públicos que se habían destinado a cumplir con la necesidad sobre la cual se estructuró el proceso contractual.

El 29 de febrero de 2012 se suspende la ejecución de la obra por razones que tenían que ver con persistencia en la presencia de vendedores en el área a construir y la revisión de los diseños originales en perspectivas de modificar ante el incremento de vendedores informales a reubicar. No se plantea los cambios por motivos de falencias técnicas. El 26 de junio de 2012 mediante oficio 1060-13-01 la Secretaria de Planeación de Ipiales Margarita Huertas González, solicita al Arquitecto Eduardo Obando Reyes, representante de la contratista Inobras presente modificación a los diseños bajo el criterio de que el número de vendedores había aumentado, es decir, existían nuevos vendedores beneficiarios, el texto es el siguiente: "De acuerdo a las necesidades que el municipio tiene por el incremento de nuevos vendedores (subrayado y negrilla fuera del texto), para el proyecto de construcción del centro de comercio popular, se requiere que el proyecto inicialmente establecido se desplace un poco hacia adelante para ubicar una bodega más de locales comerciales y dejar proyectada otra para una futura etapa. (subrayado y negrilla fuera del texto). Le solicitamos formalmente se realicen las apreciaciones del caso y a la mayor brevedad se presente la alternativa de diseños con sus respectivos precios para su revisión y aprobación."

A través de oficio 1060-13-01 0374 de julio 23 de 2012 la Arquitecta Margarita Huertas, Secretaria de Planeación dirigido al Alcalde Darío Vela de los Ríos, informa sobre reunión efectuada con la interventoría en la que se abordó la modificación al objeto del contrato No. 102-2010 y remite copia de acta de 6 de julio de 2012 suscrita por la mencionada funcionaria y el señor Wilmer Guamanzar Mejía, como Gerente de FRVM en calidad de interventora en la que se analiza la propuesta de modificación al diseño presentado por Inobras Ltda. a través del Arquitecto Eduardo Obando Reyes el día 5 reiterando en el motivo relacionado con el aumento en el número de vendedores a reubicar. El acta informa sobre la siguiente propuesta: Bloque 1 en el primer piso 50 locales. Bloque 3 en el primer piso 50 locales. Bloque 4 en el primer piso 50 locales. Bloque 5 en el primer piso 34 locales. Módulos exteriores comidas (9x4) 36 puestos. Módulos exteriores varios 22x4) 88 puestos. Bateria sanitaria.

Expresa la Secretaria de Planeación que el nuevo diseño contempla un nuevo bloque, el número 5, destinado a los locales de granero y se proyecta el bloque 2 que se construirá en una segunda etapa. Se dice que el nuevo diseño aumenta la cobertura y la posibilidad de ampliación de una segunda etapa a futuro. En el acta se plasma que la parte contratante y la interventoría aprueban la implantación arquitectónica para inicio de la ejecución de los bloques 1,3,4 los cuales no se alteran en sus condiciones inicialmente contratadas y que queda pendiente aprobar el resto del proyecto hasta que se termine de revisar presupuestos unitarios y cantidades de obra. El contratante hará entrega a la interventoría de la información correspondiente a la modificación de los diseños y se definirá el alcance de la obra. El 4 de diciembre de 2012, la firma contratista a través de oficio dirigido al Ingeniero

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



**DIRECCION TECNICA**

*Wilmer Guamanzar Gerente de la entidad interventora FRVM, remite presupuesto y análisis de precios unitarios para modificación del contrato.*

*Con oficio No. 512-12-01 de 5 de diciembre de 2012 el Gerente del FRVM como entidad interventora del contrato No. 102-2010, pone a disposición de la Arquitecta Margarita Huertas Gonzáles, Secretaria de Planeación de Ipiales, la propuesta presentada por la firma contratista con las modificaciones de cantidades ítems contratados y la adición de ítems y cantidades no contempladas, informando que por los motivos que generan esa situación la interventoría los aprueba. Expresa que las modificaciones obedecen a los siguientes aspectos: El contrato inicial de obra no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras son indispensables. La parte contratante solicitó la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado: la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro de Ipiales. El contratista presentó la propuesta correspondiente que fue aprobada por Secretaría de Planeación pasando de 208 locales a 308 a través de la construcción de un nuevo bloque y 20 nuevos módulos exteriores.*

*Se realizó la actualización de diseños por el contratista y aprobación de la modificación de licencia de construcción lo cual requiere ejecución de una mayor-menor cantidad de obra contratada y actividades no contempladas. Expresa que se ha planteado desarrollar paralelamente construcción de todos los locales aprobados. Señala en el oficio la siguiente manifestación que resulta muy relevante en esta decisión y que de la misma forma se destaca en la imputación: "Cabe mencionar que la modificación de cantidades de ítems contratados y la adición de ítems no contemplados planteada no genera cambio en el valor total del contrato. La cantidad que se va a aprobar en el respectivo acto administrativo no contempla la terminación de las obras, en general se avanza hasta la configuración de 4 bloques en un primer nivel y 29 módulos de comercio exterior (4 locales cada uno) con sus locales en entepiso y cubiertas respectivamente, todo en obra gris.*

*La terminación total de esta obra requiere de la adición de recursos que en su momento deberá contemplar la administración municipal a través de la Secretaría de Planeación."*

- *MODIFICACIÓN No 2. El 21 de diciembre de 2012 se firma acta de modificación y adición de ítems no contemplados al contrato de obra No. 102-2010, por parte de la Arquitecta Margarita Huertas González, Secretaria de Planeación Municipal, Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras, contratista, y Wilmar Guamanzar Mejía Gerente del FRVM, entidad interventora. Para el efecto se presentan como consideraciones las siguientes:*
  - ✓ *La existencia del contrato No. 102-2010.*
  - ✓ *Que con oficio de 5 de diciembre emitido por el Ingeniero Wilmer Guamanzar Mejía, Gerente del FRVM, entidad interventora de contrato No. 102-2010 solicita modificación de cantidades de obra y adición de ítems no contemplados, que no generan cambios en el valor establecido inicialmente.*
  - ✓ *Según oficio de 10 de diciembre de 2012 de la Secretaría de Planeación Municipal solicita al Jefe de Oficina Jurídica de Ipiales realizar los trámites para la firma del respectivo acto administrativo.*
  - ✓ *Las causas y factores que determinan la modificación de cantidades y adición de ítems son:*

*El contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras son totalmente indispensables. La parte contratante ha solicitado la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado; la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro del casco urbano del municipio. Que revisados los censos se hace necesario dicho aumento.*



**DIRECCION TECNICA**

El contratista presentó la propuesta que fue aprobada por la Secretaría de Planeación, pasando de 208 a 305 locales a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio. Se había planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados. Plantea en la cláusula primera adicionar los siguientes ítems con su cantidad y valores unitarios:

Ítem	DESCRIPCIÓN	UN	CANT.	VAL.UNIT.	VAL.TOTAL
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>				
1.8.	Demolición de edificios existentes	M2	2209	10.265.00	22.675.385
1.9	Relleno compactado material de préstamo	M3	877.25	26.069.54	22.869.503,97
1.10	Relleno compactado suelo cemento 1:18	M3	92	76.933.02	7.077.837,84
1.11	Construcción casetas temporales	M2	347.5	43.876.26	15.247.000,35
1.12	Relleno Material de sitio	M3	752.1	15.844.60	11.916.723,66
<b>2</b>	<b>CIMENTACIONES</b>				
2.5	Zapatas 1.53* 1.53*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	6	269.718,75	1.618.312,50
2.6	Zapatas 1.50*1.45*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	13	247.741,94	3.220.645,22
2.7	Zapatas 1.20*1.20*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	5	168.258,34	841.291,70
2.8	Zapatas 1.75*1.75*0.40m;Ref:1/2" concreto 3000	Und	9	420.395,44	3.783.558,96
2.9	Zapatas 1.0*1.0*0.30m;Ref:1/2" concreto 3000 psi	Und	7	120.693,18	844.852,26
2.10	Viga tensora de cimentación 0.40*0.30Ref:5/8;e=3/8concreto 3000PSI	MI	134.1	100.248,16	13.443.278,26
2.11	Pedestales 0.8*0.40*0.8	ml	147,2	202.565,52	29.817.644,54
2.12	Sollado concreto de limpieza 2280PSI	M3	6.62	217.415,44	13.614.043,94
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURAS</b>				
3.8	Columnas 1.25*0.3mRef:5/8";e=37concreto3000psi	ml	21.5	325.646,65	7.001.402,98
3.9	Columna 0.4*0.4mRef:5/8";e=3/8"concreto3000	MI	12	140.038,68	1.680.464,16
3.10	Columna 0.3*0.3mRef:5/8";e=3/8"concreto3000	MI	27	116.249,98	3.138.749,52
3.11	Viguetamarremuros.15*0.2mRef:1/2"e=3/8"cccto3000psi	MI	726,4	48.378,39	35.142.064,56
3.12	Mesón concreto 0.6m,e=0.1m concreto 3000psi	MI	59	92.801,93	5.475.313,87
3.13	Muro de contención concreto ciclópeo	M3	50	193.260	9.663.000
3.14	Viga cimentación0.30*0.30mRef.5/8",e=3/8"cccto3000psi	MI	52.9	88.158,53	4.663.586,24
3.15	Viga intermedia0.30*0.40Ref5/8;e=3/8"concreto3000psi	MI	341	108.532,99	37.009.749,59
3.16	Viga aérea0.30*0.40Ref5/8",e=3/8 concreto3000psi	MI	829,5	114.149,24	94.686.794,58
3.17	Placa de cubierta módulos exteriores ccto 3000psi	M2	375,84	79.625,19	29.926.331,41
3.18	Placa de contrapiso e=0.1m concreto 3000psi incl. Malla electrosoldada	M2	1983,82	45.329,20	89.924.973,54
3.19	Losa entrepiso concreto metaldeck H=0.11laminacolaborante 2"cal22, entrepiso	M2	2092,7	83.200	174.112.640,08
3.20	Suministro e instalación viga cajón 2PHR 220x80x2mm conectores cortante	MI	1120	64.230,88	71.938.585.60
3.21	Columnetas 0.12*.25muros contención, Ref7/8" 1/2" e=3/8"concreto 3000psi	MI	100	41.091,96	4.109.196
3.22	Acero de refuerzo fy=60000psi	Kg	3900	3.500,95	13.653.705
3.23	Viguetas de amarre muros 0.15*0.2mRef3/8"e=2/8"cccto3000psi	MI	522	36.931,00	19.277.982
3.24	Columnetas0.20*0.15mRef:3/8";e=2/8"concreto 3000PSI	ml	362.5	39.297	14.245.162,52
<b>4</b>	<b>MAMPOSTERIA</b>				
4.4	Dilatación vertical para muros, incluye icopor, conectores	ml	1806	3.337	6.026.622
4.5	Dilatación para muros y elementos estructurales-icopor	M2	430	20.476,07	2618270
<b>6</b>	<b>PAÑETES</b>				
6.3	Pendientes e impermeabilización de losa e prom=3,0cm	M2	2092,7	20.476,07	42.850.266.66
<b>11</b>	<b>INSTALACIONES SANITARIAS SUBTERRÁNEAS.</b>				
11.5	Suministro e instalación de tubería sanitaria subterránea PVC4"	MI	260	22.830,09	5.935.823,40
11.6	Suministro e instalación de tubería de mortero 10"y12"	MI	79	23.155,06	1.829.249,74
11.7	Suministro e instalación de tubería de mortero 6"y8"	MI	352,2	16.083,42	5.664.580,52
11.8	Punto sanitario PVC 4"	Und	8	36.603	292.824
11.9	Punto sanitario PVC 3"	Und	5	26.160	130.800
11.10	Punto sanitario PVC 2"	Und	50	19.554	977.700
11.11	Sumidero de aguas lluvias en mampostería incluye tapa en concreto y rejilla	Und	7	484.476	3.391.332
11.12	Cámara de inspección altura de 2.00-3.00 incluye tapa	Und	5	982.221	4.911.105
11.13	Bajante de aguas lluvias 4"	Und	160	18.174,64	2.907.942,40

Por su parte la cláusula segunda determina modificación en cantidades iniciales de la siguiente forma:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT. INICIAL	CANT. MOD. 1	DIFERENCIA
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>				



**DIRECCION TECNICA**

1.1	Localización	MI	8434		
1.2	Excavación	M2	560		
1.3	Demoliciones y adecuación de lote	M3	1860		
1.4	Desalojo y retiro de escombros	M2	575		
1.5	Construcción de campamento	M2	70		
1.6	Relleno compactado	MI	8434		
1.7	Cerramiento	M2	240	240	0
<b>2</b>	<b>CIMENTACIONES</b>				
2.1	Zapatas 1.70*1.70*0.30MrEF1/2"concreto3000psi	Und	16	0	-16
2.2	Zapatas 1.35*1.35*0.30MrEF1/2"concreto3000psi	Und	99	80	-19
2.3	Viga cimentación 0.40*0.30*Ref5/8"e=3/8concreto3000psi	MI	896	693,65	-202,35
2.4	Cimiento corrido módulos comidas	MI	282	1276,4	994,4
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURAS</b>				
3.1	Columnas 0.70*=0.30mRef5/8"1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	672	470	-202
3.2	Columnas 0.40*=0.15mRef1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	74	0	-74
3.3	Columnetas 0.20*0.15mRef1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	814	1491,3	677,3
3.4	Viga intermedia 0.30*0.40Ref1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	862	0	-862
3.5	Viga de coronamiento	MI	862	0	-862
3.6	Gradería 2do piso hall de circulación	M2	184	0	-184
3.7	Viga canal 0.35x0.40x0.30Ref1/2"e=3/8"concreto3000psi	MI	302	0	-302
<b>4</b>	<b>MAMPOSTERÍA</b>				
4.1	Muros 0.15 espesor	M2	5540	4500	-1040
4.2	Muros ladrillo visto	M2	244	202	-42
4.3	Jardineras	MI	136	0	-136
<b>5</b>	<b>PISOS</b>				
5.1	Fundición pisos concreto	M2	8434	306,31	-8127,69
5.2	Enchape pisos grees interior	M1	2420	2163,82	-256,18
5.3	Enchape pisos grees exterior	M2	624	0	-624
<b>6</b>	<b>PAÑETES</b>				
6.1	Pañete sobre muros	M2	11840	9411	-2429
6.2	Pañete pisos	M2	2560	2290,13	-269,87
<b>7</b>	<b>CUBIERTAS</b>				
7.1	Cubierta sobre lámina metaldeck y concreto	M2	2460	0	-2460
7.2	Modulo metálico tipo alero	MI	168	0	-168
<b>8</b>	<b>INSTALACIONES ELÉCTRICAS</b>				
8.1	Punto eléctrico interno	Und	928	1232	304
8.2	Lámparas fluorescentes interiores	Und	86	0	-86
8.3	Punto eléctrico externo	Und	35	35	0
8.4	Lámpara pedestal exterior	Und	16	0	-16
<b>10</b>	<b>INSTALACIONES HIDRÁULICAS</b>				
10.1	Punto hidráulico agua fría	Und	68	68	0
<b>11</b>	<b>INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS</b>				
11.1	Instalaciones subterránea 6" PVC	MI	215	215	0
11.2	Punto sanitario	Und	48	0	-48
11.3	Cajas de inspección	Und	8	20	12
11.4	Bajante aguas lluvias	MI	184	0	-184
<b>12</b>	<b>CARPINTERÍA METÁLICA</b>				
12.1	Ventanería metálica lámina galvanizada calibre 22	M2	785	437,79	-347,21
12.2	Puertas batería sanitaria	Und	20	20	0
12.3	Protectores metálicos exteriores	M2	740	0	-740
12.4	Puertas principales de acceso	Und	8	11	3
12.5	Puerta lámina galvanizada calibre 22 local	Und	208	0	-208
12.6	Módulos comidas rápidas	Und	36	0	-36
12.7	Bancas metálicas exteriores	Und	18	0	-18
<b>13</b>	<b>ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS</b>				
13.1	Sanitario tipo institucional	Und	12	0	-12
13.2	Lavamanos tipo institucional	Und	12	0	-12
13.3	Lavaplatos acero inoxidable	Und	36	0	-36
13.4	Orinales cerámicos	Und	8	0	-8
<b>14</b>	<b>ESTUCOS Y PINTURAS</b>				
14.1	Acabado bajo placa	M2	2420	0	-2420
14.2	Pintura vinilo tipo1 interior y exterior	M2	11260	0	-11260
<b>15</b>	<b>ENCHAPES Y ACABADOS</b>				
15.1	Enchape cerámico piso pared (slón baterías)	M2	456	255	-201
15.2	Enchape granito pulido (meson-módulos)	MI	144	144	0
<b>16</b>	<b>VIDRIOS Y ACCESORIOS</b>				
16.1	Vidrio plano 5mm	M2	4354	0	-435

**DIRECCION TECNICA**

ACTA PARCIAL DE OBRA No.1. Con fecha 20 de diciembre de 2012 se firma acta parcial de obra entre la entidad interventora FRVM representada por el Ingeniero Wilmer Guamanzar M. e Inobras Ltda., firma Contratista representada por el Arquitecto Eduardo Obando Reyes; se expresa que a esa fecha el porcentaje ejecutado es del 74% y el valor a cancelar con esa acta es de \$581.470.501, quedando un saldo de \$614.903.986. Se anexa al acta parcial No. 1, cuadro que contiene información de condiciones actualizadas de acuerdo a acta de modificación No. 02 de 10 de diciembre de 2012 en el que se indica ítem, unidad, valor unitario, valor total. PRESENTE ACTA: cantidad, valor. ACUMULADO: cantidad, valor. Se plasma en el cuadro:

- ✓ Ítem 1. PRELIMINARES se planteó un valor de \$172.908.322,08, con el acta parcial No. 01 un valor ejecutado de \$157.807.610,02 y acumulado por \$157.807.610,02.
- ✓ Ítem 2.0 CIMENTACIONES: Valor total: \$171.325.237, y valor de acta parcial No. 1 y valor acumulado de: \$140.435.386,80
- ✓ Ítem 3.0 ESTRUCTURAS: Valor total previsto: \$225.882.379,10. Valor con el acta No. 1 y valor acumulado: \$211. 879.299,20.
- ✓ Ítem 4.0 MAMPOSTERÍA: Valor total previsto: \$129.762.064. Valor con el acta No. 1 y valor acumulado: \$78.137.283.
- ✓ Ítem 5.0 PISOS: Valor total previsto: \$74.242.013,77. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: \$0.
- ✓ Ítem. 6.0 PAÑETES: Valor total previsto: \$112.176.800,71. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: 0
- ✓ Ítem 7.0 CUBIERTAS: Valor total previsto: \$87.954.867. Valor con acta No 1 y valor acumulado: 0
- ✓ Ítem 10 INSTALACIONES HIDRÁULICAS: Valor total previsto: \$4.429.928. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: 0.
- ✓ Ítem 11 INSTALACIONES SANITARIAS SUBTERRÁNEAS: Valor total previsto: \$12.713.410. Valor con acta No 1 y valor acumulado: \$4.193.265.
- ✓ Ítem 12. CARPINTERÍA METÁLICA: Valor total previsto: \$54.014.321,90. Valor con acta No. 1 y valor acumulado: \$0.
- ✓ Ítem 13 ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS: Valor total previsto: 0.
- ✓ Ítem 14 ESTUCOS Y PINTURAS: Valor total previsto: \$0
- ✓ Ítem 15 ENCHAPES Y ACABADOS: Valor total previsto: \$18.882.765. Valor con acta No. 1 y acumulado: 0
- ✓ Ítem 16 VIDRIOS Y ACCESORIOS: Valor total previsto: 0.

**OBRAS NO CONTRATADAS Y NO CONTEMPLADAS:**

- ✓ Ítem 1 PRELIMINARES: Valor total previsto: \$79.786.450,82. Valor con acta No. 1 y acumulado: \$73.016.301,87.
- ✓ Ítem, 2 CIMENTACIONES: Valor total previsto: \$67.183.627,38. Valor con acta No 1 y acumulado: \$64.282.904,77.
- ✓ Ítem 3 ESTRUCTURAS: Valor total previsto: \$615.649.701,65. Valor con acta No 1 y acumulado: \$172.166.494,69.



**DIRECCION TECNICA**

- ✓ Ítem 4 MAMPOSTERÍA: Valor total previsto: \$8.644.892. Valor con acta No. 1 y acumulado: \$8.644.892.
- ✓ Ítem 6 PAÑETES: Valor total previsto: \$42.850.266. Valor con acta No. 1 y acumulado: 0.
- ✓ Ítem 11 INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS: \$ 26.041.357,06. Valor con acta No. 1 y acumulado: \$15.050.221.

**BALANCE DEL CONTRATO:**

VALOR CONTRATADO	100%	\$ 2.392.748.975	
ANTICIPO No 1 (11/03/2011)	33%		\$800.000.000
ANTICIPO No 2 (11/03/2011)	17%		\$396.374.487,5
TOTAL ANTICIPO	50%		\$1.196.448,5
ACTA PARCIAL No 1 EJECUTADA	49%		\$1.162.941.002,02
VALORES CANCELADOS INCLUIDO EL ACTA 1PARCIAL	74%		\$1.777.844.988,51
SALDO A FAVOR DEL CONTRATANTE	26%		\$ 614.903.986,43

**INFORMES DE INTERVENTORÍA.**

Informe de mayo 18 de 2011 ya se hizo alusión: El 18 de mayo de 2011 se presenta por parte del FRVM informe No. 1 de Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera. Corrobora el cumplimiento de parte del contratista en cuanto a los compromisos de calidad, técnicos, administrativos, financieros, socio-ambientales, de seguridad industrial y salud ocupacional. Expresa que no se han iniciado la construcción de la obra porque no se ha entregado al contratista el sitio donde se va a ejecutar, pero destaca que ha dispuesto compra de material para su realización, los que se encuentran almacenados en una bodega del mismo contratista, para su verificación dice que realizó visita tal como muestra en registro fotográfico y presenta relación del mismo en valor de \$722.834.560. Firma el informe el Ingeniero Javier Eduardo López Castro, Gerente. Fijan como tiempo de suspensión 135 días calendarios y fecha prevista para la reanudación 30 de octubre de 2011.

Informe de interventoría de 5 de agosto de 2012 dando cuenta en términos generales, que los trabajos realizados a esa fecha eran: aislamiento y cerramiento, demolición de estructuras en concreto, localización y replanteo, movimiento de tierra y excavaciones, desalojo de escombros, zapatas, viga de cimentación, cimienta corrido.

El informe de interventoría de 30 de noviembre de 2012 indica que los trabajos realizados son: aislamiento y cerramiento, demolición de estructuras en concreto, localización y replanteo, movimiento de tierra y excavaciones, desalojo de escombros, zapatas, pedestales, columnetas, columnas, viga de cimentación, viga tensora de cimentación, cimienta corrido, concreto ciclópeo con formaleta, placa contrapiso concreto, muros en ladrillo, viga intermedia, viga aérea, batería sanitaria instalaciones sanitarias. Dice que el avance de la obra es del 50% se anexa archivo fotográfico.

En informe de 7 de diciembre de 2012, la interventoría señala que los trabajos realizados a esa fecha son: aislamiento y cerramiento, demolición de estructuras en concreto, localización y replanteo, movimiento de tierra y excavaciones, desalojo de escombros, zapatas, pedestales, columnas, columnetas, viga de cimentación, viga tensora de cimentación, cimienta corrido, concreto ciclópeo con formaleta, placa de contra piso concreto, muros en ladrillo, viga intermedia, viga aérea, batería sanitaria, instalaciones sanitarias. Se manifiesta que la demolición de estructuras no ha podido cumplirse en su totalidad por la oposición de uno de los arrendatarios. El informe de interventoría técnica y administrativa y financiera de abril de 2013 a folios 1238 y siguientes plantea que los trabajos sobre la ejecución del contrato son de construcción de columnetas, muros de ladrillo, pañetes, módulos externos, impermeabilización de losas, anexa registro de fotografías. Calcula un avance del 80% de la obra.



**DIRECCION TECNICA**

Es fundamental en esta parte, traer el informe de supervisión a convenio 013 de 2011 (fls 1213-1225) del convenio para la interventoría en el que se indica avance de 80% garantizada la calidad de materiales. Menciona: “I [...] a interventoría mediante los ensayos necesarios solicitados ha corroborado que los materiales suministrados para la obra cumplen con las características y la calidad exigidas, así como también para la calidad del producto final” Expresa que la interventoría “ha realizado el control de ejecución por medio de inspección y vigilancia siguiendo los parámetros establecidos en los pliegos de condiciones y especificaciones técnicas del proyecto.

Los trabajos que se han ejecutado a la fecha son: se encuentran construidos los bloques 1-3-4-5 y módulos externos para comedores de los cuales y como registro fotográfico lo indica se evidencia la ejecución de los siguientes ítems: preliminares-100%, estructuras-100% mampostería-100% pañetes-80% instalaciones eléctricas-50% instalaciones hidráulicas-100% instalaciones sanitarias y subterráneas-100%” Se hace saber en el acta, que la obra a esa fecha estaba suspendida, por una parte, esperando la restitución de la bodega número 2 y por efectos de verificación y balance acordados por el Alcalde de Ipiales y la firma contratista a efectos de establecer cantidades de obra ejecutadas. Se anexa registro fotográfico.

**SUSPENSIÓN DEL CONTRATO:** EL 2 de abril de 2013 se firma acta de suspensión del contrato. La suspensión se prolonga hasta el 19 de agosto de 2014.

**REUNIÓN DE COMITÉ TÉCNICO:** Con fecha 29 de octubre de 2013 se realiza reunión de Comité Técnico donde se abordan temas relacionados con el alcance real del proyecto, análisis de precios unitarios. El contratista hace conocer que la propuesta de terminar un solo bloque altera el objeto del contrato y sería una manifestación unilateral y que el municipio debería recibir a satisfacción y exonerar al contratista del deterioro y detrimento de la obra. El 10 de enero de 2014 se reúne comité técnico en la que se aborda el tema de reinicio de la obra. En ese espacio se planteó la solicitud del contratista para que la administración reciba la obra a satisfacción la cual advierte quedará sin terminar, además llama la atención de que la entidad territorial cumpla con los compromisos de pago de diciembre de 2013. El Jefe de Planeación menciona en ese evento estar de acuerdo con la propuesta y que no existen a ese momento recursos para pagar y que en efecto se harán con recursos propios en marzo de 2014. El contratista llama la atención de la falta de voluntad de la administración y que sus condiciones no permiten seguir invirtiendo en la obra.

**REINICIO DE LA OBRA:** El 19 de agosto de 2014 se firma acta de reinicio de la obra. En el acta se advierte sobre las causas que determinaron la modificación del contrato original en cantidades y adiciones. Se menciona que el municipio estableció la necesidad de incrementar ítems no contemplados y no contratados sin que varíe el valor total del proyecto.

**PRORROGA DE LA SUSPENSIÓN:** Se acuerda prorroga mediante acta No. 2 de agosto 20 de 2014 solicitada por la interventoría, indicando que la ruta crítica producto de la modificación se encuentra en la construcción de 8 módulos faltantes ubicados en la parte de lote donde aún no ha realizado demolición de obra existente por ser esta una bodega ocupada por el señor Omar Benavides objeto de proceso de lanzamiento, por tanto, se requiere de un tiempo adicional de 100 días hasta el 17 de diciembre de 2014.

**ACTUALIZACIÓN DE PÓLIZAS:** Según se expone en oficio FRVM-357-2014 de 26 de agosto de ese año se actualizaron pólizas del contrato No 102-2010 como se plantea en resolución 138-2014 por la cual se aprueban dichas pólizas.

**PAGO DE ACTAS PARCIALES:** Se firma acta parcial No. 2 de septiembre 4 de 2014 por valor pagado de \$445.936.708. Se profiere resolución 289 de 10 de septiembre de 2014



## DIRECCION TECNICA

por la cual se reconoce y ordena el pago de un pasivo exigible por esa suma. El 13 de noviembre de 2014 se paga acta parcial No. 3 por \$52.444.643. El 28 de noviembre de 2014 se paga acta parcial No. 4 por valor de \$46.497.958 y se reconoce el pago de pasivo exigible mediante Resolución No. 430 de 19 de diciembre de 2014 por ese valor.

ACTA DE MODIFICACIÓN No. 3. El 19 de agosto de 2014 se suscribe acta de modificación sobre la obra, la cual contiene mayores y menores cantidades sobre ítems pactados reformar en la modificación de los diseños originales. Se plantean en el acta las causas que dieron origen a los cambios en diciembre de 2012. ACTA DE MODIFICACIÓN No 4. Se firma acta de modificación No. 4 de 9 de octubre de 2014 en la que se hace recuento de las causas y factores que la motivan como la estimación del municipio de incrementar cantidades de obra o ítems y disminuir en otros.

ACTA DE MODIFICACIÓN No. 5. El 28 de noviembre de 2014 se firma acta de modificación relacionadas con aprobación en mayores y menores cantidades de obra, respondiendo a las modificaciones pactadas sobre el diseño. ACTA DE MODIFICACIÓN No. 6. Se firma nueva modificación en cantidades de obra a implementar con fecha 17 de diciembre de 2014.

ETAPA POST CONTRACTUAL.: Es la etapa de finalización en la ejecución del contrato en la cual se da paso al balance de cuentas de tipo económico, técnico y jurídico a través del acto de liquidación con la intervención de las partes. Es el momento de la entrega y recibo de la obra en estado en que se encuentra. La liquidación es un paso obligatorio que fijan las partes, pero que de haberse establecido se debe realizar dentro de los cuatro meses siguientes al término previsto para la ejecución del contrato o del acto administrativo que ordene la terminación, o al de la fecha del acuerdo que lo disponga.

Respecto al contrato No. 102-2010 se cumplen los siguientes hechos en su etapa de finalización, como quiera que no ha sido liquidado: El 17 de diciembre de 2014, el Arquitecto Eduardo Obando Reyes en calidad de representante legal de la firma contratista Inobras Ltda., informa mediante oficio a la Ingeniera Ivannia Nataly Guevara, Gerente del FRVM entidad interventora, sobre la terminación en la ejecución del contrato No. 102-2010 y hace entrega de acta de ejecución de obra No. 5 para revisión y aprobación. En esa misma fecha, 17 de diciembre de 2014, se firma acta final de pago de contrato de obra No. 102-2010 entre Álvaro Pantoja Coral, Secretario de Planeación de Ipiales, Ivannia Nathaly Guevara Delgado, Gerente del FRVM como entidad interventora y Eduardo Obando Reyes, representante legal de la firma contratista Inobras Ltda., por valor de \$54.525.748,50; se anexa cuadro que indica cantidades ejecutadas y su valor total por \$2.380.380.234,3, respecto de un valor acordado de \$2.392.748.975, incluidas las modificaciones planteadas por las partes. El 15 de enero de 2015 se firma acta final aclaratoria por valor de \$57.655.936 correspondiente a pago de contrato.

INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA.: En enero de 2015 se presenta informe final de interventoría técnica-administrativa-financiera de contrato de obra No. 102-2010 por parte del FRVM. El informe concluye lo siguiente: "Las actividades realizadas hasta la fecha de finalización 17 de diciembre de 2014 contemplan una ejecución presupuestal del 99,48% con un saldo a favor del contratante del 0,52% (según balance del proyecto-acta final aclaratoria). El acta final aclaratoria, se realizará hasta que el contratista cumpla con los requisitos y obligaciones adjuntos al contrato como pago de impuestos, para posterior pago de la misma.

"El proyecto se encuentra ejecutado, según el contrato, en un avance del 99,48%, siendo este avance para la obra gris y se recomienda para contratos futuros realizar la construcción de obras para los acabados y obras complementarias teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:, Construcción de zonas duras y plazoletas. Construcción de parqueaderos y obras complementarias.. Implementación de tanque cisterna de almacenamiento de agua.. Construcción de instalaciones para equipo hidroneumático para bombeo hidráulico..

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*Construcción de instalaciones para subestación eléctrica (planta eléctrica).. Suministro e instalación iluminación exterior (lámparas de poste-reflectores). Suministro e instalación red eléctrica (cableado-tomacorrientes-interruptores y salidas para iluminación) de bloques. Suministro e instalación iluminación interior.. Construcciones de acabados de piso en bloques (cerámicas y barrederas). Suministro e instalación de vidrio plano para ventanería.. Construcción de enchapes para quioscos de comidas (cerámica, granito pulido). Acabados en repellos (estuco-pintura) . Suministro e instalación de red hidráulica contra incendios (hidrantes-gabinetes de distribución).. Construcción de baños y rampas para minusválidos.. Suministro e instalación de un circuito cerrado para vigilancia.*

*La descripción que se acaba de hacer, plasma con soporte probatorio, la teoría desarrollada en auto CDN 500-03-02-288 la cual es refrendada por el Despacho en este auto, confirmando la conclusión que fue en la etapa de ejecución del contrato No. 102-2010 donde se genera el hecho que desata el daño al patrimonio del municipio de Ipiales y que se relacionan con la decisión de modificar la forma en que se estructuró el proyecto para la construcción del centro de comercio popular. La planeación que se había indicado como una de las circunstancias generadoras del daño al patrimonio de la entidad territorial no puede sostenerse por las razones planteadas en el balance sobre esa etapa, toda vez, que el municipio en ese preciso marco es que presenta el estudio de necesidad, estudios previos, pliego de condiciones sobre los que debía estructurarse la propuesta, que culmina con un proceso de licitación para la selección del contratista.*

*Se reitera: La convocatoria contó con una sola propuesta, el Consorcio CCP\_Ipiales La evaluación de requisitos habilitantes, propuesta técnica económica (acta No. 079 de 22 de diciembre de 2010), dan lugar a su selección como oferta única la del mencionado consorcio, atendiendo a que su oferta se adecua a lo solicitado por el municipio de Ipiales. El diseño seleccionado y sobre la cual se levantaría la construcción del Centro de Comercio Popular, era la adecuada. La propuesta presenta un diseño que a juicio del municipio resolvía una problemática pública y los fundamentos en la que se soportaba eran técnicos como como informan los documentos que contienen memoria descriptiva del diseño arquitectónico, balance de cargas, memoria de cálculo estructural, propuesta de obra civil, programa de inversión y cronograma. Los diseños y cálculos para responder a la necesidad propuesta por el municipio fueron elaborados por profesionales expertos y con especialidad en cada uno de los temas. A folios 901 a 1000 se indican tales memorias de cálculo y especificaciones técnicas de construcción y los profesionales a cargo de su proyección con formación en Ingeniería Civil como especialidad Calculista, un Ingeniero Electricista. Ninguno de los componentes técnicos que se acaban de mencionar se objetó o cuestionó para sustentar modificaciones al diseño sobre el que debía construirse en perspectiva de resolver condiciones de trabajo de un número específico de vendedores sobre los que se levantó la propuesta y superar la problemática de ocupación de espacio público en un área concreta de la ciudad de Ipiales. La construcción del Centro de Comercio Popular, debía atender al diseño escogido o aprobado, pues como se planteó en la imputación, el diseño es precisamente “la prefiguración técnica de la obra que se va a construir, por eso incluye cálculos, topografía, costos, estudios de suelos, materiales, trabajos a implementar, planos destinados a resolver las necesidades de una población urbana específica y en unos tiempos concretos, luego los cálculos se hacen en un contexto especial, que en el caso del espacio público y ventas ambulantes se perfilan, no para resolver definitivamente el fenómeno sino a un colectivo especial centrado en un entorno concreto en este caso la Plaza Central, no para culminar en su totalidad una situación que surge y se reproduce en el tiempo en razones de las anomalías sociales y económicas del país”.*

*Se reafirma en este fallo lo desarrollado con fines de imputación de que: “las modificaciones sobre cantidades de obra, construcción de elementos no previstas y con los que se firmó el contrato se rompen inadecuadamente por razones que surgen desde la administración municipal en el año 2012 en el sentido de aumentar la construcción de locales e incluso levantar un nuevo bloque sin que aparezcan justificaciones técnicas que lo soporten, solamente la mención que la infraestructura diseñada no podría acoger a la*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*totalidad de vendedores informales, lo cual resultaba arriesgado en tanto el número de la ciudadanos en la informalidad siempre estará en crecimiento, la proyección se hace sobre un número específico de vendedores ubicados sobre un determinado entorno sobre quienes se pretendía resolver una problemática social, por tanto, someter el diseño planteado por el contratista adecuado a un momento y sitio específico, termina en la incertidumbre de desbalancear el presupuesto establecido para culminar de forma total una obra, aumentando sus cantidades con los efectos de una infraestructura inconclusa, en obra gris y bajo la especificación irregular de agotar su terminación en otra fase, lo cual no había sido contemplada, toda vez, que el diseño original culminaría con acabado total, pero en el afán de cubrir nuevas cantidades, nuevos diseños, se deja de hacer otros, con los resultados nocivos que ya se han planteado.”*

*Convalida esta Subdirección Técnica, la ubicación de la fase de ejecución del contrato donde surgen los problemas de los que se deriva el daño al patrimonio público. De la misma forma reafirma las siguientes conclusiones: Las persistentes suspensiones en la ejecución del contrato en la mayoría generadas por la ocupación de vendedores que no habían sido reubicados, e impedían la disposición del terreno para la construcción, son consecuencia de una planeación deficiente a cargo del municipio de Ipiales, las modificaciones respecto al diseño no se encuentran en ese hecho, tampoco derivan cambios en las cantidades de obra, ni sobre los costos que se calcularon en la etapa de formación o pre contractual. Las suspensiones tuvieron consecuencias respecta al aplazamiento en los tiempos y modificación en la forma en que se dispuso el pago del anticipo, afectado por irregularidades que llevaron a sanción penal a funcionarios involucrados en el tratamiento y trámite antijurídico de estos recursos vinculados a la financiación del contrato, pero en términos de la ejecución del contrato tendiente a la construcción Centro de Comercio Popular no lo afectaron, como quiera que las suspensiones se generaron por situaciones distintas, salvo los efectos que pudieron generarse sobre el consorciado Inobras Ltda., que asume la continuación de ese contrato bajo esas circunstancias y que precisamente se llevan en términos de perjuicios a un litigio judicial. De esa forma y como se dijo en la imputación, tales hechos no contribuyeron a que la obra no se entregara para cumplir los fines para los que se contrató, que es precisamente lo que representa el hecho dañoso representado en el pago de una obra que no pudo entrar en funcionamiento.*

*La primera modificación de 28 de febrero de 2011 se acuerda respecto al pago de anticipo, por cuanto la obra no había iniciado ante la presencia de vendedores en el sitio de construcción. El 13 de mayo de 2011 se firma acta No 1 de suspensión estableciéndose por la administración que hasta el 30 de octubre se produciría reubicación definitiva de los vendedores. El 16 de noviembre de 2011 se firma acta No 2 de suspensión porque la situación de reubicación de vendedores se mantenía. En el mes de febrero de 2012 se prorroga la suspensión por dos meses, y es en ese año que surge la propuesta de la administración de revisar el contrato con base en lo que denominan “proyección de la cantidad posible de vendedores que ejercían la actividad”, es decir, se trataba como se dijo de una manifestación sin sustento técnico, basada en un nuevo número de personas dedicadas a esta actividad informal, que como se dijo, siempre estará en aumento, sin embargo la administración sin sustento material expresa la obligación de verificar los impactos del proyecto respecto a su diseño inicial. La administración en Comité Técnico que se plasma en acta No. 001 de 4 de julio de 2012 plantea en la agenda (1). Modificaciones de los diseños iniciales y alcance del presupuesto, solicitudes realizadas por la parte contratante al contratista. (2). Modificación del presupuesto.*

*El fundamento de la administración de Ipiales eran censos futuros, es decir, ni siquiera documentos que soportaran el número de vendedores a la fecha de proponer las modificaciones. Se trataba en tal sentido de cálculos de una población que para esa fecha no eran ciertos, por eso no se allegan soportes documentales que informen que la cuantificación censal sobre la que se proyectó el contrato era equivocada y por tanto se justificaba un nuevo diseño con incremento en el número de locales comerciales para albergar al mayor número de beneficiarios. A través de oficio 1060-13-01 0374 de julio 23*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

de 2012, la Arquitecta Margarita Huertas, Secretaria de Planeación dirigido al Alcalde Darío Vela de los Ríos informa sobre reunión efectuada con la interventoría en la que se abordó la modificación al objeto del contrato No. 102-2010 y remite copia de acta de 6 de julio de 2012 suscrita por la mencionada funcionaria y el señor Wilmer Guamanzar Mejía, como Gerente de FRVM en calidad de interventora con el fin de analizar la modificación propuesta al diseño presentado por Inobras Ltda., a través del Arquitecto Eduardo Obando Reyes el día 5 de julio de teniendo en cuenta que se aumentó el número de vendedores a reubicar, como ya se mencionó anteriormente.

Expresa que el nuevo diseño contempla un nuevo bloque el número 5 destinado a los locales de granero y se proyecta el bloque 2 que se construirá en una segunda etapa. Se dice que el nuevo diseño aumenta la cobertura y la posibilidad de ampliación de una segunda etapa a futuro. En el acta se plasma que la parte contratante y la interventoría aprueban la implantación arquitectónica para inicio de la ejecución de los bloques 1,3,4 los cuales no se alteran en sus condiciones inicialmente contratadas y que queda pendiente aprobar el resto del proyecto hasta que se termine de revisar presupuestos unitarios y cantidades de obra. El contratante hará entrega a la interventoría de la información correspondiente a la modificación de los diseños y se definirá el alcance de la obra.

El 4 de diciembre de 2012 el contratista remite presupuesto y análisis de precios unitarios para modificación del contrato. Inmediatamente a través de oficio No. 512-12-01 de 5 de diciembre de 2012 el Gerente del FRVM entidad interventora del contrato No. 102-2010 pone a disposición de la Secretaria de Planeación de Ipiales, la propuesta presentada con las modificaciones en cantidades, ítems contratados y la adición de ítems y cantidades no contempladas, informando aprobación de la interventoría teniendo en cuenta entre otras razones que la parte contratante solicitó la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado: la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro de Ipiales. Se insiste que el 21 de diciembre de 2012 se firma acta de modificación y adición de ítems no contemplados al contrato de obra No. 102-2010, construcción de mayor número de locales por aumento de vendedores, pasando de 208 a 305 a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio.

El despacho se apoya nuevamente en las manifestaciones planteadas por la interventoría que expresa a la Alcaldía que las modificaciones generarían la entrega de la construcción en obra gris y la obligación de inyectar recursos para su culminación como se ha reiterado y presentado de manera textual con anterioridad, así mismo la advertencia del contratista al Alcalde de Ipiales en ese mismo sentido cumplimiento de Inobras Ltda. en la realización de las exigencias de cambios propuesto por la administración en el diseño de la obra que habían planteado para efectos del proceso de licitación, lo cual afecta ítems fundamentales en el diseño arquitectónico y de volumetría. El contratista le hace la observación al Alcalde que la obra podría incluso quedar en obra negra con efectos de deterioro y aislamiento.

Así entonces, el pago por una obra civil que se entrega en diciembre de 2014 a través de acta final, que es aclarada en enero de 2015 sin culminar y por tanto sin cumplir con objeto para la que se había contratado configura el daño al patrimonio del Estado, en este caso, representado por el municipio de Ipiales, sin embargo el hecho que genera dicho daño está representada en la decisión de modificar el diseño original de la propuesta seleccionada en la fase precontractual la cual se adecuaba a la necesidad presentada por el municipio de Ipiales en esa fase previa, como se pudo constatar con las pruebas que se acaban de citar y se acoplan de manera integral con la totalidad de elementos probatorios, que dan cuenta de la línea de tiempo que se surte en el contrato No. 102-2010. Los documentos reportan que los cambios en mayores cantidades respecto a elementos contemplados por la modificación bajo el criterio y obligación de no alterar el valor del contrato, implicaban menores cantidades de obra contenidos en ítems originales, con lo que se sacrifica la terminación total en la forma en que se había previsto con la proporción de infraestructura

**DIRECCION TECNICA**

*elegida para cubrir unas necesidades específicas y concretas respecto de un número específico de vendedores informales.*

*El siguiente cuadro indica las cantidades disminuidas en unos ítems, que representan las obras no ejecutadas para cumplir con los fines previstos en la contratación:*

CONDICIONES ORIGINALES.		MODIFICACIÓN 2 (12-21-12)			MODIFICACIÓN 3 19/08/2014		MODIFICACIÓN 4 09/10/2014		MODIFICACIÓN 5 28/11/2014	
VALORES		VALORES	ADICIÓN ÍTEMS	DISMINUCIÓN EN ÍTEMS	ADICIONES ÍTEMS	DISMINUCIÓN ÍTEMS	ADICIÓN	DISMINUCIÓN ÍTEMS	ADICIÓN	DISMINUCIÓN ÍTEMS
PRELIMINARES	59.096.312	172.908.322.1	113.812.010.1		584.871.18					
CIMENTACIONES	138.887.957	171.225.237	32.337.280		000000000					
ESTRUCTURAS	402.465.680	225.882.379		176.583.301	62.982.111.47					
MAMPOSTERÍA	328.951.640	129.762.064		199.189.576	22.918.853.73					
PISOS	380.434.976	74.242.013.85		306.192.962.15	000000000	306.192.962.15		29.028.766		39.938.354.8
PAÑETES	138.185.280	112.176.800.7		26.008.479.3	000000000	26.008.479.3				210.903
CUBIERTAS	156.226.320	000000000000			000000000					
INSTALACIONES ELÉCTRICAS	182.067.694	87.954.867		94.112.827	53.029.535.6					
INSTALACIONES HIDRÁULICAS	4.429.928	4.429.928			4.403.444					
INSTALACIONES SANITARIAS Y SUBTERRÁNEAS	33.406.572	12.713.410		20.693.162	560.863.74					
CARPINTERÍA METÁLICA	257.806.378	54.014.322		203.792.056	OTROS: 63.069.965.16					
ACCESORIOS Y APARATOS SANITARIOS	22.659.936	000000000000								
ESTUCOS Y PINTURAS	43.371.660	000000000000								
ENCHAPES ACABADOS	25.974.648	18.882.765		7.091.883						
VIDRIOS Y ACCESORIOS	16.225.500.17	000000000000								
<b>TOTAL</b>	<b>2.190.190.481.17</b>	<b>1.009.478.698.</b>		<b>1.033.664.246.45</b>	<b>207.549.644.81</b>	<b>332.201.441.45</b>		<b>29.028.766</b>		<b>40.149.257.8</b>

*Se tiene entonces, que con las modificaciones exigidas por el municipio sin un soporte y sustento técnico, sino soportado únicamente en la versión de un nuevo número de vendedores a reubicar sin que se aporte una estadística o un estudio censal, que termina en la aprobación en el aumento de cantidades de obra pasando de 208 locales que había previsto el presupuesto original a 308, aumento de infraestructura exterior y un nuevo bloque, sin afectar el valor pactado en contrato, era lógico que la obra no podía concluirse, más cuando los precios calculados sufren variación anualmente, lo cual era conocido en tanto la misma administración dispone que la obra se cumpliría en dos etapas, la primera con entrega de infraestructura en obras como en efecto sucedió, y una segunda con recursos frescos que la culmine totalmente y la ponga en servicio, lo cual no había sido acordado en la formación del contrato, no en el momento de la firma del negocio jurídico. Las variaciones al diseño y construcción de una estructura planteada para solventar en parte un fenómeno social como es la ocupación de espacio público por la economía informal y el mejoramiento de condiciones a los ciudadanos que ejercen ese oficio en un número que se identificó de manera específica para la formulación del proyecto y respecto a una área concreta termina frustrándose.*

*Convalida este auto lo planteado en la imputación, de que el daño está representado en la inversión que hizo el municipio de Ipiales de recursos públicos con el objetivo de cumplir unas competencias asignadas por la ley como ya se ha expresado y que estaba representada en una obra civil que en su etapa previa planteó de manera pública, una necesidad a cubrir como era el diseño y construcción del Centro Comercial Popular, sobre el que se desarrolla un proceso licitatorio en el que es escogida una propuesta que presenta diseños y presupuesto para la realización total de dicha estructura, cercenado por la decisión de modificaciones a los diseños y cantidades, con lo cual los fines institucionales que concretarían a través de la realización del objeto contenido en contrato No 102-2010, terminan en el fracaso.*



## DIRECCION TECNICA

*Otra situación a tenerse en cuenta en el presente caso, es que el presente asunto hace parte de los asuntos que evalúa la comisión Regional de Moralización, figura ésta creada mediante el Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011 - como una instancia integrada por las cabezas de las ramas del poder público y los organismos de control, separada de la figura -también rediseñada por el Estatuto- de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción (Ley 1474 de 2011, Art. 62 al 71) Según lo estipulado en dicha norma, cada Departamento debe implementar la Comisión Regional de Moralización que estará encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. La Comisión Regional estará conformada por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital.*

*En el caso que nos compete, la Comisión Regional de Moralización de Nariño como la instancia encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización, encaminados a la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el Departamento de Nariño, encuentra enfocada su acción en la revisión de casos priorizados de obras inconclusas, dentro de las cuales se encuentra el Centro de Comercio Popular, una obra de gran envergadura tanto de inversión económica o social para con los beneficiarios de dicha obra, pero que a la fecha demuestra un detrimento evidente por existir una obra deteriorada que ha perjudicado en diferentes estancias a la comunidad de Ipiales. Cuantificación del daño al patrimonio del estado. Dentro del proceso de responsabilidad fiscal se estimó la cuantía del daño, en la suma de dos mil trecientos veintidós millones setecientos veinticuatro mil doscientos noventa y ocho mil pesos (\$2.322.724.298.)*

*Conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien realiza gestión fiscal. Como se ha planteado reiteradamente por esta Subdirección, el daño en responsabilidad fiscal es producto de una conducta dolosa o gravemente culposa, lo cual se entiende que solo puede endilgarse culpa cuando obre prueba que conduzca a la certeza de la ocurrencia de una actuación como mínimo gravemente culposa por parte del servidor público o particular que realice gestión fiscal. Sobre el tema la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2002, indicó: "(...) el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía" "(...).11 En consecuencia, queda pues superada aquella percepción equivocada, de que el daño patrimonial que le pueden causar al Estado los agentes que no cumplen función fiscal tiene tal grado de diferenciación con el perjuicio que le pueden causar los fiscalmente responsables, que justifica o admite respecto de los segundos un tratamiento de imputación mayor. Por el contrario, visto el problema desde una óptica estrictamente constitucional, lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material. En esta medida, el grado de culpa leve a que hacen referencia expresa los artículos 4° parágrafo 2° y 53 de la Ley 610 de 2000 es inconstitucional y será declarado inexecutable en la parte resolutive de esta Sentencia.*

*Si bien es claro que el daño al patrimonio del Estado debe ser consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, la Ley 610 de 2000 no precisó sus modalidades, por lo cual debe recurrirse a los contenidos del derecho privado, específicamente a las previsiones del artículo 63 del Código Civil que definió la culpa, como aquella conducta que consiste, en no manejar los negocios ajenos, con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios: "Artículo 63.- Código Civil. Culpa y dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen usar en sus*



## DIRECCION TECNICA

*negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. Culpa leve, descuido leve, descuido ligero es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que deba administrar un negocio como un padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado. El dolo consistente en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad del otro.”*

*Al respecto, la Contraloría General de la República a través de la Oficina Jurídica en concepto N° 201EE0173363 de 24 de octubre de 2014, indicó lo siguiente: “Para efectos de definir el dolo o la culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual, a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, al indicar: “las culpas graves señalan los hermanos Mazeud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiere querido; era preciso no comprender quid omnes intellunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño”. De acuerdo con la jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves. (Derecho Civil. Parte II, Vol.II, pag.110) y agrega que “...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente... (Mazeud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictural y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág. 384.”*

*La ley 610 de 2000 plantea un vínculo directo entre la conducta y la gestión fiscal, de tal forma que es fundamental al momento de endilgar responsabilidad, dirigirse al contenido del artículo 3 de la ley 610 de 2000 que la define como el cúmulo de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. Sobre el tema la gestión fiscal, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 9 de agosto de 2001 señaló: “(...) Como bien se aprecia se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del estado, conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador, el tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del estado.”*

*Todo lo anterior permite ubicar la responsabilidad fiscal, como la conducta de servidor público o particular que ejerzan función fiscal, que al desligarse de los postulados previstos en el artículo 3° de la ley 610 de 2000 genera por acción u omisión daño al patrimonio público en grado de dolo o culpa grave. Omisión que ocurre cuando la autoridad pública, en este caso el gestor fiscal prescinde o se inhibe de actuar en el cumplimiento de las funciones previstas por norma respecto a su cargo, afectando intereses de otras personas, de la institución y para efectos de la responsabilidad fiscal el patrimonio del Estado, esto*

## DIRECCION TECNICA

*es, se produce perjuicio por incumplimiento de normas de observancia obligatoria, por eso el régimen de imputación es subjetivo.*

*Se trata del incumplimiento los deberes en el manejo y disposición de los recursos que se exige del gestor fiscal en el marco de la transparencia, la eficiencia y el respeto al derecho colectivo de la moralidad pública, sobre lo cual el Consejo de Estado, Sección Tercera, en una sentencia de 8 de junio de 2011 expresó: “[...] El concepto de patrimonio público cubija la totalidad de bienes, de derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo. [...]”. “[...] bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como, por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc. En donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población. Así mismo el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. [...]”. “[...] la afectación al patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa por cuanto generalmente supone la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos [...]”*

Conducta del señor Darío Ignacio Vela de los ríos. Como se tiene dicho, el auto de imputación de responsabilidad fiscal define que el hecho generador del daño está representado en la decisión de la administración municipal de Ipiales de modificar los diseños originales previstos en el contrato, exigencia que es presentada a la sociedad contratista y se concreta a través de acta en diciembre 21 de 2012. La intención de cambios en los diseños de la obra se empieza a ventilar desde inicios de 2012 cuando iniciaba la administración del periodo 2012-2015 en cabeza del Señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos. Muestra de ello es que el 29 de febrero de ese año cuando en el marco de la firma de acta de ampliación de suspensión de la ejecución del contrato por dos meses se hace conocer por parte de la Secretaria de Planeación de Ipiales, Arquitecta Margarita Huertas, el interés de la administración de modificar los diseños atendiendo a una nueva proyección en lo que dice “cantidad posible” de vendedores informales y las expectativas en el alcance del impacto de la obra. La prórroga en la suspensión se prolongaría hasta tanto se tuvieran los diseños definitivos. La solicitud de prolongar la suspensión se presenta mediante oficio No. 512-12-01 de 29 de febrero de 2012 por el señor Wilmer Guamanzar Mejía Gerente del FRVM a la Arquitecta Margarita Huertas Gonzales, Secretaria de Planeación, teniendo en cuenta esa pretensión por parte de la Alcaldía.

En esa línea, la misma funcionaria mediante oficio No. 160-13-01 de junio de 2012 le informa al Arquitecto Eduardo Reyes, representante de la sociedad ejecutora del contrato 102-2010 que el municipio de Ipiales por efecto del incremento de vendedores informales, requería que el proyecto “se desplace hacia adelante” con el fin de ubicar una bodega más de locales y dejar proyectada hacia futuro, en tal sentido le solicita presente el diseño correspondiente. En el mes de julio se evalúa la propuesta de modificación planteada por la contratista y en diciembre se presenta análisis de precios unitarios sobre la modificación ante el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal para su revisión y aprobación. El 5 de diciembre de 2012 el Ingeniero Wilmer Guamanzar, Gerente de la entidad interventora Fondo Rotatorio de Valorización Municipal pone en conocimiento de la Secretaria de Planeación, las modificaciones planteadas por la parte contratista, le expresa la aprobación de parte de esa interventoría. Le pone de presente que las modificaciones y adiciones obedecen a que el contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas que resultan indispensable en este tipo de obras, sin embargo sobre este aspecto no se mencionan cuáles y de ser básicas como las califica, con seguridad no generarían transformaciones de trascendencia en las condiciones de la obra.

## DIRECCION TECNICA

Lo importante de esta comunicación es la manifestación que hace la interventoría de que la parte contratante había solicitado la construcción de mayor número de locales por aumento de número de vendedores. Que la propuesta de modificación atendiendo a tal requerimiento de parte de la firma Inobras como contratista era aumentar, de 208 locales previstos originalmente, a 305 a través de la construcción de un nuevo bloque y 20 nuevos módulos exteriores de comercio. Le previene que la actualización o modificación de los diseños requería de una mayor y menor cantidad de obra contratada y de actividades no contempladas con el mismo valor pactado en el contrato. Igualmente le informa que se ha planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados pero con claridad le manifiesta la condición en obra gris en los se iban a entregar: *“cabe mencionar que la modificación de cantidades de ítems contratados y la adición de ítems no contemplados planteada no genera cambio en el valor total de contrato. Dice, que las cantidades que se van a aprobar en el respectivo acto administrativo no contempla la terminación total de las obras, en general se avanza hasta la configuración de cuatro bloques en un primer nivel y 29 módulos de comercio exterior (cuatro locales cada uno) con sus losas de entrecimpo y cubiertas respectivamente, todo en obra gris”*.

Recalca la interventoría que la terminación total de esta obra requiere de la adición de recursos, que en su momento deberá contemplar la administración municipal a través de Secretaría de Planeación. (fls 1139-1140). La nueva circunstancia lleva, como en efecto se decide en Comité Técnico en el que participan Inobras, la Dirección de Obra, la Residencia de obra, la Interventoría a definir aspectos para la continuación de la construcción por efectos de modificación, como completar planimetría del nuevo bloque 5 aprobado como adicional, definición de profundidades de desplante de zapatas y baterías sanitarias. En ese Comité, la interventoría llama al contratista a completar la información de los diseños arquitectónicos, eléctricos, hidrosanitarios y estructurales ajustados a las modificaciones aprobadas con fines de supervisión técnica y ejecución adecuada de la obra. Se expresa igualmente que se conservan condiciones iniciales de estructura y diseño arquitectónico de bloques que no se modifican y definen que en todos los bloques se realicen losas de entre pisos para posible proyección de segundos pisos. Sobre el bloque adicionado 5 mencionan que se debe realizar diseño estructural para posterior aprobación de modificación de licencia de construcción y ejecución y la necesidad de un nuevo diseño de la red de distribución de la red 1/2 tensión y alumbrado exterior público, contemplando caja de medidores para cada bloque de 50 locales.

Es el 21 de diciembre de 2012 cuando se firma definitivamente acta de modificación y adición de ítems no contemplados al contrato de obra No. 102-2010, por parte de la Arquitecta Margarita Huertas González, Secretaria de Planeación Municipal, Eduardo Obando Reyes Representante de Inobras, contratista, y Wilmar Guamanzar Mejía Gerente del FRVM, entidad interventora. Las consideraciones que soportan esa decisión fueron las siguientes: La existencia del contrato No. 102-2010. Solicita modificación de cantidades de obra y adición de ítems no contemplados, que no generan cambios en el valor establecido inicialmente. Solicitud de la Secretaría de Planeación Municipal al Jefe de Oficina Jurídica de Ipiales realizar los trámites para la firma del respectivo acto administrativo.

Las causas y factores que determinan la modificación de cantidades y adición de ítems fueron los siguientes: El contrato inicial no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al adecuado desarrollo cronológico para este tipo de obras son totalmente indispensables. La parte contratante ha solicitado la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proyecto que cumpla con el alcance y objetivo planteado; la reubicación de vendedores y la recuperación de espacio público del centro del casco urbano del municipio. Que revisados los censos se hace necesario dicho aumento. El contratista presentó la propuesta que fue aprobada por la Secretaría de Planeación, pasando de 208 a 305 locales a través de la construcción de un nuevo bloque y de 20 nuevos módulos exteriores de comercio. Se había planteado desarrollar paralelamente la construcción de todos los locales aprobados.

## DIRECCION TECNICA

En 2013, el Fondo Rotatorio de Valorización Municipal remite oficio FRM 306 a la Secretaría de Planeación en cabeza del Ingeniero Andrés Goyes, haciendo una proyección del balance de la obra a esa fecha. Indicando quedaban por ejecutar obras prioritarias por valor de \$82.947.817 y que el saldo por ejecutar en el contrato era de \$254.968.817 correspondientes a la etapa final. Que era necesario que la administración determine las necesidades sobre las que debía en esta etapa modificar de acuerdo a los cambios propuestos y aprobados sobre el diseño de la obra en diciembre de 2012. Le recuerda que por razones de aumento en el número de locales la obra quedaría en estado gris, es decir en un 60% de terminación por tanto y en aras de la culminación la administración debía adelantar acciones para la consecución de recursos que permitan culminarla.

En ese mismo sentido la firma contratista Sociedad Inobras, en oficio dirigido al Alcalde el 22 de noviembre de 2013 le expresa que la empresa había cumplido con las exigencias de modificación exigidas por esa administración respecto a los diseños que se habían presentado con fines de licitación para la selección en el contrato 102-2010, que como Alcalde conocía el contenido de dichos cambios respecto de precios y costos de la construcción del nuevo bloque 5 y 8 módulos exteriores dejando en abandono los bloques y módulos exteriores adyacentes. Incluso advierte que podría presentarse disminución de vendedores a reubicar o beneficiarios de la obra a un número de 34 que ocuparían un único bloque 5 y quedarían por fuera 274 usuarios. Le indica que las modificaciones afectaban ítems de instalaciones eléctricas ineludibles para la utilización de la construcción además afectaría elementos importantes del diseño arquitectónico y de volumetría.

Si bien es factible la modificación de los contratos públicos como lo indican los artículos 14 y 16 de la ley 80 de 1993, el primero al señalar que para el cumplimiento del objeto contractual las entidades estatales en su condición de dirección general y en la responsabilidad de ejercer control y vigilancia sobre la ejecución del contrato y con el objetivo exclusivo de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado, se trata de situaciones excepcionales y ajustadas a unos precisos elementos o circunstancias.

La segunda norma igualmente expresa situaciones de excepcionalidad para la modificación de los contratos al indicar que durante su ejecución la entidad pública cuando no haya acuerdo de las partes y a través de acto administrativo motivado podrá decidir la modificación mediante la adición o supresión de obras, trabajos, suministros o servicios con el fin de evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él. Que si las modificaciones alteran el valor del contrato en veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.

De tal forma que la administración está obligada a analizar la presencia de los aspectos que señala la ley con fines de modificar el contrato que no es cambiar el objeto y atender al principio de que los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones como sucede en el presente caso se plantearon en la etapa precontractual, que concluyó en la licitación pública para la selección del contratista de acuerdo a la propuesta técnica presentada para llenar la necesidad del municipio y se ratificaron al momento de la firma del negocio jurídico. Por esa trascendencia, es que todo

## DIRECCION TECNICA

cambio está sujeto a unos límites, esto es, no puede ser producto de la decisión sin sustento, sin una causa y deliberada por parte de la entidad estatal.

La Corte Constitucional en Sentencia C-416 de 2012 sobre la modificación de los contratos señaló lo siguiente: *«Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para «[...] evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación», entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2016, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.*

*La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso. Ahora bien, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.»*

Sobre el mismo tema el Consejo de Estado, en concepto radicado con el número 1952 de 13 de agosto de 2009, expresó: *“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado. [...] La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar. Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado. De*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes”.*

*En concepto de radicado 2263 del 17 de marzo del 2017, la misma Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó lo siguiente: “Sobre el alcance de dicha prohibición, la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó lo siguiente<sup>10</sup>: «Así, frente a circunstancias excepcionales la Administración podría usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, con el cumplimiento de los requisitos de ley. Se trataría de la excepción a la regla general de intangibilidad del contrato. La doctrina y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado aportan los elementos necesarios que permiten orientar a la Administración sobre esta vía excepcional y sus requisitos: - No podría aceptarse un poder ilimitado o absoluto de modificación, aun frente a circunstancias excepcionales. Por ello la modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto. [...] -Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas. Debe tratarse de la existencia de circunstancias surgidas de un riesgo imprevisible, no necesariamente de una situación no prevista, que pueda razonablemente considerarse en un futuro mediato o que debieron ser previstas en la etapa de planeación del contrato. Ello supone la existencia de circunstancias posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual, que, además, muestren la imposibilidad de cumplir lo pactado inicialmente, o su falta de idoneidad. Estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas. [...] -La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. La acreditación de estas circunstancias estará a cargo de la entidad estatal, justificada en los estudios previos y en la debida motivación del contrato modificadorio -El cumplimiento del límite cuantitativo consagrado en la ley para los contratos adicionales. [...] -Debe tratarse de prestaciones necesarias e inseparables técnica o económicamente del contrato inicial, que no permitan su uso o aprovechamiento independiente La modificación de las condiciones de la prestación o del contrato debe presuponer que no pueda ser materia de un nuevo proceso de selección, o de su contratación con un tercero, en razón a que, por su naturaleza, resulte inseparable técnica o económicamente de la prestación pactada en el contrato inicial”.*

*Para el caso que ocupa esa decisión, las modificaciones no se inscriben en las excepciones planteadas por la norma, la decisión de imponer cambios al diseño de la obra en construcción del Centro de Comercio Popular de Ipiales, no pretendía evitar paralización o afectación de un servicio público, o garantizar su efectiva prestación, tampoco el contrato tenía relación con alimentación escolar, explotación o concesión de bienes de propiedad estatal. Las modificaciones como se ha probado en el proceso, no contaron con el soporte técnico o de estudios que le indicaran la necesidad de alterar las condiciones sobre las cuales se escogió la propuesta y se pactó el objeto contractual, menos se motivó mediante acto administrativo tal la decisión, sino que la determinación se toma a través de acta de 21 de diciembre de 2012 acogiendo las razones que tenían que ver con la consideración de que había un nuevo número de trabajadores informales por reubicar por tanto el incremento en el la construcción que les albergaría pero sin el correspondiente soporte que así lo corroborara.*



## DIRECCION TECNICA

*En el testimonio que rinde dentro del proceso la Arquitecta Margarita Lucía Huertas Gonzáles, quien para la época de las modificaciones ejercía como Secretaria de Planeación, ratifica los motivos de tales cambios, entre ellos expresa que el tiempo que transcurrió suspendida la obra dio lugar al crecimiento en el número de vendedores por tanto era necesaria una ampliación, razón que no es justificable por que el fenómeno de la informalidad en un país con las características de injusticia e inequidad como este, siempre será de crecimiento. Sin embargo manifiesta que la factibilidad en tales cambios estuvo a cargo de la oficina jurídica y que el Alcalde era conocedor de tales circunstancias, por cuanto esas decisiones se planteaban en actas bajo custodia del Secretario Privado. Que incluso sobre ese tema se puso en conocimiento al Secretario de Hacienda con fines de disposición de recursos y eventuales vigencias futuras.*

*Menciona que a la época había un diseño para acoger a los vendedores que no tenían sitio, que era el proyecto original con una modificación básica. Que se realizaron aproximadamente 24 reuniones en presencia del Alcalde y su secretario privado para discutir el asunto en la que incluso hubo participación de la comunidad y que se encargó al Jefe de Espacio Público el censo de los vendedores. Reitera que el Alcalde Darío Vela De Los Ríos, era conocedor de la forma en que se toma esa decisión, que participó en la misma en tanto hizo parte de los Comités y era su secretario quien llevaba las actas de las reuniones. Que todas las decisiones que se tomaban contaban con el visto bueno de un comité interdisciplinario que conformó el Alcalde en el cual se incluía.*

*El señor Luis Miguel Córdoba el 12 de noviembre de 2024, quien en calidad Ingeniero Civil se vinculó en 2013 como profesional de apoyo al Fondo Rotatorio de Valorización Municipal de Ipiales, entidad interventora de contrato 102-2010, presenta testimonio informando sobre las modificaciones que “tenía entendido que en el 2012 se realizó una modificación al alcance y por tal a los diseños, porque, inicialmente se había propuesto o planificado un diseño 208 locales y la solicitud era la construcción de 305. Que la interventoría en ese tiempo 2012 se encuentra que no hay coincidencias con respecto a la topografía y estudios geotécnicos, se realizan unas recomendaciones normales de verificación de campo que tienen que ser obligatorias porque las evidencias geotécnicas del perfil estratigráfico no coincidían con los estudios iniciales de la planificación por parte de la interventoría se hace los requerimientos al diseñador y constructor que es el mismo para que verifique los suscitado. Por otra parte hubo una verificación del diseño por cambio de normas sismo resistente, situación que pudo conllevar a ajustes en el diseño, construcción y presupuesto. En adelante, ya no estuve en el Fondo. De la misma forma conozco que una suspensión se debió por el no desalojo de antiguo usuario de la antigua galería, por tanto, no se podía continuar con la demolición de estructuras y construcción de la nueva obra. De allí en adelante se presentaron unas modificaciones de mayores y menores cantidades de obra en el periodo 2013 a 2015 las cuales se hicieron en balance presupuestal y eran necesarias porque en una obra civil que fue modificada en su alcance inicialmente en el 2012, produciría mayores cantidades de obra, como también por los ajustes que se fueron realizando en la ejecución de la obra, por ejemplo, algo muy simple, si la topografía de campo no coincide con la topografía del diseño, es posible la variación de cantidades. En este caso sí hubo una modificación a la estructura, es viable que las cantidades varíen, eso pasa en cualquier obra civil. Esas fueron las modificaciones de 2013 a 2015 y que estaban sujetas a las modificaciones de 2012. Para informe final de interventoría, se informa que el proyecto llega a obra gris y se recomienda realizar la construcción de obras complementarias y de acabado. Para ese caso, es necesario tener un presupuesto adicional al contractual y el cual queda informado que se debe realizar en el informe final de interventoría como recomendaciones. Reitero que las modificaciones realizadas entre el 2013 y 2015 se producen en su gran mayoría por el cambio de la modificación al alcance del proyecto en el año 2012. En su momento, para legalizar esta modificación se debía hacer un adicional en el presupuesto para el alcance de lo modificado”.*



## DIRECCION TECNICA

*Da a conocer que la información que tenía era que la modificación obedeció a un nuevo censo de usuarios. Expresa sobre modificaciones y adiciones de ítems no contemplados al contrato de obra pública No. 102 de 2010, distintas a las del 21 de diciembre de 2012, como las actas modificatorias de fechas 19 de agosto (No. 3), 9 de octubre (No. 4), 28 de noviembre (No. 5) y 17 de diciembre de 2014 (No. 6), respectivamente, fueron en mayores y menores cantidades de obra, conservando el presupuesto inicial mediante un balance presupuestal. Menciona que teniendo en cuenta el informe final de interventoría donde se realizan las recomendaciones para implementar un proyecto o un nuevo contrato para realizar obras complementarias y de acabados, se tiene conocimiento de que se estaban realizando gestiones para realizar dichas obras complementarias por parte de la Alcaldía Municipal en el 2015. Fruto de las gestiones, el Alcalde Municipal en su tiempo realizó en su tiempo proyecto de acuerdo para realizar un crédito ante Banco de Occidente con el fin de realizar las obras complementarias y de acabado recomendadas en informe final de interventoría. Desconozco el valor y el resultado de dicha gestión, si fue aprobado por el Concejo Municipal, si se hizo estudio previo para continuar el proyecto y si se aprobó el crédito.*

*La Arquitecta María de Jesús Ruiz, quien para la época prestaba sus servicios profesionales como apoyo técnico en el Fondo Rotatorio de Valorización de Ipiales, entidad encargada de la interventoría, expresa que la preocupación de esa entidad respecto a las modificaciones al diseño eran que el presupuesto no iba a alcanzar para dejar terminada la obra puesto que la ampliación en el número de locales incrementaba el valor del contrato, que para ello el Doctor Darío Vela De Los Ríos adelantaba gestiones para un empréstito para poderla culminar.*

*Sobre el sustento para la modificación menciona que conoce de cerca la situación porque su madre es comerciante que ejercía la labor en la antigua plaza central, y que tenía que ver que el diseño no tuvo en cuenta el espacio donde se ubicaría a los comerciantes de ese espacio, sobre los demás vendedores que se pretendía ubicar dice que no conoció de donde salió la necesidad de aumentar los locales. Que la propuesta de dividir la ejecución del contrato en dos etapas era precisamente porque no existían los recursos para dar por terminado ese proyecto. Sobre dificultades e imprevistos dice que recuerda la ocupación de una bodega por parte del señor Omar Benavides que se negaba a hacer desalojo.*

*La señora Lola Alicia Patiño Tarapuez, en su testimonio informa que conoce que en el transcurso del contrato, la administración municipal exigió al contratista cambios en el número de locales inicialmente establecidos en el contrato que por tanto el acabado en obra blanca se sacrifica y termina entregándose en gris. Que Inobras como contratista se había opuesto a esas modificaciones y había propuesto que se haga de parte de la administración esfuerzo económico para poderla culminar. Que pese a las modificaciones y sus implicaciones el contrato no tuvo reajuste en el tema económico.*

*El señor Diego Fernando Erazo Dorado, que ejercía en el tiempo de ejecución del contrato como arquitecto residente de la obra civil contenida en contrato 102 de 2010, menciona que conoció los diseños originales de la obra porque eran los planos que el municipio entrega para la construcción. Dice que posteriormente se entregaron los rediseños acorde a las exigencias del municipio contratante, que como residente y parte de la empresa constructora se limitaron a obedecer las exigencias del contratante, que no conoce si se satisfacía o no las exigencias de los comerciantes respecto a número de locales, que eso es parte de los estudios previos que el municipio saca antes de la licitación. Que los censos que se debieron realizar son responsabilidad del contratante. Que conocía los motivos de las suspensiones y que correspondían a que el municipio carecía de los recursos para realizar pagos de avance de obra de acuerdo a las continuas manifestaciones del alcalde de turno Darío Vela. Desde la parte constructiva, dice, que da cuenta de las suspensiones físicas de la obra porque tiene entendido que desde el momento de la adjudicación hasta el inicio real hubo suspensiones de carácter administrativo. Sobre las modificaciones dice que el proyecto contemplo cinco bloques de locales más los puestos de venta exteriores*



## DIRECCION TECNICA

*igualmente contemplados en el diseño. Por problemas presupuestales de municipio, inicialmente se iban a construir tres bloques y los quioscos, pero que posteriormente, el contratante dio la orden de construir un bloque más aumentando el número de locales. Esto dio como resultado que la obra inicialmente contratada en obra blanca o terminada se tuviera que restringir a obra gris para lograr la igualdad presupuestal con el aumento de cuarto bloque de locales y deja constancia que está por construir un quinto bloque. Que para la terminación completa de la obra, expresa que no hubo aumento de recursos lo que se logro fue una igualdad entre mayores y menores cantidades de obra, que la administración de ese tiempo en cabeza del Alcalde Darío Vela, planeó la ejecución de una segunda etapa para la construcción del Centro de Comercio Popular que consistía en la entrega de los acabados, de eso dice tiene conocimiento y hacer entrega de copia de resolución 487 de 2015 primera hoja donde consta inicio de proceso administrativo para obtener consentimiento de proponentes para revocar acto administrativo de apertura de proceso de licitación pública LP004 2015; oficio dirigido al señor Alex Alberto Paz por asesora jurídica de Ipiales y de contratación, de 30 de diciembre de 2015 solicitando diligenciar formato de autorización para la mencionada revocatoria, formato, solicitud de especificaciones técnicas acerca de la licitación LP004 2015 por parte del Arq., Alex Alberto Paz. Primera hoja de resolución No. 188 de 8 de marzo de 2016 por la cual se revoca el acto administrativo de apertura del proceso de licitación LP 004-2015. Menciona que el avance de la obra en 2011 era de cero por cuanto el lote donde se iba a construir estaba ocupado por vendedores, que la obra física empezó el 25 de junio de 2012 cuando inició su labor como residente. Que la obra se suspendió en abril de 2013 por 16 meses y se dio continuidad al trabajo en agosto 19 de 2014 y culminando en diciembre de 2014. Dice que falta un 30% para terminar la obra que corresponde a ventanería, vidrios, puertas, pintura, enchapes, instalación de accesorios eléctricos, pavimentación exterior entre otros que habilitarían el proyecto para su uso inmediato. Que Inobras no presento propuesta de diseño modificado porque ya estaba concebido en todos sus componentes técnicos.*

*Con fecha 22 de noviembre de 2024 se práctica testimonio con la señora Gloria Isabel, informa que la obra inició el mes de junio de 2012 después de haber realizado los ajustes y modificaciones que requería el nuevo equipo de gobierno y se impuso el cambio del objeto del contrato pasando de 208 locales terminados a 304 locales en obra gris aduciendo que las necesidades del municipio y por los censos que habían actualizado era necesario densificar el número de posibles beneficiados del proyecto y que las obras de acabado u obra blanca se realizarían en una segunda etapa. A pesar de la advertencia que Inobras hizo de la inconveniencia de dejar una obra sin terminar, el equipo de gobierno insistió y exigió que Inobras haga los cambios que según ellos eran necesarios. Inobras, se vio obligada a aceptar siempre por el asunto del anticipo que estaba siendo cuestionado y que a pesar de no haber recibido ese dinero a Inobras lo hacían responsable. En el mes de junio de 2012 se hace la entrega parcial del lote sobre el cual se va a realizar la construcción porque uno de los vendedores se niega a desalojar el sitio donde tenía su negocio. En noviembre de 2012 Inobras hace entrega de acta de avance de obra No. 1, con un porcentaje ejecutado de 50%, todo esto hay que resaltar que hasta ese momento Inobras no había recibido ni un peso por parte de la Alcaldía, es decir se financió todo ese avance con recursos de Inobras Ltda., quien tuvo que acudir al crédito y a venta de activos para poder cumplir. Esa acta, no se pagó en tiempo oportuno porque, según el Alcalde, no había dinero para cubrir ese avance y tomó la determinación de suspender la obra. Pasó como seis meses aproximadamente y por derechos de petición y solicitudes de Inobras se reinició la obra y se hicieron pagos parciales del acta No. 1 así continuó la obra con dificultades en los pagos hasta junio de 2014 que se hizo la entrega final del proyecto de acuerdo a lo establecido en el contrato con una calidad de obra excelente. De eso hay constancia y reposa en los archivos, hace entrega de unas impresiones de fotografías donde se ve el estado en que fue entregada la obra a satisfacción del contratante y recibido por Interventoría. Igualmente entrega documentos relacionados con la existencia de una licitación donde se realizaría la segunda etapa o segunda fase del proyecto que incluye los adicionales y la terminación en obra blanca o de acabados de toda la obra.*



## DIRECCION TECNICA

*Con esto se puede ver que no es verdad que haya habido la intención de dejar una obra inservible, sino que hubo la disponibilidad de terminarla y dar al servicio de los vendedores informales de la ciudad de Ipiales un sitio cómodo, seguro y funcional que les permitiera trabajar de manera digna. Dice que si hasta el momento que rinde la declaración la obra sigue inconclusa no es por que Inobras haya hecho las cosas mal, sino porque no ha existido un mínimo de voluntad por parte de la Alcaldía del municipio de darle continuidad y terminar una obra que es muy necesaria para Ipiales. Menciona que el estado actual de las obras que se entregaron en el año 2014 es de abandono, sin embargo, estructuralmente se encuentra sin ningún inconveniente, es decir, si existe voluntad la obra se puede terminar y ponerla al servicio de quienes lo requieran, menciona que no existe pérdidas de dineros públicos, y vale señalar que Inobras nunca hizo el papel de gestor fiscal, no estaba en posición de hacer oposición a las decisiones de su contratante a pesar de las advertencias realizadas oportunamente, la obra aún sigue en obra gris, que no quiere decir que sea inservible, es muy distinto.*

*Se hace entrega de los documentos mencionados en 13 folios de fotografías de la obra al momento de la entrega. Igualmente copia de oficio de 26 de junio de 2012 firmado por la Secretaria de Planeación de Ipiales Margarita Huertas dirigido al Arquitecto Eduardo Obando, Representante de Inobras solicitando que el proyecto inicialmente establecido se desplace un poco hacia adelante para ubicar una bodega más de locales comerciales y dejar proyectada otra para futura etapa, menciona que esto es importante porque refiere a la construcción de una futura etapa, por eso Inobras no estaba obligado a terminarla. Entrega dos folios de acta de reunión de 6 de julio de 2012 entre la Secretaria de Planeación Margarita Huertas, la entidad interventora FRVMI representada por el Ingeniero Wilmer Guamanzar, y el Arquitecto Eduardo Obando Reyes representante de Inobras Ltda. donde se plasma la forma en que iba a quedar la obra. Entrega de 9 folios que prueban la existencia de la licitación LP 004-2015 que consideraba la terminación de la obra Centro de Comercio Popular : Oficio de 30 de diciembre de 2015 firmado por la Jefe de Oficina Jurídica y de Contratación del municipio de Ipiales dirigido al señor Alex Alberto Paz Hurtado de la Unión Temporal CCP Ipiales proponente de licitación pública LP004-2015 solicitando autorización para la revocatoria del acto de apertura, formato de autorización, Resolución No 487 de diciembre 21 de 2015 por la cual el municipio de Ipiales inicia procedimiento administrativo para la obtención de consentimiento de los proponentes para revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública LP 004-2015 con la primera consideración incompleta y la parte final del acto administrativo en los artículos 3° y 4° y la forma de la señora Liliana Burbano Benavides Alcaldesa Encargada, primera hoja de Resolución 188 de 8 de marzo de 2016 por la cual se revoca acto administrativo de apertura del proceso de apertura de licitación pública LP 004 2015 contiene una parte de la hoja uno de la parte considerativa, Oficio de 4 de noviembre de 2015 firmado por el Arquitecto Alex Alberto Paz Hurtado dirigido a Alcaldía de Ipiales solicitando información o expedición de paquete técnico del proyecto objeto de licitación LP-004-2015 en condición de posible oferente, oficio de 20 de noviembre de 2015 firmado por el mismo Arquitecto dirigido a la Alcaldía de Ipiales sobre respuesta a solicitud que había presentado respecto a observaciones un folio de la primera parte del oficio.*

*Menciona que Inobras no consideró desistir del contrato por efectos de las modificaciones atendiendo a la orientación de los asesores de la empresa que si bien el anticipo había sido entregado de manera irregular al Arquitecto Fabián Unigarro, Inobras tenía que responder y la empresa no estaba en la capacidad económica de asumir ese cargo. Lo que más le preocupaba a Inobras era que la empresa estaba ejecutando un proyecto de construcción de viviendas y tenía la responsabilidad con los compradores y con el banco de cumplir con un crédito constructor y la entrega de las viviendas y a Inobras llevar un proceso ya por mucho tiempo como era hasta el contencioso administrativo era perjudicial en todo sentido y nos indicaron expresamente que nos podían aplicar la caducidad y eso no se podía permitir. Menciona que cuando Inobras tuvo conocimiento de la adjudicación contrato se enteraron que los diseños fueron elaborados por personas altamente calificadas y realizaron un trabajo cumpliendo todas las normas requeridas. Que las modificaciones a*



## DIRECCION TECNICA

ese diseño original fue pasar de obras de acabados a obra gris y aumentar un bloque de las mismas características a las que ya existían en la propuesta inicial por lo tanto los diseños y cálculos seguían siendo los ya aprobados. Las modificaciones en cuanto a implantación o ubicación de los bloques de locales en el lote los hizo Inobras, con la aprobación de la interventoría. Dice que el municipio recibió la obra a satisfacción de acuerdo al contrato y se verificó el cumplimiento del mismo, tanto en calidad como en cantidad de obra ejecutada y se firmó el acuerdo entre el contratante el municipio de Ipiales representado por el Jefe de Planeación Municipal, el Interventor que era el Gerente del Fondo Rotatorio de Valorización y el contratista Inobras. Sobre las modificaciones al diseño, plantea que el inicio de obra se acordó con quien entonces asumía el nuevo periodo de la Alcaldía de Ipiales que era el Doctor Darío Vela, junto a su equipo técnico representando por la Arquitecta Margarita Huertas Jefa de Planeación y el Ingeniero Wilmer Guamanzar, director del Fondo Rotatorio de Valorización de Ipiales, quienes indicaron que era necesario la modificación del objeto del contrato por cuanto el número de comerciantes que requerían de un sitio en el Centro de Comercio Popular era mayor y que era preferible hacer mayor número de locales en obra gris y que la obra blanca o de acabado la proyectaban para hacerla en una segunda etapa, a pesar de las advertencias realizadas por Inobras se insistió en ese cambio y bajo esas condiciones se dio continuidad al contrato. Dice que Inobras manifestó y advirtió que lastimosamente una obra que inicia en un periodo de alcaldía difícilmente quien le sucede en el siguiente periodo termina las obras inconclusas que era mejor dejar una obra más pequeña pero completamente terminada. El Alcalde manifestó que él iba a terminar la obra en su periodo con una nueva licitación para la culminación de obras de acabado. Prácticamente fue un compromiso y como ya había dicho efectivamente hubo una licitación para esta culminación de obra que desafortunadamente se desestimó y revocó esta licitación. Reitera que Inobras no tenía alternativa de rechazar o de desistir del contrato, porque había el precedente del desembolso de un anticipo entregado irregularmente y obligaba a dar continuidad al contrato, porque de lo contrario se vería inmersa en una demanda por incumplimiento, además de tener que responder por un anticipo que no había recibido. Eso no daba alternativa, había que continuar, sí o sí. Dice que desde el inicio el municipio contempló la ejecución de una segunda etapa en el proyecto de centro de comercio popular, por eso, tomó la determinación en esta primera etapa que se hicieran 308 locales en obra gris y que en una segunda etapa iban a construir un bloque adicional y los acabados de toda la obra. Aporta como hecho nuevo que es de conocimiento público la existencia de una acción popular porque hubo amplia difusión a través de los medios radiales, televisión local y redes sociales, que la misma fue presentada por el señor Herlinto Velasco Arteaga, fue fallada y se ordenaba al Alcalde dar cumplimiento al contrato con Inobras Ltda., y continuar con la segunda etapa que era la construcción de un bloque adicional y las obras de acabado que permitieran poner en servicio la obra realizada y entregada al municipio desde el año 2014 ya que se considera una obra prioritaria para el municipio de Ipiales. Hasta la fecha no se ha dado cumplimiento, esto demuestra que hace falta un poco de voluntad por parte de la Alcaldía y poner esta obra al servicio de los comerciantes que hoy por hoy tienen que trabajar en las calles con el peligro que esto conlleva en lugar de estar ocupando unos locales cómodos, funcionales y que les brinden seguridad. Sobre este tema aporta una copia del documento de sentencia en la acción popular referida en 22 folios.

Las pruebas tanto documentales, como los testimonios dan cuenta que las modificaciones propuestas por la administración municipal de Ipiales para el año 2012 y que se concretan en acta de 21 de diciembre de ese año, no tenían relación el componente de cimientos, estructura arquitectónica, eléctrico, hidrosanitario, acabados, pisos, enchapes y demás componentes constructivos de la obra civil contenida en contrato No. 102-2010, esto es, que los diseños presentados en la licitación pública acogían las necesidades requeridas por el ente territorial respecto a la construcción del Centro de Comercio Popular. Así mismo se corrobora que las modificaciones propuestas no se enmarcan en situaciones excepcionales como lo plantea la ley 80 de 1993 en los artículos 14 y 16 y desarrollado por la jurisprudencia como se planteó con anterioridad. Las modificaciones se asientan en una acta que recoge las razones o causas por las cuales se proponen desde la administración, como son la

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*existencia nuevos vendedores informales a reubicar con lo que se consideró por la autoridad local contratante aumentar las cantidades de obra, específicamente mayor número de locales con la construcción de un nuevo bloque, pasando de 208 a 305, y locales o quioscos exteriores.*

*La causa de nuevo censo o proyección de mayor número de vendedores informales no se sustenta en términos técnicos o de estudio estadístico o censal, sino que se queda en la afirmación sin respaldo material. Las pruebas contenidas en documentos y los testimonios indican que las modificaciones sobre el diseño de la obra, implicaron mayores cantidades construidas sin afectar el valor original del contrato y sin considerar variación de precios, lo cual condujo a aumentar mayor proporción en unos ítems y disminución en otros, manifestándose finalmente en el sacrificio de una infraestructura que se diseñó para entregarse totalmente acabada y para funcionamiento, por una estructura en obra gris y abierta por determinación de la misma administración a una segunda etapa, cuando lo pactado fue culminación en una sola fase.*

*El Alcalde para año 2012 señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, conocía y era participe de la propuesta de modificación, si bien se había delegado las funciones de contratación en la Secretaría de Planeación, estaba al tanto de tales circunstancias e incluso participaba del Comité Multidisciplinario que el mismo constituyó con fines del contrato No. 102-2010. Era conocedor igualmente de los efectos de las modificaciones a los diseños originales, pues la propuesta radicaba en ampliar las cantidades de construcción aumentando el número de locales interiores con la construcción de un nuevo bloque y mayor número de módulos exteriores. La interventoría advierte sobre las consecuencias expresando que los cambios llevarían a la entrega de la estructura en obra gris y la necesidad de incorporar nuevos recursos para la terminación total.*

*En ese mismo sentido, el contratista como ya se ha repetido recalca que la implementación de las exigencias de modificación propuestas desataban cambio lógicos respecto a los precios contenidos en el proyecto modificado, que la construcción de un nuevo bloque terminado reduciría y hasta se agotarían recursos al resto de la obra, trastocando las especificaciones contratadas sobre una infraestructura que se previó en un principio entregarse culminada y para el servicio.*

*El conocimiento que tenía el Alcalde de Ipiales para el periodo 2012-2015 sobre los efectos de las modificaciones propuestas en términos de que se avanzaría hasta una construcción obra gris que implicaba inutilización para los fines para los que se contrató, es refrendado por los anuncios que se iban presentando respecto a culminar el proyecto en una segunda etapa, cuando lo acordado y sobre el que se agotó el procedimiento contractual en sus etapas previa y a la firma era que se agotaba en una sola. Se sabía que la compensación con mismo valor entre mayores cantidades y menores en algunos ítems, conduciría a inconclusión de dicha infraestructura, por tanto disponen de gestiones para la consecución de recursos para poderla terminar y resolver el objeto que llevó a la firma del contrato, cuando la lógica era culminar la obra conforme a los diseños originales y frente al fenómeno creciente de la economía informal y la ocupación del espacio público iniciar después de culminar el primer proyecto un segundo proceso contractual.*

*Previendo los efectos que la administración pudo evitar, relacionados con las modificaciones a un contrato firmado para culminar el Centro de Comercio Popular en una etapa y que por unas modificaciones sin sustento técnico impusieron con el mismo presupuesto construcción de mayores cantidades, dejando un equipamiento en obra gris, por tal sin funcionamiento material, el señor Darío Vela de Los Ríos, inicia la gestión para la consecución de recursos para garantizar la culminación de la obra por vía de un empréstito o crédito bancario, cuando los efectos negativos respecto a los cometidos que el municipio pretendía cumplir iban a fracasar. Dan cuenta de esta situación el Acuerdo No 023 de noviembre 28 de 2014 por medio del cual el Concejo Municipal de Ipiales concede facultades protempore al ejecutivo local para gestionar y suscribir contratos de empréstito*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

**DIRECCION TECNICA**

con entidades financieras públicas y privadas del orden nacional e internacional. (fls 2639 -2643. Con esas facultades el señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos solicita empréstito por \$2.000.000 mismo que fue aprobado, sin embargo por información de la misma entidad en oficio de 19 de noviembre de 2024 a folio 2992 no se produjo desembolso y por tanto la deuda no se hizo efectiva.

Sobre esa situación se tiene igualmente que en el periodo de su administración año 2015 se inicia proceso para la adjudicación de la construcción del Centro de Comercio Popular segunda etapa, el cual fue registrado en su viabilidad y elegibilidad en banco de proyectos con fecha 13 de octubre de 2015. (fl 2998). En ese sentido se elaboran y publican estudios y documentos previos para la contratación de la obra pública “Construcción del Centro de Comercio Popular del Municipio de Ipiales, Segunda Etapa,” el cual fija como costo total de la obra tendiente a terminar la construcción en \$1.438.902.677 (fls 2999-3010) En la descripción de la necesidad se menciona: “Por medio del proceso de contratación pública LP 006 de 2010 la administración municipal de vigencia 2008 -2011 contrató el proyecto denominado diseño y construcción del centro de comercio popular municipio de ipiales departamento de nariño, por un valor de dos mil trescientos noventa y dos millones setecientos cuarenta y ocho mil novecientos setenta y cinco pesos (\$ 2.392.748.975 ) con los cuales se ejecuta la construcción de obra gris de cuatro (04) bloques de un piso de 50 locales cada uno, un bloque de un piso con 34 locales y 31 kioskos de cuatro locales cada uno para un total de 308 locales, de acuerdo al acta final de fecha 17 de diciembre de 2014, quedando pendiente principalmente la ejecución de los acabados arquitectónicos, es decir la instalación de pisos, pintura de muro, instalaciones eléctricas, entre otros, razón por la cual es deber de la vigente administración continuar con la ejecución de la siguiente etapa, así disponer apropiadamente de este espacio creado principalmente para mejorar las condiciones de servicio de los vendedores y compradores, mejorar las condiciones del espacio público y transitabilidad tanto de peatones como vehicular y disminuir focos de insalubridad en las calles. Teniendo en cuenta la magnitud del proyecto para la presente contratación se ha programado la ejecución de los terminados arquitectónicos de las áreas comunes y de 258 locales comerciales, quedando pendiente la ejecución de un bloque de 50 locales comerciales y los acabados de un bloque que ya se encuentra en obra gris esto debido a la ausencia de la totalidad de recursos económicos para ejecutar la obra en conjunto, por lo que se considera la ejecución de una tercera etapa. Así mismo se considera de acuerdo a la necesidad de la comunidad y la cantidad de beneficiarios del proyecto la construcción de un segundo piso, teniendo en cuenta que la estructura existente cuenta con las condiciones para una futura ampliación.”

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

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

## DIRECCION TECNICA

*El proceso culmina a través de Resolución No. 188 de marzo de 2016 por la cual se revoca el acto administrativo de apertura de proceso de licitación pública LP-004-2015. Acto firmado por el señor Jonás Ricardo Romero Sánchez, Alcalde de Ipiales. (fls 3011-3016), la cual es resultado de Resolución No, 487 de diciembre 21 de 2015, es decir del periodo 2012 – 2015 por medio de la cual se inicia un procedimiento administrativo para la obtención del consentimiento de los proponentes para revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública No. LP-004-2015. Resuelve suspender el proceso de licitación pública LP-004-2015. Firma Liliana Benavides Burbano, Alcaldesa Encargada de Ipiales. (fls. 3017-3025).*

*Insiste el Despacho en señalar que la ley 610 de 2000 desarrolla como elemento de la responsabilidad fiscal el criterio subjetivo determinando que la acción u omisión del gestor fiscal debe haberse cometido a con culpa por aclaración de la Sentencia C-619 de 2002 en grado de grave, que para poder determinarse en el este tipo de procesos se recurre al artículo 63 del Código Civil que define la culpa grave como el proceder negligente o imprudente en el manejo de los asuntos ajenos y del cual, si bien no ha decidido la realización del daño, el comportamiento es como si en efecto lo quisiera. La culpa grave se expresa como un descuido relacionado con el incumplimiento de los deberes y obligaciones que le corresponde al funcionario y que pueden terminar equiparándose al dolo, porque el agente en este caso el gestor fiscal no hace lo que debe hacer, lo que ordena y orienta la ley o el orden jurídico. O no se abstiene como le corresponde en la ejecución de un trámite, acción u operación de que sabe provocaría un hecho dañoso.*

*También se actúa con culpa cuando existe un comportamiento voluntario en una determinada actuación produciendo un resultado antijurídico en la que interviene la voluntad, por tanto es una actuación consciente. Pero el hecho culposo también puede tener lugar por descuido o falta de cuidado, es decir, negligencia, desidia o desatención, lo mismo que por comportamiento imprudente que es igual a temeridad, precipitación o por impericia, que es la inexperiencia e ineptitud. La negligencia involucra la falta de atención que debe tener el sujeto, para la responsabilidad fiscal el servidor público o particular en el ejercicio de sus funciones de gestor fiscal. En la negligencia la conducta se expresa por la omisión de realizar un acto, una actuación a la que se está obligado, o no se emplea la diligencia a la que está llamado para evitar un resultado dañoso.*

*Visto lo anterior el análisis sobre la conducta del señor Darío Ignacio Vela de Los Ríos, en condición de Alcalde del municipio de Ipiales, obliga revisar las potestades que como tal le asigna el ordenamiento jurídico a estos funcionarios, recurriendo inicialmente a los contenidos del artículo 311 de la Constitución Nacional que ubica al municipio el municipio como entidad fundamental de la división político -administrativa del Estado, a la que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Como se entiende, esas competencias que la Constitución confieren al municipio se vincula a los fines del Estado previstos en el artículo 2 de la Constitución Nacional los cuales buscan su realización a través de la acción contractual a través de la cual la administración cumple sus cometidos, muchas veces para la materialización de derechos en el marco del artículo 209 de la Constitución respecto a la observancia de los intereses generales y con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.*

*El contenido normativo que menciona es de total conocimiento del Alcalde como lo es de las disposiciones prevista en el artículo 315 de la Carta Política que le fija como obligación, el cumplimiento del orden jurídico, la dirección administrativa del municipio, la prestación de los servicios a su cargo, la representación judicial y extrajudicial, ser el director de la etapa contractual de los procesos de contratación de la entidad, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. Todo en concordancia con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 de 2012.*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

*Para el caso que ocupa esta decisión la conducta que se exige del Alcalde es la de responder desde la coherencia con esos postulados, permitiendo que la obra contratada para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular continuara de acuerdo a las componentes técnicas sobre los que se estructuró y seleccionó, mismos que no fueron cuestionados en ninguna de sus partes estructurales, culminando, pese a las dificultades que impusieron sucesivas suspensiones, con una construcción que si bien, se había dispuesto para albergar un número específico de vendedores informales, que claro, no representaban a la totalidad de ciudadanos dedicados a esta labor, si generaban alivio en la ocupación de un espacio público concreto de la ciudad de Ipiales. La postura sin embargo, fue la de impulsar unas modificaciones a un proyecto que como se probó, fue configurado conforme a las exigencias que requería el municipio de Ipiales, agotado en su etapa precontractual en un procedimiento que se plasmó en unos estudios de necesidad, pliego de condiciones, términos de referencia respecto a una infraestructura con las especificaciones técnicas a las que se acoge el proponente a quien se adjudica el contrato.*

*La posición planteada por la administración local del periodo 2012-2015 y que empieza a ventilarse desde el inicio de su mandato, se concreta en la modificación de los diseños de la obra pactada en contrato 102-2010 bajo el argumento tantas veces expresado en este auto, de que el espacio originalmente estructurado para un número específico de usuarios, con un número concreto de locales se aumente para un mayor número de vendedores informales bajo el criterio de que su número había aumentado, sin el soporte técnico que así lo justifique. Los cambios se exigen con esa pauta, es decir, no obedecieron a cuestionamientos sobre la estructura arquitectónica, hidrosanitaria, de ingeniería, ni de diseño eléctrico o en su parte estética, de acabados y similares. Las modificaciones como se dijo, tampoco se adecuaban a las exigencias que para el caso plantean los artículos 14 y 16 de la ley 80 de 1993 como se menciona con anterioridad y a los parámetros jurisprudenciales que igualmente se presentaron.*

*Repite el Despacho que tal decisión que implicó con un mismo valor de contrato, compensar mayores cantidades de obra representadas en mayores volúmenes constructivos, entre ellos un nuevo bloque y los ítems que ello implica, condujo a un avance de la estructura en estado gris como se había advertido por contratista e interventor, sin posibilidad de uso. El conocimiento de parte de la administración en cabeza del Alcalde era tal, que proyectan una nueva etapa para culminar la obra, en la pretensión de contrarrestar una decisión inadecuada que contribuyó al fracaso de un objeto contractual fijado para entregar un equipamiento destinado a la reubicación de trabajadores de la economía informal y la recuperación del espacio público.*

*Teniendo en cuenta que el fenómeno de las ventas informales y la ocupación del espacio público siempre estará en crecimiento, la etapa que se planteó como respuesta para culminar la obra en gris de una estructura diseñada para que funcione el Centro de Comercio Popular, debió estructurarse como nuevo proyecto terminando en su totalidad el pretendido mediante contrato No. 102-2010. Si bien las funciones de contratación se habían trasladado a la Secretaría de Planeación, vale señalar que el artículo 92 de la ley 136 de 1994 en efecto contempla la delegación de funciones en cabeza del Alcalde, así como lo permiten los artículos 12 y 25 de la ley 80 de 1993, ese traslado o transferencia de funciones no conlleva exoneración del delegante, en este caso, el Alcalde de sus deberes de control y vigilancia en esa materia.*

*Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha dicho que “la delegación no es un instrumento para evitar el cumplimiento de las funciones del empleo público o para ejercer la función administrativa sin atender los principios de moralidad, eficacia, igualdad e imparcialidad”, toda vez que esta figura constituye una forma de organización administrativa que permite el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de los fines del Estado, en el marco de la Constitución Política y la ley.*



## DIRECCION TECNICA

*“En este estado del estudio, se destaca que, en materia de contratación estatal, en ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedan exonerados en virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual, cuando haya incurrido en dolo o en culpa grave, de acuerdo con el parágrafo del artículo 12 de la Ley 80” Así entonces, siendo el Alcalde el representante legal del municipio, con calidad de ordenador del gasto, cabeza de la administración local, en materia contractual se constituye como responsable máximo en su dirección y manejo como lo previene el artículo 26 del mencionado estatuto de contratación pública. Bajo esas consideraciones la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal sostiene la calificación de la conducta del señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos, quien ejercía como Alcalde de Ipiales para la época de los hechos a título de culpa grave.*

*La Sociedad Inobras Ltda., fue vinculada al proceso de responsabilidad fiscal en condición de contratista. Esta persona jurídica representada por el señor Eduardo Enrique Obando Reyes, conformó con el señor Fabián Unigarro, el Consorcio CCP\_Ipiales, para participar en proceso de licitación pública convocado por el municipio de Ipiales para seleccionar propuesta para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular y lograr, como en efecto ocurrió, la adjudicación, celebración y ejecución del contrato que se identificó con el número 102-2010. Desintegrado el consorcio por el fallecimiento del señor Fabián Unigarro, el municipio de Ipiales mediante Resolución No. 597 de diciembre 26 de 2011 decide continuar la ejecución del contrato con dicha sociedad comercial.*

*Ahora bien, como ya se ha planteado, el objeto del proceso de responsabilidad fiscal es compensar el perjuicio ocasionado al patrimonio del Estado por parte de un servidor público o de un particular que haya actuado en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, ya sea por acción u omisión y en forma dolosa o culposa. La definición de gestión fiscal la desarrolla el artículo 3° de la ley 610 de 2000 como “el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas a cargo de servidores públicos y personas de derecho privado que manejen o administren recursos públicos tendientes a una adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de bienes públicos, recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines del Estado, con sujeción a principios de legalidad, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

*El contrato No. 102-2010 se firma el 30 de diciembre de 2010 con el objeto “Diseño y construcción del Centro de Comercio Popular”, con el mencionado Consorcio CCP\_Ipiales, para lo cual se desarrolló todo el proceso de selección previsto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y demás normas que la regulan. El contrato fijó como valor la suma de \$2.392.748.975, acordando pago de un anticipo correspondiente al 50% del valor total y el saldo mediante presentación de actas de recibo parciales de obra aprobadas. El 28 de febrero de 2011 se suscribe modificación del contrato entre el señor Javier Fernando de la Carrera Bravo, Secretario de Planeación y el señor Fabián Ernesto Unigarro Bustos, representante del consorcio contratista CCP\_Ipiales, acordando que el anticipo se pagaría con la legalización de esa acta en una cuota de \$800.000.000 y un segundo pago por \$396.374. 487, 5, 30 días después, como en efecto se hizo.*

*El 16 de marzo de 2011, de acuerdo a comprobante de egreso No. 12833 se produce pago correspondiente al anticipo. Primer abono por valor de \$800.000.000, a favor de Consorcio CCP-Ipiales/ Fabián Ernesto Unigarro. El 6 de mayo de 2011, conforme a comprobante de egreso No. 13335 se paga saldo por valor de \$ 370.808.333,50, con los descuentos de ley, para un valor completo de \$ 396.374.487,50. Las consignaciones se hacen a cuenta de Banco Davivienda habilitada a nombre del señor Unigarro Bustos El 5 de diciembre de 2011 el Arquitecto Eduardo Enrique Obando Reyes, Representante Legal de Inobras Ltda., solicita mediante petición dirigida a Secretaria de Planeación de Ipiales se expidan documentos previos a la licitación LP-006-2010, propuesta presentada por el consorcio, adjudicación del contrato 102-2010, actas de inicio y suspensión del contrato, apertura de*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*cuenta para manejo de recursos relacionados con el contrato. En la solicitud menciona desconocer la ejecución, desembolsos, inicio, suspensión, informando que el representante del consorcio no había presentado información sobre el tema. Al respecto coinciden en las declaraciones presentadas por testigos Lola Alicia Patiño Tarapues, en diligencia de 21 de noviembre de 2024; la señora Martha Lucía Coral Cárdenas, en declaración juramentada de la misma fecha; así como el señor Diego Fernando Erazo Dorado y la señora Gloria Isabel Erazo Dorado, en testimonio de 22 de noviembre de 2024. Considerando irregularidades en el pago del anticipo de parte del municipio contratante al Consorcio CCP\_Ipiales a la persona del señor Fabián Unigarro, situación desconocida por el otro consorciado Inobras Ltda., el representante legal Eduardo Obando presenta denuncia penal por la forma en que se produce el mencionado pago del anticipo y otros relacionados con el contrato. Del proceso penal se conoce sentencia condenatoria contra funcionarios de la época por circunstancias vinculadas al contrato 102-2010.*

*Las pruebas documentales y testimonios indican que en efecto Inobras Ltda. no tuvo acceso, esto es, no administró los recursos correspondientes al anticipo del contrato. El 25 de junio de 2012 inicia la construcción de la obra una vez producida la entrega del inmueble ocupado por vendedores informales, sobre los que se había llamado la atención por la firma contratista para su entrega en condiciones de avanzar en las labores de construcción. Conforme a acta parcial de obra de 20 de diciembre de 2012 suscrita entre Inobras Ltda. y la entidad interventora Fondo Rotatorio de Valorización representada por el Ingeniero Wilmer Guamanzar M. e Inobras Ltda., el porcentaje ejecutado de la obra era del 74% y el valor a cancelar con esa acta se calculó en \$581.470.501, quedando un saldo de \$614.903.986.*

*La sociedad contratista asume la continuación de la obra sin disponer de los recursos del anticipo, sino con recursos propios y los pagos que se produjeron con posterioridad. En el mes de junio de 2013 con avance de acta parcial No. 1 la suma de \$300.000.000, el 20 de septiembre saldo correspondiente a la misma acta por valor de \$281.470.501. En septiembre de 2014 conforme a acta parcial No. 2 se paga el valor de \$445.936.708. En noviembre de 2014 se paga acta parcial No. 3 por \$52.444.643. El 28 de noviembre de 2014 se paga acta parcial No 4 por valor de \$46.497.958. Se puede concluir en esta parte que los pagos efectuados por la parte contratante al no tener la condición de anticipo, no se constituían en recursos para la administración del contratista Inobras Ltda., sino que adoptaron la forma de recursos que cubrían el pago de actas parciales por la ejecución de la obra, es decir, dineros que ingresan al manejo particular de la sociedad, por tanto no le es aplicable la condición de gestor fiscal y en ese sentido la Contraloría no tendría competencia sobre un persona particular que este caso no ejerce dicha función.*

*La Corte Constitucional en Sentencia C-438 de 2022 así lo expresó al indicar: “[...] los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos, bienes o intereses patrimoniales que constituyen el patrimonio público, puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen –directa o indirectamente– en la realización de los fines del Estado” Pese a esa posición aplicable para circunstancias específicas, la misma Corte Constitucional ha indicado en sentencias C-840 de 2001, C 438 de 2022 que el daño al patrimonio público puede presentarse de forma directa o indirecta, la primera, en cabeza de quien tiene la condición de gestor fiscal, y la indirecta respecto a los servidores públicos o particulares que no tienen la calidad de gestores fiscales pero que en virtud de la gestión fiscal del titular contribuyen a la producción del daño a través de una relación de conexidad próxima y necesaria, que en el artículo 1º se entiende en la expresión “cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta...”.*

*En materia de responsabilidad fiscal, se ha sostenido la regla de que los contratistas no son gestores fiscales, salvo entre otros cuando se entrega anticipo sobre el valor total del contrato e igualmente si en las obligaciones pactadas realizan actos de recaudo,*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

administración, disposición de recursos públicos, como tasas o peajes. Cuando hay ejercicio de administración delegada, cuando se administra bienes públicos, sean de uso público o los bienes fiscales como el suelo y la infraestructura estatal que reciben, utilizan, administran y destinan para su construcción, rehabilitación, ampliación u operación. En el presente asunto en principio y por lo planteado, se pensaría que la sociedad Inobras Ltda. no ejerció funciones de gestor fiscal, sin embargo está probado que integró el Consorcio CCP\_Ipiales al que se le adjudicó el contrato y ante el fallecimiento de uno de los consorciados continuó con la ejecución de la construcción del Centro de Comercio Popular, por tanto, alcanza el mismo nivel de igualdad del Alcalde como representante legal del municipio, conductor y director del contrato, por ese lado entonces se incluiría en la definición legal de gestor fiscal que desarrolla el artículo 3° de la ley 610 de 2000; sin embargo, para el caso en específico no se establece que el daño se haya generado por efectos de incumplimiento del contrato, sino por una decisión administrativa que impuso cambios en el diseño original de la obra consistente en el Centro de Comercio Popular de la ciudad de Ipiales, manteniendo el mismo valor, lo que condujo a compensar mayores y menores cantidades de obra, acordándose, vía acta modificatoria y advertida previamente que la obra culminaría en estado gris y con la necesidad de invertir recursos para su terminación; es decir, el proceso en este caso, no se deriva responsabilidad fiscal por incumplimiento de obligaciones contractuales, atendiendo a las razones ampliamente esgrimidas en el trayecto del fallo y que se plantean a continuación de manera resumida: El municipio de Ipiales considerando aumento de vendedores informales a reubicar en la construcción objeto del contrato 102-2010 y sin soportar de manera técnica, dispone ampliar la construcción contenida en los diseños originales, exigiendo la construcción de mayor número de locales comerciales y un bloque adicional. Esta solicitud planteada a Inobras Ltda., se hace efectiva mediante acta modificatoria de 21 de diciembre de 2012, previas las advertencias a las que ya se ha hecho mención planteadas por la interventoría y el mismo contratista de que tales modificaciones sacrificarían el objetivo principal de entregar culminada la estructura y para su uso por una en obra gris, requiriendo de inyección de recursos para su culminación total.

La decisión del municipio es atendida por la parte contratista que presenta propuesta de modificación que se incluía los ítems no contemplados en el contrato 102-2010 y la variación de valores en la obra, conservando el mismo valor pactado a la firma del negocio jurídico...La consecuencia de esa decisión y como se lo hicieran ver al contratante en el sentido de ampliar cantidades de obra con disminución de ítems planteados en el diseño original, era el avance hasta estado gris. Acordadas las modificaciones que previeron, como se ve en los documentos aportados como pruebas, que la obra avanzaría en estado gris y que el municipio debía gestionar recursos para su culminación total como en efecto inició el trámite con esos fines sin que se haya cumplido, entregaban la responsabilidad al contratista de ejecutar la obra en el marco de esa nueva realidad.

De esa forma en acta final de interventoría se describe el cumplimiento bajo esa precisa situación: "El proyecto se encuentra ejecutado según el contrato en un avance del 99,48%, siendo este avance para la obra gris y se recomienda para contratos futuros realizar la construcción de obras para los acabados y obras complementarias teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- ✓ Construcción de zonas duras y plazoletas.
- ✓ Construcción de parqueaderos y obras complementarias.
- ✓ Implementación de tanque cisterna de almacenamiento de agua.
- ✓ Construcción de instalaciones para equipo hidroneumático para bombeo hidráulico.
- ✓ Construcción de instalaciones para subestación eléctrica (planta eléctrica).
- ✓ Suministro e instalación iluminación exterior (lámparas de poste-reflectores).
- ✓ Suministro e instalación red eléctrica (cableado-tomacorrientes-interruptores y salidas para iluminación) de bloques.
- ✓ Suministro e instalación iluminación interior.
- ✓ Construcciones de acabados de piso en bloques (cerámicas y barrederas)

## DIRECCION TECNICA

- ✓ Suministro e instalación de vidrio plano para ventanería.
- ✓ Construcción de enchapes para quioscos de comidas (cerámica, granito pulido)
- ✓ Acabados en repellos (estuco-pintura)
- ✓ Suministro e instalación de red hidráulica contra incendios (hidrantes-gabinetes de distribución).
- ✓ Construcción de baños y rampas para minusválidos.
- ✓ Suministro e instalación de un circuito cerrado para vigilancia.

En informe de inspección técnica solicitado por Tribunal Administrativo de Nariño, dentro medio de control controversias contractuales que adelanta Inobras Ltda. en el marco del contrato 102-2010, presente a folio 2455 y siguientes de este proceso de responsabilidad fiscal el Ingeniero Ricardo Villota informa lo siguiente: Construcción en obra gris de cuatro bloques, el bloque 5 con 34 locales, bloque 1 con 50 locales, bloque 3 con 50 locales, bloque 4 con 51 locales. 22 casetas cada uno con 4 locales, 88 locales exteriores en obra gris, baterías sanitarias, plazoletas peatonales y zona de parqueo con afirmado en mal estado por el paso del tiempo y ocupado por vendedores informales

Expresa que la construcción respondió a los términos del contrato, por cuanto cumplió con todas las especificaciones técnicas y fue recibida en su totalidad por Interventoría según acta final de obra. Que en la ejecución del contrato se presentaron 6 modificaciones relacionadas con las cantidades de obra debido a variaciones establecidas y avaladas por la Interventoría y legalizadas con la elaboración de interventoría, se menciona la de 21 de diciembre que incluyó ítems no contemplados pasando de 208 a 305 locales mediante la construcción de un nuevo bloque y 20 módulos exteriores. Con ese fundamento la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal considera que en el caso de la Contratista Inobras Ltda., no puede sostenerse con certeza que se haya actuado con dolo o culpa grave como lo exige el artículo 5º de la ley 610 de 2000, por tanto, en ausencia del elemento subjetivo previsto en esa norma, no puede configurarse responsabilidad fiscal.

Recalca el Despacho que el proceso de responsabilidad fiscal se concreta en una manifestación jurídica en la cual se detalle con absoluta certeza que un servidor público o particular debe asumir las consecuencias que se derivan por actuaciones sobre las que se acreditado irregularidad respecto a gestión fiscal que realizada, por tanto, obligado a reparar el daño causado al patrimonio público con una conducta a dolosa o culposa. Los elementos que deben concurrir para la responsabilidad fiscal son la existencia de un daño debidamente probado, y su cuantificación, una actuación del gestor fiscal en grado de culpa grave o dolo y una relación de causalidad entre los dos elementos, es decir, acreditar que el daño es consecuencia del actuar del gestor fiscal.

El artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la ley 1474 de 2011 y por el artículo 2 de la ley 1882 de 2018, expresa que los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.

Se entiende de la norma citada que los interventores son responsables fiscales cuando por incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre el contrato estatal se ocasiona un detrimento patrimonial para la entidad pública, que puede ser por efectos de incumplimiento o defectos, deficiencias en la ejecución del objeto contractual. De la misma forma los interventores de los contratos incurren en responsabilidad fiscal a título de dolo cuando en procesos penales o disciplinarios y por los mismos hechos hayan sido condenados por la comisión de un delito o sancionados por falta disciplinaria y cuando el interventor omite el cumplimiento de sus obligaciones pactadas en el contrato que en esencia radican en la verificación en la parte administrativa y constructiva, de la calidad de

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

los bienes o servicios, la correcta ejecución del objeto contractual, cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por el contratista, la exigibilidad de las pólizas o garantías del contrato. De todas formas, la norma no puede entenderse que para los interventores este permitido la aplicación de responsabilidad objetiva, esto es, que solo se requiera probar culpa grave en alguna de las partes del contrato para colegir mecánicamente culpa grave del interventor.

De igual forma, el tema de la solidaridad que trae el artículo 119 de la ley 1474 de 2011, debe entenderse como lo planteó la Corte Constitucional en sentencia C-338 de 2014, que la solidaridad que fija la mencionada norma entre quienes resulten obligados a pagar en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, no quiere decir que se haya construido parámetros distintos o nuevos de imputación a los ya señalados en la ley 610 de 2000. Los sustentos de la imputación entonces siguen siendo la culpa grave o el dolo del sujeto pasivo del proceso fiscal, lo novedoso es la presunción de culpa que prevé el artículo 118 de la ley 1474 de 2011, que para el presente asunto no se aplica. Pertinente es señalar que se trata de una relación solidaria pasiva, entre interventor, el supervisor y el contratista, por los daños producto de la celebración, ejecución e incluso liquidación del contrato estatal. Señalado lo anterior, se vuela al caso en concreto, indicando que el contrato No. 102-2010, contó con la interventoría a cargo del Fondo Rotatorio de Valorización Municipal de Ipiales, bajo la representación del funcionario que ejerza como Gerente, de acuerdo a Convenio Interadministrativo 013-2011 perfeccionado el 13 de abril de 2011, por valor de \$68.000.000, con una duración que corresponde a la del negocio principal. El objeto del convenio se estableció como interventoría técnica, administrativa y financiera sobre el contrato para el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular de Ipiales.

Entre las obligaciones del FRVM-Interventor se acordaron: A) Supervisar, controlar y coordinar la ejecución del contrato, a fin de garantizar a la Entidad contratante, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas, especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad), programa de ejecución física y de inversiones (cronograma de actividades del contrato) así como de las exigencias técnicas, ambientales, administrativas, contables, legales y financieras, de acuerdo con la naturaleza del contrato. B) Exigir al contratista que el personal requerido para que la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando sea negligente, incompetente o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Ente contratante. C) Vigilancia en el cumplimiento por parte del contratista de las disposiciones legales de carácter laboral y se exigirá que se apliquen las normas de seguridad industrial y salud ocupacional que sean de obligatorio cumplimiento. D) Dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga, suspensión o modificación del contrato soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que en ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes. E.) Presentar informe sobre situaciones que alteren en contra de la Entidad en el equilibrio económico y financiero del contrato. F) La interventoría será de forma permanente, diaria, durante todo el tiempo de ejecución de la obra para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por el contratista. G) Verificar para la suscripción del acta de iniciación del contrato, que las garantías constituidas y aprobadas cumpla a la fecha de iniciación con las condiciones exigidas y solicitar al contratista su respectiva modificación, cuando haya lugar a ello. H) Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidas por la Entidad contratante, en el contrato y demás documentos contractuales. I) Exigir al contratista la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido. J) Solicitar al contratista las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato. K) Programar y coordinar reuniones para analizar el avance del contrato. L) Verificar para efectos de certificación de pago, que el contratista está cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad Social Integral, Administradora de Riesgos Profesionales ARP y aportes parafiscales, según el caso. M) Para la finalización

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



## DIRECCION TECNICA

y liquidación del Contrato el FRVMI como interventor realizará el informe final sobre la ejecución del contrato. Se fijó que la supervisión a la interventoría la haría la Subsecretaría de planes y proyectos de la Secretaría de Planeación Municipal de Ipiales, quien verificará y constatará la ejecución y cumplimiento del mismo. El 9 de mayo de 2011 se firma acta de inicio de interventoría entre el Arquitecto Javier de La Carrera Bravo, Secretario de Planeación, Arquitecto Fabián Ernesto Unigarro del Consorcio CCP\_Ipiales, Ingeniero Javier López Casto Gerente de la entidad interventora FRVM, Ingeniero Rolando Buesaquillo Subsecretario de Planes y Proyectos Supervisor del Convenio de Interventoría, Ingeniero Víctor Hugo López, Subgerente Técnico FRVM.

Vuelve a indicarse las múltiples suspensiones en la ejecución del contrato 102-2010 por efectos de la ocupación del terreno a construir por vendedores informales, bajo la siguiente síntesis:

- Suspensión 1: 19-05-2011 por 135 días.
- Reinicio: 30-10-2011.
- Suspensión 2: 16-11-2011 por 45 días.
- En el mes de diciembre de 2011 se decide por la administración continuación del contrato con Inobras Ltda., Resolución 597 de 26-12-2011.
- Suspensión 3: 28-12-2011 por 2 meses.
- Acta de prórroga de suspensión 4: 29-02-2012 por 2 meses, la nueva administración municipal periodo 2012-2015 anuncia modificación de diseños originales.
- Prórroga de suspensión 5: 30-04-2012 por dos meses.
- Reinicio en la ejecución de la obra: 25-06-2012.
- En el mes de julio de 2012 y siguientes se presenta por parte de la administración local la exigencia de cambios en los diseños y solicita al contratista adelantar dicha acción, con fundamento en que la población de vendedores informales había crecido. De esa forma se firma la siguiente acta:
- Acta de modificación a los diseños de la obra prevista en contrato 102-2010: 21-12-2012.
- Prórroga para la terminación de la obra: 4 meses más (abril 24 de 2013).
- Suspensión de ejecución de contrato 6: 2 de abril de 2013, persistencia en ocupación de una bodega por un comerciante. Adelantan proceso administrativo para la restitución.
- Reinicio de la obra: 19-08-2014.

La Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, se vincula como Gerente del FRVM el 20 de septiembre de 2013 hasta el 10 de marzo del año 2015. Para la época en que inicia labores, el contrato 102-2010 se encontraba suspendido desde el mes de abril de 2013 por cuanto persistía la ocupación de bodega número 2 de un comerciante para lo cual se inicia procedimiento administrativo que se prolonga hasta el año 2014 cuando se logra su restitución.

Teniendo en cuenta que el daño se identifica como la entrega y el pago de la obra consistente en el diseño y construcción del Centro de Comercio Popular de Ipiales contenido en contrato No. 102-2010 generado por la decisión del municipio contratante de modificar el diseño original para construir mayor número de locales bajo la razón, sin soporte técnico, de aumento en el número de vendedores informales a reubicar, y que se traza en el año 2012 para concretarse mediante acta de 21 de diciembre de ese mismo año 2012, se puede evidenciar que la Ingeniera Ivannia Nathaly Guevara Delgado, no contribuyó en tal decisión, ni por la temporalidad tuvo la oportunidad de presentar consideraciones desde la visión de interventoría respecto al tema, aunque está probado, que en su momento quien ejercía tales funciones advirtió de los efectos de tales cambios respecto a la terminación de la obra. Cuando asume labores, las modificaciones que trascienden la terminación de la obra se habían tomado; sin embargo vale decir que no es dable al interventor decidir sobre el contrato como quiera que la dirección del mismo estaba a cargo de la entidad territorial. En cumplimiento eso sí del convenio 013-2011 tenía en todo caso la interventoría la capacidad de dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga,

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

*suspensión o modificación del contrato cuando se soporten en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que en ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes.*

*En ese sentido, se tiene que los cambios realizados sobre la ejecución de la obra de construcción del Centro de Comercio Popular, fueron revisados y avalados por la Interventoría durante el tiempo que ejerció como gerente del FRVM, como son la modificación No 3 de 19 de agosto de 2014, la número 4 de 9 de octubre de 2014, la modificación 5 de 28 de noviembre de 2014 y la 6 de 17 de diciembre de 2014 todas relacionadas con la modificación de diseños de 2012 respecto de mayores cantidades de obra sobre unos ítems de la construcción, momentos en los que era clara la consecuencia de que tales transformaciones permitirían avance sólo hasta obra gris y claro, en ese marco, se autorizan atendiendo a las obligaciones de la interventoría de dar trámite en el entendido que se soportaban en fundamentos técnicos.*

*Para mencionar la actividad realizada en su obligación como Gerente de la entidad interventora se menciona y están acreditadas en el proceso, que el 29 de octubre de 2013 convoca reunión con las partes para tratar el tema de alcance real del proyecto, análisis de precios unitarios., se recoge con fines de solucionar las inconformidades del contratista respecto a los efectos de las modificaciones y la deuda pendiente de las actas parciales por parte del municipio de Ipiales. El 25 de noviembre de 2013 realiza inspección a la obra y mediante oficio de 25 de ese mismo mes y año solicita para cumplimiento de interventoría bitácora de obra al contratista. Convoca reuniones del comité técnico para asumir las condiciones de la obra y preparar el reinicio, igualmente solicitudes para la renovación de las garantías. El 10 de 2014 se convoca reunión con el fin de que la obra reinicie y solventar las tensiones entre las partes del contrato en términos de pagos de actas parciales. El 13 de enero de 2014 se realiza nueva inspección a la obra para verificar el estado, indicar actividades pendientes para subsanar las obras construidas. Con lo recolectado en el sitio de la obra, se presenta informe que incluye con registro fotográfico. El 27 de febrero convoca a reunión del comité para tratar el tema de reinicio de obra y superar los problemas de pago al contratista que se mantenían. Mediante oficio FRVM-147-2014, 15 de abril de 2014 presenta balance del contrato ante la entidad contratante y el 26 mediante oficio informa al contratista que el municipio acoge la propuesta del comité técnico para resolver los problemas de los pagos de actas parciales. La obra reinicia el 19 de agosto de 2014. El 20 de agosto de 2014 mediante oficio advierte que teniendo en cuenta las modificación de las cantidades contractuales, la ruta crítica se presenta en la construcción de ocho (8) módulos faltantes que están ubicados en la parte del lote donde aún no se han iniciado la demolición de la obra existente por haber sido esta la bodega ocupada por el señor Omar Benavides y que ha sido objeto de proceso de lanzamiento y desalojo. Por lo anterior, solicita prorrogar el tiempo para la entrega de la obra por 100 días, es decir hasta el 17 de diciembre de 2014 cuando en efecto termina y presenta último informe de interventoría. Con esos fundamentos la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, respecto a la señora Ivannia Nathaly Guevara Delgado, considera que su actuar no se enmarca en la conducta exigible para la responsabilidad fiscal como es el dolo o la culpa grave.*

*El señor Álvaro Pantoja Coral, fue vinculado al proceso de responsabilidad fiscal en condición de Secretario de Planeación del municipio de Ipiales, dependencia a quien se había delegado funciones de contratación a través de su titular por tanto responsabilidades sobre la ejecución del contrato No.102-2010. Se tiene que el señor Álvaro Pantoja Coral, ejerce como Secretario de Planeación desde el 2 de septiembre de 2014 hasta el 10 de marzo de 2015. En este caso, se esté en presencia de una temporalidad respecto a la época de ocurrencia del hecho generador del daño que impide sostener la responsabilidad a cargo de este ex servidor público por las razones que ya se han planteado con anterioridad y que tienen que ver, con que el municipio de Ipiales, contratante, toma la decisión y solicita modificar sin sustento técnico formal el diseño original del Centro de Comercio Popular, seleccionado de acuerdo a lo solicitado en estudios de necesidad y pliegos de condiciones en el marco de un proceso licitatorio que transita a la adjudicación*

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



**DIRECCION TECNICA**

y firma del contrato 102-2010 que estableció la entrega de un equipamiento debidamente estructurado y con unas características y cantidades específicas y funcionales adecuadas a las necesidades sociales, lo cual se altera con incrementos en cantidades de obra, que las disminuyen en unos ítems para compensar en otros en la idea de acoger mayor número de vendedores informales en el proyecto, con las consecuencias respecto a una obra que se paga sin que haya entrado en funcionamiento por que su estado de culminación es en gris.

Esa decisión, como se ha probado, se materializa el 21 de diciembre de 2012 atendiendo a la orden dispuesta por el municipio contratante, hecho en el que no tuvo participación, ni injerencia, ni contribución en calidad de Secretario de Planeación el señor Álvaro Coral Pantoja, de tal modo que en ese escenario no es dable endilgar responsabilidad, en la formación del hecho generador que se concreta en términos de daño por los pagos producidos sobre una obra que no cumple los cometidos previstos. Vale entonces revisar las modificaciones que se producen durante el periodo de desempeño como Secretario de Planeación y que en virtud de la delegación de competencias contractuales fueron aprobadas por el señor Álvaro Pantoja Coral, como son: Acta de modificación No. 3 el 19 de agosto de 2014 que se sustenta para su aplicación en las modificaciones planteadas al diseño en el año 2012, es decir, cambios que van ligados a la tales modificaciones que afectaron de forma relevante las condiciones de la obra. Acta de modificación No. 4 entre los señores Álvaro Pantoja Coral, señala este documento que la modificación resulta necesaria por el incremento que debe hacerse en las cantidades en unos ítems y mermar en otros, todo como consecuencia de la decisión de modificación de diseños originales por razones que tienen que ver con que del balance realizado y la proyección de obras indicaban la necesario aprobar el aumento de proporciones de algunos ítems y la disminución de cantidades en otros ítems. Acta de modificación número 5 de 28 de noviembre en el mismo sentido. Acta número 6 aprobada en el marco de la modificación del año 2012 en términos de compensación de cantidades de obra. Las actas tienen soporte técnico al que se anexan análisis de cantidades que debían cubrirse por efectos de la modificación número, llevan el respaldo de interventoría acordado con la firma contratista. Esas circunstancias debidamente acreditadas no permiten una valoración de la conducta del señor Álvaro Pantoja Coral, a título de culpa grave o en condición de dolo, por la razón de que no hay vínculo que enlace su actuar con el hecho generador del daño o le ate al perjuicio que se desata precisamente del primero, luego, no cabe endilgar responsabilidad.

Se vinculó al proceso como tercero civilmente responsable, a la compañía aseguradora solidaria de colombia ltda., nit 860.524.654-6 en virtud de las siguientes pólizas: póliza no. 436-47-994000010382. beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 16/12/2010 hasta 31/03/2011. póliza no. 436-47-994000010539. beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 30/12/2010 hasta 30/11/2011, 30/12/2010 hasta 30/11/2011, 30/12/2010 hasta 30/07/2014, 30/12/2010 hasta 30/12/2015 póliza no. 436-47-994000010539 anexo 1 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 09/05/2011 hasta 30/04/2013, 09/05/2011 hasta 30/04/2013, 09/05/2011 hasta 30/12/2015, 09/05/2011 hasta 09/05/2016 póliza no.436-74-99400001692 anexo 2 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 09/05/2011 hasta 30/12/2012 póliza no. 436-74-994000001692 anexo 4 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 09/05/2011 hasta 24/04/2013 póliza no. 436-47-994000010539 anexo 2 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 09/05/2011 hasta 24/08/2013, 09/05/2011 hasta 24/08/2013, 09/05/2011 hasta 24/04/2016, 09/05/2011 hasta 09/05/2016 póliza no. 436-47-994000010539 anexo 5 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 09/05/2011 hasta 17/04/2015, 09/05/2011 hasta 17/04/2015, 09/05/2011 hasta 17/12/2017, 09/05/2011 hasta 09/05/2016 póliza no. 436-74-994000001692 anexo 7 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 11/09/2014 hasta 17/12/2014 póliza no. 436-47-994000010539 anexo 4 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 09/05/2011 hasta 11/01/2015, 09/05/2011 hasta 11/01/2015, 09/05/2011 hasta 11/09/2017, 09/05/2011 hasta 09/05/2016 póliza no. 436-74-994000001692 anexo 6 beneficiario: municipio de ipiales. vigencia de amparo del 30/08/2014 hasta 11/09/2014 póliza no. 436-

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia



**DIRECCION TECNICA**

74-994000001692 *anexo 0 beneficiario: municipio de Ipiales. vigencia de amparo del 30/12/2010 hasta 30/07/2011.*

*El artículo 44 de la ley 610 de 2000 dispone la vinculación del garante, en los siguientes términos: Artículo 44. Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella. En este sentido se debe tener en cuenta que la responsabilidad de la compañía aseguradora vinculada como tercero civilmente responsable es en virtud de un contrato de seguro, por tanto es obligatorio identificar cuál es su responsabilidad, esto es, hasta donde se extiende en el marco de las condiciones que hayan pactado en ese contrato, como quiera que la compañía no está llamada a responder más allá de sus compromisos contractuales, pues sus límites están determinados por el riesgo amparado, así lo definió la Corte Constitucional en sentencia C-648 de 2002. De esa forma para afectar una póliza en el proceso de responsabilidad fiscal se debe analizar las siguientes situaciones: Valor asegurado. Hechos imputados al servidor o particular vinculado con la compañía de seguros. Que comporte gestión fiscal y que se haya establecido responsabilidad, por la ocurrencia de un daño debidamente probado. Cargo amparado por la póliza. afectación a la póliza según el artículo 1073 del C de Co. Inexistencia de la prescripción según artículo 1081 del C de Co.*

*Para el presente caso se tiene lo siguiente: Póliza de cumplimiento No. 436-47-9940000010382 tiene como objeto principal amparar el pliego de condición y de seriedad de oferta presentada dentro de la licitación pública N° LP-006-2010, situación ajena a los hechos objeto de la presente acción fiscal y a los hechos relacionados con el daño al patrimonio del estado sobre el que se pronuncia este fallo. De esa forma respecto a esta póliza no puede sostenerse la vinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia. Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 436-74-994000001692, en la que funge como tomador la Sociedad Inobras Ltda. y asegurado beneficiario el municipio de Ipiales ampara perjuicios patrimoniales que cause directamente el asegurado con motivo de una determinada responsabilidad civil extracontractual en la que incurra. Como se ve el amparo es distinto a los daños al patrimonio público declarados en proceso de responsabilidad fiscal, luego por esta póliza no puede sostenerse la vinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia. Póliza de seguro de cumplimiento entidades estatales No. 436-47-994000001039 en las que aparece como afianzado Consorcio CCP\_Ipiales y asegurado beneficiario el municipio de Ipiales, los amparos que prevé son los siguientes: Cumplimiento por \$239.274.897. Anticipo por \$ 1.196.374.487. Pago de salarios y prestaciones sociales por \$ 119.637.448,75 Estabilidad de la obra por \$ 239.274.897.*

*Está póliza no ampara fallos de responsabilidad fiscal que se hayan producido en el marco del contrato, y si se tiene en cuenta que el daño para el presente proceso no tiene relación con el cumplimiento toda vez que la obra se entrega conforme a las modificaciones realizadas sobre el diseño, tampoco tiene que ver con el anticipo y su manejo, menos con las prestaciones sociales y salarios, ni tampoco con la estabilidad de la obra, todos esos amparos objeto de garantía por vías diferentes al proceso que ocupa esta decisión. De esa forma no puede sostenerse la vinculación de la Aseguradora Solidaria de Colombia respecto a esta póliza. Bajo esos argumentos la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal decidirá la desvinculación de la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia.*

*La ley 610 de 2000 establece como tercer elemento de la responsabilidad fiscal el nexo causal entre el daño al patrimonio público y la conducta. De tal forma que se trata del enlace que permite concluir en el proceso de responsabilidad fiscal, que el daño que se causa al patrimonio del Estado es el efecto o consecuencia necesaria de un hecho generado por el gestor fiscal, sea este, servidor público o particular. Se trata de una conexión lógica que*



## DIRECCION TECNICA

*lleva a deducir que el detrimento que sufre el Estado en su patrimonio es resultado de un hecho que se genera por la conducta de un gestor fiscal sea por acción, omisión y con dolo o culpa grave.*

*Para el caso concreto la decisión de la administración del municipio de Ipiales representada por el Alcalde del periodo 2012-2015 señor Darío Ignacio Vela De Los Ríos, de modificar mediante acta de 21 de diciembre de 2012 los diseños de la obra prevista en el contrato No. 102-2010 para la construcción del Centro de Comercio Popular de esa ciudad y que fuera suscrito el 30 de diciembre de 2010, disponiendo la construcción de mayor número de locales a través de un nuevo bloque respecto de los que se había previsto originalmente en el contrato se constituye en el hecho generador del daño que produce como consecuencia sacrificios en cantidades de obra previstos para unos ítems iniciales para compensar las mayores cantidades de la modificación y por ese lado la culminación de una estructura en obras gris y sin capacidad de uso como ampliamente se expresó en este auto y se pagó pese a ello con recursos públicos que es lo que se constituye en la materialización del daño al patrimonio, expresa la conexión lógica, esto es, la causa directa del daño al patrimonio del municipio de Ipiales. Oportuno mencionar en esta parte, que el hecho generador del daño es el suceso que causa u origina el daño por acción u omisión de un servidor público o particular con calidad de gestor fiscal y que se expresa por lo general en un acto administrativo, un hecho administrativo o una operación administrativa generando como resultado el perjuicio al patrimonio público.*

*Indexación del daño: Sobre el tema, la Corte constitucional ha señalado: «El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación que da lugar al deterioro del valor adquisitivo de la moneda. En materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetivo. Debe tenerse en cuenta que la indemnización a ser íntegra, o lo que es lo mismo, el daño debe repararse plenamente, con el objeto de tratar de recomponer los recursos fiscales que han sido sustancia del detrimento, lo cual supone que los dineros que deban ser repuestos al erario deban ser indexados con el fin de que el resarcimiento sea integral.*

*En el caso que nos ocupa, es menester precisar que el valor del daño al patrimonio estatal, se toma como el valor por el cual se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal, es decir, por el valor del contrato, habida cuenta de que la obra ejecutada no está siendo utilizada para el fin para el cual se contrató, es decir, se trata de una obra, que si bien se encuentra en obra gris, no presta ningún servicio a la comunidad. Así entonces, establecido el daño patrimonial al Estado, procede el Despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala: «Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes».*

*Por lo tanto, se procede a efectuar la indexación, según los indicadores económicos del DANE*

$$\text{Indexación} = \frac{\text{Valor Histórico} \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

*El Valor inicial corresponde al valor del daño al patrimonio estatal para la época de acaecimiento de los hechos: \$2.322.724.298.*

*El índice final se toma con el último reporte que presenta el DANE IPC (Índice de Precios al Consumidor), que es de 143.83 que corresponde al mes de octubre de 2024.*

**DIRECCION TECNICA**

*El IPC inicial se toma para el mes de Diciembre de 2014, cuando se realiza el último pago al contratista: 82.47*

*Aplicación de la fórmula:*

$$\frac{\$2.322.724.298 \times 143.83}{82.47} = \$4.050.896.517$$

**EL CASO CONCRETO EL GRADO DE CONSULTA Y  
EL RECURSO DE APELACION**

Comencemos nuestro análisis encaminado al establecimiento del objeto del grado de consulta con relación a la decisión adoptada por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, cuando ordena fallo sin responsabilidad fiscal en favor de los señores: ALVARO PANTOJA CORAL en su calidad de secretario de planeación del municipio de Ipiales; EDUARDO OBANDO REYES como representante legal de la sociedad contratista “Inobras Ltda” y la señora: IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO en su condición de gerente del FRVM ENTIDAD INTERVENTORA DEL CONTRATO No. 102-2010. Así como también de la desvinculación de la compañía “Aseguradora Solidaria de Colombia” en calidad de tercero civilmente responsable.

El proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y/o de los particulares cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme a lo dispuesto en la Carta Política artículos 267 s.s., y las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011. El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento completo, pleno o integral del daño real o cierto en tanto haya sido ocasionado al patrimonio público, por la gestión fiscal irregular. (C-083 de 2015).

De otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, se profiere fallo con responsabilidad fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación con culpa grave o dolo del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario.

Igualmente, el funcionario de conocimiento deberá proferir fallo sin responsabilidad fiscal, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 610 de 2000, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal. Sobre el tema de la responsabilidad fiscal la Corte Constitucional en Sentencia C-438 de 2022 expresó: “En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución, y las normas que los desarrollan como el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 y los límites previstos en el artículo 4 de esa misma Ley, la gestión fiscal es la que juega un papel preponderante para efectos de establecer o deducir responsabilidad fiscal (...) sin gestión fiscal resultante de una habilitación legal, administrativa o contractual, no puede deducirse responsabilidad fiscal. SNFT”

## DIRECCION TECNICA

Según lo anterior, la causalidad jurídica se deriva del deber de evitar el hecho dañoso en virtud del deber funcional derivado de la Ley, el contrato o el acto administrativo. Entonces desde el punto de vista de la conducta del agente se requiere la existencia del nexo causal físico y jurídico. Desde el punto de vista de la víctima, entre las cuales se encuentra el Estado, se requiere que el daño no esté obligado a soportarlo en el caso concreto (antijuridicidad).

Sobre la certeza de la existencia del daño patrimonial, el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de septiembre de 2016 Rad. 25000-23-41-000-2013-02564-01, consideró lo siguiente: "Para la Sala es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto, es necesario que la lesión patrimonial se había ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente. específico v objetivamente verificable, determinado o determinable (.). SNFT".

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, mediante Auto CDN-500-02-02-029-2019 de fecha 3 de febrero de 2020, decidió la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, con apego a lo manifestado por parte de la Subdirección Técnica de Cuentas y Fenecimientos previsto en el hallazgo fiscal ACI-5-054, en el cual se manifestó, que la auditoria especial adelantada en el municipio de Ipiales, para las vigencias: 2011, 2012. 2013 y 2014, con ocasión de verificar la gestión dada al contrato de obra No. 102-2010, cuyo objeto fue: "Diseño y construcción del centro de comercio popular del municipio de Ipiales" y cuyo valor fue establecido por parte de la administración municipal en la suma de: \$3.213.207.000.

En el Auto de apertura se aprecia, que el motivo para ordenar la apertura del proceso, fue el informe de auditoría en donde se establece; *"Anomalías con incidencia fiscal relacionadas con el contrato administrativo No. 102-2010 suscrito entre el municipio de Ipiales y el Consorcio CCP\_Ipiales, ejecutado por la Sociedad Inobras Ltda., cuyo objeto era el diseño y construcción del centro de comercio popular de ese municipio y que se relacionan a continuación de manera general; El contrato fue pagado por el municipio de Ipiales entre los años 2011 a 2014 con recursos propios por la suma de \$3213.207.7 en una suma que excede o supera en \$813.207.715 el valor pactado. Se presenta incumplimiento del objeto contractual, por cuanto la obra se entregó en obra gris, es decir sin culminar, lo cual deja entrever planeación deficiente como lo muestran las sucesivas suspensiones. Se indica que los pagos se produjeron en 2011 por \$1.196.374.488, en 2013 por \$581.470.501, en 2014 \$1.435.362.726, con Identifica negligencia en la consecución de recursos para terminar la obra."*

Cabe destacar que el contratista seleccionado por parte de la administración municipal de Ipiales para la adjudicación del contrato de obra No. 102-2010, fue el "consorcio CCP, integrado por parte de la constructora Inobras Ltda y el señor FABIAN ERNESTO UNIGARRO BUSTOS. A criterio de la auditoria, el contrato de obra tuvo un impacto negativo en la comunidad del municipio de Ipiales, toda vez que no se cumplió con el objeto de contrato, que no era otro que la construcción de un centro de comercio, en donde se pudieran ubicar los vendedores de la antigua galería central a fin de ofertar en forma adecuada diferentes productos y poder disponer de un sitio salubre y con determinadas especificaciones técnicas que facilitaran el comercio cotidiano de manera segura.

Para la auditoria, el objeto pactado no se cumplió, denotando por parte de la administración municipal de Ipiales, la falta de observación del principio de

## DIRECCION TECNICA

planeación, eficiencia y eficacia, por cuanto este proyecto desde la misma convocatoria realizada mostro una serie de irregularidades que impidieron en buena forma que se adelantara las labores de construcción conforme a las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos de referencia, la entrega oportuna del terreno al contratista y una serie de suspensiones sobre las cuales no se estableció una justificante razonable, que terminaron por impedir el cumplimiento por parte del contratista y la afectación del interés social de la comunidad y la afectación del patrimonio económico del municipio de Ipiales.

La auditoría igualmente estableció una línea de tiempo en el cual establece los pagos en los cuales incurrió la administración municipal de Ipiales en favor de la firma constructora contratista y que denota que los mismos no se ajustaron a lo establecido por las partes en la minuta contractual suscrita para el cumplimiento del objeto contractual. Para la anualidad 2011, se canceló la suma de \$1.196374.488 correspondientes al 50% del valor total del contrato y estipulado como anticipo a la firma del contrato.

Para la anualidad 2013, la administración municipal de Ipiales pago la suma de \$581.470.501 por concepto de pagos a la constructora Inobras Ltda relacionados con el tercer y cuarto pago. Para el año 2014, se pagó la suma de: \$\$1.435362.726 por concepto de quinto, sexto y séptimo pago a favor de la constructora "Inobras Ltda". Igualmente, la administración municipal de Ipiales, se obligó a un primer pago por valor de \$34.000.000 en favor del Fondo rotatorio de valorización de Ipiales; entidad que fue seleccionada para la interventoría técnica del contrato y posteriormente la suma de \$27.200.000 por idéntico concepto.

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal al momento de ordenar la apertura del proceso, estimo la cuantía del daño en contra de los intereses económicos del municipio de Ipiales en la suma de \$2.322.724.298,30 y vinculo de manera formar al proceso a las siguientes personas: DARIO IGNACIO VELA DE LOS ROOS en su condición de alcalde del municipio de Ipiales, ALVARO PANTOJA CORAL, en calidad de secretario de planeación del municipio de Ipiales, IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO en calidad de gerente de la entidad a cargo de la interventoría del contrato y EDUARDO OBANDO REYES como representante legal de la constructora "Inobras Ltda" entidad esta última contratista del proyecto de obra.

Igualmente se vinculó al proceso de responsabilidad fiscal, a la firma comercial "Aseguradora Solidaria de Colombia" en razón de la expedición de varias pólizas otorgadas en razón del contrato de obra No. 102-2010 y en calidad de tercero civilmente responsable.

Como se puede establecer, el Auto de apertura del proceso de responsabilidad Fiscal CDN-500-0202-029-2019, permitió establecer, que en efecto obra mérito para poder establecer sin mayor dilación, la ocurrencia de un daño de índole fiscal; Modalidad prevista en el artículo 6º de la Ley 610 de 200, en donde precisamente se señala: *"Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa*

## DIRECCION TECNICA

*o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”*

En efecto, el informe de auditoría permite establecer que al apreciar con apego a la metodología de verificación, el cumplimiento del objeto de contrato con relación al diseño y construcción del centro de comercio popular en la ciudad de Ipiales, nos encontramos con una lesión al patrimonio público, que para el caso en concreto está determinada en el menoscabo, la disminución y el detrimento de los recursos públicos provenientes del presupuesto de la municipalidad y en donde se estableció una serie de afectaciones a fin de cubrir los gastos estimados previamente para el logro de la obra. Esta situación es afín igualmente con una gestión fiscal, antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que sin lugar a dudas es el origen que conlleva precisamente a la afectación de la economía de la entidad territorial y que se establece como uno de los elementos de la responsabilidad fiscal.

En este aparte, es importante resaltar lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001, cuando resolvió declarar exequible la expresión “contribuyan” contenida en el inciso 2º del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, respecto al daño patrimonial del Estado, tras establecer que este no solo podía ser ocasionado por los servidores públicos, también por los particulares que lesionan los bienes o recursos públicos en una forma directa o que colaboren al mismo. Además, sostiene la Corte que solo habrá lugar a la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal cuando la conducta desplegada fuere realizada por una persona con la titularidad jurídica para manejar los recursos o bienes del Estado que fueran objeto del detrimento.

Ahora, cuando precisamente hablamos del daño en materia de responsabilidad fiscal, este debe cumplir ciertas características, a saber:

- 1.- Certeza: Debe ser un daño real y específico, no hipotético.
- 2.- Cuantificable: Es necesario que el daño pueda ser medido en términos económicos.
- 3.- Antijuridicidad: El daño debe resultar de una acción que viole normas legales, que es lo que justifica la imputación de responsabilidad fiscal.
- 4.- El daño no solo afecta directamente a los bienes del Estado, sino también puede reflejarse en pérdidas económicas indirectas.

Dicho lo anterior y soportando el análisis en lo manifestado por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en el Auto de apertura y las pruebas que se allegaron a fin de tomar esta decisión, en efecto podríamos establecer que obra un daño cierto, real y verificable y con evidencia de su ocurrencia, pues está demostrado que el objeto de contratación dado por parte de la alcaldía municipal de Ipiales y el consorcio CCP y posteriormente con la constructora “Inobras Ltda”. No se cumplió totalmente a pesar que en efecto los recursos provenientes del presupuesto de ingresos y gastos de la administración municipal, fueron debidamente girados conforme a lo dispuesto por el ordenador del gasto. Así mismo el daño es palpable en la decisión administrativa adoptada por quien fungió como alcalde del municipio de Ipiales, mediante la cual se permitió la modificación del objeto mismo del contrato No. 102-2010 y que

## DIRECCION TECNICA

género que lo inicialmente pactado no tuviera ocurrencia en la forma técnica y dentro de los plazos aprobados por las partes.

A esto se suma igualmente, que el daño en efecto fue debidamente cuantificado; Es decir, se pudo constatar la magnitud económica del daño y se determinó una suma líquida en pesos colombianos está dada con relación al daño fiscal materia de investigación fiscal y por ende con ribetes de ser específico, anormal y generador de menoscabo al tesoro del Estado. Al respecto debemos de ser claros como en efecto se determinó, que la lesión al patrimonio público estuvo dada en la disminución, el perjuicio, el detrimento, o pérdida de los bienes o recursos públicos, Como también la afectación de oportunidades y beneficios económicos para el Estado.

Cabe señalar, que el manejo del efectivo girado por parte de la administración municipal en repetidas ocasiones fue cuestionado por no ser concurrente con la finalidad prevista para el respectivo giro, el motivo de la orden de pago y la destinación específica de los mismos, pues cuando la contratación se mantenía directamente con el consorcio CCP, en repetidas ocasiones el señor FABIAN ERNESTO UNIGARRO BUSTOS,, incurrió en una serie de actos que no fueron de aceptación por el consorcio constructor, cuando precisamente se auto destinaba una serie de erogaciones en su favor y que al parecer no estaban destinadas a los costos que ocasionaba la obra de construcción, sin que para ello hubiere justificación y mucho menos algún tipo de observación por parte de la administración municipal y que a la postre es materia de investigación de índole y que cursa dentro de la jurisdicción competente para estos hechos.

Cabe resaltar que a conformidad con la documentación probatoria, la administración municipal de Ipiales, ordeno el pago del anticipo del contrato al representante legal del consorcio CCP señor FABIAN ERNESTO UNIGARRO BUSTOS, que la ser constatado como “irregular” el manejo dado a dichos dineros, el Juzgado Segundo Penal de Circuito de Ipiales considerara la comisión de un delito en contra del señor JAVIER FERNANDO DE LA CARRERA BRAVO quien se desempeñó como secretario de planeación de la alcaldía municipal de Ipiales; situación que mostro precisamente una colección de adversidades que impedían en su momento el adecuado desarrollo de la relación contractual, pues al término de la anualidad 2011, la obra no había tenido su inicio, desvirtuando de esta forma el objetivo mismo que busca la contratación pública y el interés del Estado en solventar la necesidades de la comunidad.

Resulta de importancia establecer en este punto, cuales son los fines del Estado y que son estipulados en el artículo 2º de la Constitución Política; Servir a la comunidad: El Estado debe actuar en beneficio de la población promoviendo el bienestar general y la prosperidad de todos los ciudadanos, buscando crear condiciones que favorezcan el desarrollo económico y social, asegurando que todos los ciudadanos tengan acceso a oportunidades equitativas, garantizando de esta forma los derechos principios y deberes; Aspectos estos que sin lugar a dudas se vieron afectados con la falta de cumplimiento del objeto previsto en el contrato No. 102-2010, pues este precisamente surgió de una necesidad mostrada en la colectividad, en la comunidad, al pretender lograr un sitio idóneo para sus negociaciones comerciales y la satisfacción de sus necesidades al promover un intercambio mercantil entre quienes ofertan bienes y otros que demandan los mismos.

## DIRECCION TECNICA

Partiendo entonces de un daño cierto y cuantificable, debemos apreciar si las personas quienes se vinculó por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, cumplían funciones o actuaciones que los catalogaban como “gestores fiscales” requisito igualmente a tener en cuenta a fin de posibilitar la responsabilidad fiscal. Para hablar de responsabilidad fiscal es necesario que la conducta del presunto responsable se haya cometido en ejercicio de la gestión fiscal, conforme con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución política, al precisar que dicha responsabilidad se deriva de la gestión fiscal.

En efecto la Corte Constitucional estipulo en Sentencia C-840 de 2001, que: *“la responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que, hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. Lo cual implica que, si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales causa daño a ciertos haberes públicos que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de un servidor público o de un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de éstos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados.*

Con ello se advierte que la gestión fiscal es una condición sine qua non para que surja la responsabilidad fiscal, dado que supone la existencia de una vinculación entre la gestión y el patrimonio o bien público, motivo por el cual el operador fiscal debe analizar detalladamente que el acto dañino al patrimonio del Estado haya sido realizado por un servidor o particular que ejerza actos de gestión fiscal, convirtiéndose en un elemento determinante para establecer dicha responsabilidad. En el caso que ocupa nuestra atención, dicho panorama fue debidamente establecido por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, cuando vinculo a los servidores públicos que tuvieron competencia de gestores fiscales y que actuaron dentro de la gestión y desarrollo del contrato No. 102-2010, como lo fue quienes fungieron para la época, los caros de alcalde del municipio de Ipiales, secretario de planeación, representante legal del Fondo rotativo de valoración del municipio y quien actuando como contratista manejo de manera anticipada los recursos económicos que se comprometieron presupuestalmente para dicho cometido.

Cabe resaltar que el Artículo 1º de la Ley 610 de 2000 establece el marco para el proceso de responsabilidad fiscal, definiéndolo como un conjunto de actuaciones administrativas llevadas a cabo por las contralorías. Este proceso tiene como finalidad determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen ya sea por acción u omisión y de manera dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. La expresión “o con ocasión de esta” se interpreta como una ampliación del ámbito de responsabilidad, incluyendo no solo las actuaciones directas dentro de la gestión fiscal, sino también aquellas que aunque no sean parte de la gestión directa estén relacionadas con ella. Esto implica, que cualquier acto que cause daño al patrimonio público, derivado de circunstancias vinculadas a la gestión fiscal puede dar lugar a responsabilidad fiscal.

**DIRECCION TECNICA**

La Corte Constitucional ha aclarado que esta expresión debe entenderse en un sentido que abarca todos los daños que se deriven de acciones u omisiones relacionadas con la gestión fiscal, siempre que exista una conexión próxima y necesaria entre el acto y el daño causado (Sentencia C-840 de 2001).

Lo anterior entonces nos lleva a establecer que para el caso, los servidores públicos y particulares vinculados al proceso de responsabilidad fiscal No. 029-2019, cumplen funciones de gestores fiscales y en consecuencia no obra excluyente alguna que en su momento hubiere sido inobservada por quien instruye el proceso para así poder calificados como inoportuna su vinculación a la presente investigación. Cabe señalar, que de la lectura de las piezas procesales que se allegan al proceso y la línea de tiempo en el cual se surte la convocatoria surtida por la administración municipal de Ipiales para ofertar dentro del proceso licitatorio de obra, muchos servidores públicos y particulares pudieron ser vinculados a parte de los ya enunciados en el Auto de apertura; Razón por lo cual no se entiende como la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, no tuvo la previsión de analizar detenidamente cada una de las etapas de la contratación pública que se dio en razón del contrato No. 120-2010 y con lo cual desde la administración que gobernó en la anualidad 2010 hasta aquella que permaneció en el año 2014, tuvieron una participación directa en las decisiones adoptadas y en la surte que tuvo la relación contractual con un nefasto final visto con el incumplimiento del objeto de contrato y el detrimento generado a la economía del municipio de Ipiales.

Así mismo, obra el reproche para que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, hubiere posibilitado la vinculación de un tercero civilmente responsable, que hubiere expedido en favor de la administración municipal de Ipiales, el cubrimiento de los riesgos derivados precisamente de la gestión fiscal y para el caso cubrir ante una eventualidad el resarcimiento que se pudiera generar en razón de un daño fiscal y la posterior responsabilidad fiscal, para de esta forma ahí si poder establecer que quien obra como tercero civilmente responsable lo hace en razón de avizorar el riesgo administrativo y procura el establecimiento de un seguro monetario que se anticipa ante un inconveniente futuro.

En el caso presente, la vinculación de la firma comercial “Asegurado Solidaria de Colombia” se hace en razón de las pólizas constituidas en favor de la administración municipal de Ipiales, con ocasión de la suscripción y gestión del contrato de obra; Situación que viene a ser representativa de valor ante hechos que conlleven a las denominadas “acciones contractuales” o ante decisiones en las cuales la administración haciendo uso de las prerrogativas y poderes que exceden los derechos y facultades típicas de las partes en el contrato público, decide en razón del interés público terminar anticipadamente un contrato, la modificación unilateral o la interpretación administrativa del contrato.

Dicho lo anterior y en razón de tener un daño cierto y la vinculación de servidores públicos y particulares que tienen injerencia como gestores fiscales y sobre lo cual como se advierte no obra causal de exoneración de responsabilidad, debemos proceder al análisis del segundo elemento de la responsabilidad fiscal y para lo cual tengamos en cuenta que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, al momento de imputar responsabilidad fiscal, califico la conducta a título de “culpa grave” lo cual tiene respaldo en lo dicho en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000. Al respecto se coincide con lo manifiesto por el Aquí cuando determina que el obrar

## DIRECCION TECNICA

de los imputados se dio precisamente al establecer desde el punto de vista subjetivo y con pago a la gestión fiscal desplegada en razón de la competencia funcional atribuida a la falta de diligencia y cuidado que favoreció el daño al patrimonio del Estado.

Si tenemos en cuenta que la responsabilidad fiscal es subjetiva, lo que significa que no puede existir responsabilidad sin culpa, la existencia de una conducta gravemente culposa en la totalidad de los imputados fue acertada, pues precisamente a dicha determinación, ayudaban los principios y preceptos legales de la solidaridad, y a la forma de conducta asumida tanto por el señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS como representante legal, contratante y ordenador del gasto, del señor ALVARO EDUARDO PANTOJA CORAL como secretario de planeación, de la señora IVANNIA NATHALY GUEVARA DELGADO como representante de la interventoría y al señor EDUARDO OBANDO REYES como representante legal de la constructora "Inobras Ltda".

Es importante resaltar como en efecto lo hace la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, que alrededor de las múltiples irregularidades que se aprecian desde la misma auditoria, está el hecho relevante de haberse modificado sustancialmente el objeto del contrato inicial y visto en el contrato de obra No. 120-2010 y que quedo consignada en el acta modificatoria No. 21 de 2012; inclusive en esta decisión adoptada por el señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, concurre la injerencia de la señora MARGARITA HUERTAS quien desempeñaba las funciones de secretaria de planeación del municipio de Ipiales y la avenencia del señor WILMER GUAMAZA MEJIA quien se desempeñaba como gerente del Fondo rotativo de valorización del municipio de Ipiales e interventor del contrato de obra y hasta del entonces conformado comité técnico y asesor que se dispuso precisamente para la orientación del objeto de contrato.

Ahora, y tal como bien lo pudo corroborar la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, la modificación del contrato de obra No. 120-2010, aparte de generar una serie de cambios en la estructura de obra, por cuanto los nuevos diseños posibilitaban un mayor número de locales comerciales, posibilito una serie de incertidumbres que fueron debidamente alertadas por quien se encontraba como contratista, pues lo que primariamente se pudo establecer, es la necesidad de incrementar el monto de contrato, pues lo inicialmente pactado definitivamente no alcanzaba para el cubrimiento de los nuevos costos y para el caso se determinó la gestión de un empréstito bancario por parte de la administración municipal, para que una vez aprobado pudiera ser destinado a solventar económicamente la modificación vista en el acta de diciembre 21 de 2012.

El cuestionamiento que se estableció por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, fue precisamente la inadecuada planeación por parte de la administración municipal de Ipiales, que conllevó a una modificación del contrato que cambio sustancialmente los parámetros técnicos que inicialmente se habían acordado y en tal sentido desconociendo los principios de la contratación pública, origino el desfinanciamiento de la obra inicial y por ende la carencia de recursos económicos que permitieran llevar a efecto el objeto de contrato. No olvidar que al apreciar en contexto esta situación y bajo el marco normativo del Estatuto de la Contratación Publica podemos apreciar, que si bien se posibilita la modificación de los contratos públicos, esto se hace bajo ciertas circunstancias pues según el artículo 16 las entidades pueden realizar modificaciones unilaterales, cuando estas

## DIRECCION TECNICA

son necesarias para evitar la paralización del contrato o afectan gravemente su ejecución y para lo cual debe precisamente obrar la justificación igualmente soportada en razones de tecnicismo y conveniencia.

La jurisprudencia ha establecido que el objeto del contrato es un elemento esencial; Por lo tanto cualquier modificación que afecte este aspecto debe formalizarse mediante un nuevo contrato. Solo se permite modificaciones que no alteren la ausencia del contrato, como cambios en plazos o cantidades de obra, sin necesidad de un nuevo acuerdo, pero aquí tal como se ha podido corroborar, la administración municipal decidió que el diseño tuviera un desplazamiento hacia adelante, con el fin de posibilitar la construcción de una bodega y la casi duplicidad de locales comerciales; Aspectos que fueron puestos a estudio por parte del contratista y con lo cual obra una modificación sustancial al objeto inicial pactado entre las partes; Es decir, la conveniencia para el caso quizá hubiere sido la terminación del contrato primario de manera anticipada y la gestación de una nueva licitación para proveer una contratación que permitiera contemplar el complemento de la obra original.

Se resalta, que inclusive en la modificación del contrato planteada por parte de la administración municipal de Ipiales, interviene un comité técnico que igualmente coadyuda con la decisión establecida y en donde precisamente se determinó:

- 1,. La existencia del contrato 120-2010
- 2.- Se solicita la modificación de cantidades de obra
- 3.- Se solicita ante planeación municipal y oficina jurídica adelantar los trámites para el logro de la modificación.

Aquí es preciso determinar, que si obraba la necesidad en razón de necesidades básicas para modificar el contrato No. 120-2010, lo lógico es que en razón del principio de planeación y de seguridad jurídica, se hubieren previsto los aspectos técnicos y económicos que conlleva esta decisión administrativa, aun a pesar con contar con la respectiva disponibilidad presupuestal, pues es lógico presuponer que si se establece una mayor cantidad de obra, los costos igualmente se debían incrementar y para ello contar con la respectiva disponibilidad presupuestal que respaldara el gasto, lo cual en efecto no fue contemplada en su momento para terminar la obra que más tarde se recibía en calidad de “obra gris”

La Corte Constitucional en Sentencia C-416 de 2012 sobre la modificación de los contratos señaló lo siguiente:

*«Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para «[...] evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación», entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2016, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal. La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por*

## DIRECCION TECNICA

*esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso. Ahora bien, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.»*

Ahora, esta situación de especial relevancia para el cometido del objeto contractual previsto en el contrato 120-2010 y su posterior modificación, igualmente comprometía a los intervinientes de su gestión, como lo fueron la secretaria de planeación, el gerente de la interventoría y el contratista, pues al tener una participación directa sobre el devenir de la relación contractual, lo que se debía esperar es que se establecieran en primer lugar las razones que conllevaran a la identidad de necesidades básicas vistas y probadas en una etapa posterior a la suscripción del contrato y que harían meritoria una modificación y por ende posibilitar desde la legalidad el cambio del objeto inicialmente probado.

No olvidar precisamente que la contratación pública busca entre sus objetivos, la adquisición de bienes, servicios y la ejecución de obras por parte del Estado, asegurando que estos procesos se realicen bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad, propendiendo por la satisfacción de necesidades públicas, la competitividad, el control y la vigilancia y la diversificación de proveedores. Las principales disposiciones que regulan la contratación estatal vistas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1882 de 2018 y el Decreto Ley 019 de 2012 y sus respectivos Decretos reglamentarios, así lo establecen y por lo tanto la administración municipal de Ipiales estaba conminada a su cumplimiento y atención en la gestión contractual que se dio con ocasión de la construcción del centro de comercio popular.

Resulta por lo tanto reconocible tal y como lo estimo la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, que todo el cúmulo de situaciones administrativas que conllevaron la modificación del contrato No. 120-2010, generaron una serie de aspectos irregulares que no fueron debidamente tratados y que inclusive fue motivo en su momento, el mismo contratista procediera en primer término a denunciar el manejo administrativo que se daba con relación a los aspectos formales del manejo de pagos y el papel que debía cumplir la interventoría para el caso, como cambien a la generación de advertencias que hacían presuponer que la administración municipal realizaría las gestiones pertinentes con el objetivo que el devenir del contrato de obra se surtiera hasta el logro del objetivo contractual propuesto y es que precisamente el panorama en el cual en efecto se determina parecería ser constitutivo de una falacia de criterios, en donde el principio de planeación

## DIRECCION TECNICA

parecería desaparecer, pues la lógica determina que ante la modificación acordada por las partes, obraría la necesidad de presupuestar una mayor disponibilidad de recursos, pues la mayor cantidad de obra inevitablemente llevaría al incremento del valor inicialmente establecido.

Para la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, esta situación es precisamente es la que origina un encadenamiento de irregularidades que terminan generando el detrimento patrimonial, cuando ante un hecho evidente y necesario propio de la gestión administrativa del mandatario municipal, la gestión desplegada permanece en la mera intencion, pues ante una necesidad de lograr el acopio de recursos económicos, se había establecido la decisión de generar un empréstito con la banca local, lo cual fue debidamente autorizado y aprobado tras los tramites desplegados para tal finalidad; Sin embargo, la gestión misma del empréstito no se pudo realizar y el financiamiento de la terminación de la construcción prevista para el centro de comercio popular del municipio de Ipiales quedo en la práctica suspendido en el término de tiempo y sin una perspectiva por parte de la administración municipal para generar alternativas para su culminación.

Cabe resaltar, que de acuerdo a la línea de tiempo del contrato de obra el día 29 de febrero de 2012 se suspendió la ejecución del contrato No. 120-2010 por razones de encontrar una ocupación por parte de vendedores de algunas áreas en donde se desarrolla la construcción, para posteriormente el día 26 de junio de 2012, recibir la sociedad constructora “Inobras Ltda”. Oficio solicitando la contemplación de la modificación del diseño inicialmente establecido, El día 6 de julio de 2012 se envía acta de reunión entre la secretaria de planeación, la interventoría del contrato y el contratista en donde se manifiesta al alcalde del municipio de Ipiales, la propuesta de modificación al diseño presentado por la constructora “Inobras Ltda”, contemplando un nuevo bloque el numero 5 destinado a los vendedores de granos y la proyección del bloque 2 que se construirá en una nueva etapa, viabilizando la construcción de los bloques 1,3 y 4. El día 4 de diciembre de 2012, el contratista socializa el nuevo proyecto y el presupuesto de costo, lo cual es analizado por parte de la interventoría y el día 5 de diciembre es enviada ante la secretaria de planeación municipal.

La modificación al objeto de contrato No. 102-2010, conlleva a una serie de ajustes técnicos y de costo, en razón precisamente a los siguientes aspectos:

*“El contrato inicial de obras no contemplaba ítems o actividades básicas que de acuerdo al desarrollo cronológico para este tipo de obras son indispensables, la parte contratante solicito la construcción de mayor número de locales que permita la configuración de un proceso que cumpla con el alcance y objetivo planteado, la reubicación de vendedores y la recuperación del espacio público del centro de Ipiales, y el contratista presento la propuesta correspondiente que fue aprobada por la secretaria de planeación pasado de 208 locales a 308 a través de la construcción de un nuevo bloque y 20 nuevos módulos exteriores”.*

El día 21 de diciembre de 2012 se firma por las partes el acta de modificación No. 2 del contrato de obra, aprobándose igualmente el nuevo presupuesto para la generación de la nueva construcción, pues la cantidad de obra era mucho mayor que la inicialmente establecida y la determinación de la obra parcialmente construida y que hacían relación con los bloques 1, 3, 4 y 5 y parte de los módulos externos destinados para comidas. El día 2 de abril de 2013 se suspende la

## DIRECCION TECNICA

ejecución del contrato hasta el 19 de agosto de 2014. Cabe establecer que esta situación se dio a raíz de la advertencia del contratista de la decisión unilateral del contratante para la terminación de un bloque y el deterioro que estaba mostrando otros bloques en su construcción inicia. El comité técnico se reúne el día 10 de enero de 2014 en donde se solicita al contratista la entrega de la obra a la administración municipal, estableciéndose que la obra se estaría entregando sin terminar y que se adeudan recursos económicos propios de los pagos acordados ante lo cual hay manifestación de no contar con los recursos económicos para cumplir esta obligación.

El día 19 de agosto de 2014 se acuerda el reinicio de obra y al día siguiente es decir el 20 de agosto de 2014 nuevamente se suspende la obra por disposición de la interventoría en razón de encontrar un área de construcción ocupada por un comerciante y cuya estructura debía ser demolida. Igualmente se suscribe una nueva acta de modificación que contiene mayores y menores cantidades sobre ítems ya pactados y que inciden en los diseños originales y hasta modificados. En los días 4 de octubre de 2014, 28 de noviembre y 17 de diciembre de 2014.

De acuerdo a los documentos probatorios, para el día 17 de diciembre de 2017, la sociedad constructora “Inobras Ltda” decide la entrega formal de la obra y la terminación del contrato No. 102-2010 y ese mismo día, las partes intervinientes suscriben el acta final de pago del contrato; aspectos, que sin lugar a dudas muestran la falta de previsión de lo previsible y la desatención con los principios de la contratación pública y especialmente el de planeación, transparencia, economía, y responsabilidad, pues así como se entregaba la obra la realidad misma mostro que no podía tener utilidad alguna.

Para la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, la conclusión de la instrucción del proceso conlleva a determinar:

*“La construcción del Centro de Comercio Popular, debía atender al diseño escogido o aprobado, pues como se planteó en la imputación, el diseño es precisamente “la prefiguración técnica de la obra que se va a construir, por eso incluye cálculos, topografía, costos, estudios de suelos, materiales, trabajos a implementar, planos destinados a resolver las necesidades de una población urbana específica y en unos tiempos concretos, luego los cálculos se hacen en un contexto especial, que en el caso del espacio público y ventas ambulantes se perfilan, no para resolver definitivamente el fenómeno sino a un colectivo especial centrado en un entorno concreto en este caso la Plaza Central, no para culminar en su totalidad una situación que surge y se reproduce en el tiempo en razones de las anomalías sociales y económicas del país”. Se reafirma en este fallo lo desarrollado con fines de imputación de que: “las modificaciones sobre cantidades de obra, construcción de elementos no previstas y con los que se firmó el contrato se rompen inadecuadamente por razones que surgen desde la administración municipal en el año 2012 en el sentido de aumentar la construcción de locales e incluso levantar un nuevo bloque sin que aparezcan justificaciones técnicas que lo soporten, solamente la mención que la infraestructura diseñada no podría acoger a la totalidad de vendedores informales, lo cual resultaba arriesgado en tanto el número de la ciudadanos en la informalidad siempre estará en crecimiento, la proyección se hace sobre un número específico de vendedores ubicados sobre un determinado entorno sobre quienes se pretendía resolver una problemática social, por tanto, someter el diseño planteado por el contratista adecuado a un momento y sitio específico, termina en la incertidumbre de desbalancear el presupuesto establecido para culminar de forma total una obra, aumentando sus cantidades con los efectos de una infraestructura inconclusa, en obra gris y bajo la especificación irregular de agotar su terminación en otra fase, lo cual no había sido contemplada, toda vez, que el diseño original*



## DIRECCION TECNICA

*culminaría con acabado total, pero en el afán de cubrir nuevas cantidades, nuevos diseños, se deja de hacer otros, con los resultados nocivos que ya se han planteado.” Las persistentes suspensiones en la ejecución del contrato en la mayoría generadas por la ocupación de vendedores que no habían sido reubicados, e impedían la disposición del terreno para la construcción, son consecuencia de una planeación deficiente a cargo del municipio de Ipiales, las modificaciones respecto al diseño no se encuentran en ese hecho, tampoco derivan cambios en las cantidades de obra, ni sobre los costos que se calcularon en la etapa de formación o pre contractual. Las suspensiones tuvieron consecuencias respecta al aplazamiento en los tiempos y modificación en la forma en que se dispuso el pago del anticipo, afectado por irregularidades que llevaron a sanción penal a funcionarios involucrados en el tratamiento y trámite antijurídico de estos recursos vinculados a la financiación del contrato, pero en términos de la ejecución del contrato tendiente a la construcción Centro de Comercio Popular no lo afectaron, como quiera que las suspensiones se generaron por situaciones distintas, salvo los efectos que pudieron generarse sobre el consorciado Inobras Ltda., que asume la continuación de ese contrato bajo esas circunstancias y que precisamente se llevan en términos de perjuicios a un litigio judicial. De esa forma y como se dijo en la imputación, tales hechos no contribuyeron a que la obra no se entregara para cumplir los fines para los que se contrató, que es precisamente lo que representa el hecho dañoso representado en el pago de una obra que no pudo entrar en funcionamiento”.*

Ante el hecho planteado precisamente estaríamos ante una gestión administrativa desplegada por la administración municipal de Ipiales, antieconómica, ineficiente e ineficaz, que conlleva el uso inadecuado de los recursos públicos, lo que implica que no existió la optimización de los gastos ni se busca el ahorro; por el contrario el despilfarro y la falta de control fue una premisa y sobretodo esto se viene a manifestar precisamente en las decisiones tomadas en las modificaciones realizadas al contrato original que conllevaron a costos innecesarios o que no fueron adecuadamente presupuestados. La gestión ineficaz es bien definida cuando se prueba que los recursos públicos no se utilizan de una manera óptima para lograr los resultados deseados y vistos en el caso que ocupa la atención cuando se demuestra el mal manejo del tiempo, de los recursos humanos o materiales, la inadecuada dirección de los fondos públicos, y los resultados traducidos en un daño a la economía pública y la carencia de soluciones comunitarias inicialmente planteadas.

Cabe resaltar, que el Consejo Municipal de Ipiales mediante Acuerdo No. 023 de noviembre 28 de 2014 condeno facultades protempore al ejecutivo municipal para gestionar y suscribir un contrato de empréstito, lo cual en efecto no ocurrió, pues a pesar de que la banca local le aprobara al señor IGNACIO VELA DE LOS RIOS en préstamos de \$2.000.000.000 no se produjo el desembolso y por tal no se establecieron los recursos que bien podrían haberse destinado a la culminación del contrato de obra del centro de comercio popular.

Precisamente este aspecto, es tomado en cuenta por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en el la culminación del proceso, cuando determina fallo sin responsabilidad fiscal en favor del señor ALVARO PANTOJA CORAL, del señor EDUARDO OBANDO REYES y de la señora IVANNIA NATHALY GUERRRO DELGADO, pues precisamente se resalta, que la gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz fue fruto de la actuación administrativa desatada con relación a la modificación del contrato No. 102-2010, en el cual no se tuvo en cuenta mayores cantidades de obra que generarían mayores costos económicos y que ante la falta de previsibilidad no se lograron de manera adecuada empréstitos de la banca local que permitieran la financiación del nuevo proyecto y no culminara abruptamente

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

## DIRECCION TECNICA

con la suscripción de recibo parcial de obra y la constitución de un “elefante blanco” que no tenía mayor utilidad a lo que se había establecido en el proyecto de obra y en tal sentido quienes se encontraban vinculados al proceso no tendrían injerencia alguna en la gestación del daño, pues tanto el señor ALVARO PANTOJA CORAL en calidad de secretario de planeación, como la señora IVANNIA NATHALY GUERRERO DELGADO como gerente del fondo rotatorio de valorización de Ipiales, habían cesado en sus funciones administrativas con antelación precisamente a los sucesos e irregularidades que conllevaron a la imposibilidad en el cometido del nuevo objeto contractual.

Para el caso de la señora IVANNIA NATHALY GERRERO DELGADO se aduce que los interventores incurrir en responsabilidad fiscal, cuando obra incumplimiento de las funciones de control y vigilancia del contrato estatal y en donde se genere un detrimento patrimonial para la entidad pública y que entonces debe tenerse en cuenta que la funcionaria se vincula como gerente del Fondo rotatorio de valorización de Ipiales el día 20 de septiembre de 2013; cargo que ocupa hasta el día 10 de marzo de 2015 según certificaciones dadas, pidiéndose determinar que cuando inicia labores, el contrato No. 102-2010 se encontraba suspendido desde el mes de abril de 2013, cuando precisamente se acuerda en razón de encontrarse una bodega ocupada y cuyo espacio se necesitaba para la construcción de obra. Si se tiene en cuenta que el 21 de diciembre de 2012, se plantea por parte de la administración municipal la modificación del contrato es factible establecer que en tal decisión no fue participe, advirtiendo además que para el caso, a los interventores no se les establece la facultad para el logro de una modificación contractual. En lo que si estaba posibilitada su injerencia y esto es en los estudios de los diseños y cambios estructurales de la obra, cantidades de obra y otros relacionados, si es posible aseverar su actuación tal y como las diferentes actas en donde se consigna el desarrollo del proyecto de obra lo consignan.

En lo referente a la actuación del señor ALVARO CORAL PANTOJA, se determina por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, que su vinculación con la administración municipal de Ipiales en calidad de secretario de planeación data del día 2 de septiembre de 2014 y hasta el día 10 de mayo de 2015 y por tanto con una temporalidad en relación con el hecho dañoso que es establece en referencia a la continuidad de la obra y la modificación del contrato No. 102-2010 que se suscita el día 21 de diciembre de 2012, lo cual conllevaría a que no pudiese ser catalogado como un presunto responsable ante la imposibilidad de no poderse calificar el elemento subjetivo y menos aún el nexo de causalidad por simple sustracción de materia.

En igual forma, la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, aduce que el contratista representado por el señor ALVARO OBANDO REYES, cumplió en su cometido inicial visto en el objeto del contrato de obra No. 102-2010 y que los inconvenientes suscitados y que dieron lugar a las suspensiones de obra y la terminación del contrato, fueron causadas por parte de la administración municipal de Ipiales; razón por lo cual al no tener disposición para modificar lo que inicialmente se había planeado y presupuestado desde el punto de vista económico, no podía ser contemplada la calificación del elemento subjetivo y mucho menos el nexo causal pues su labor estuvo limitada a los deberes y obligaciones previsto en la minuta contractual. Además debe quedar en claro, que desde el finiquito del consorcio CCP siempre estuvo al tanto de los pormenores propios del objeto contractual, la gestión de pagos, la interventoría y hasta el

## DIRECCION TECNICA

denuncio ante las autoridades competentes de las irregularidades mostradas en el contrato, como también de aquellas situaciones que se derivaron de la modificación del objeto contractual y que demandaron nuevos diseños, el incremento de actividades de obra, costos y todo lo atinente a cumplir lo que en su momento demandó la administración municipal.

La Ley 610 de 2000 en el artículo 5º del texto original, estableció como elementos de la responsabilidad fiscal “una conducta dolosa o gravemente culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores; Ahora, entorno a la culpabilidad es importante establecer como bien lo ha sostenido el Despacho, que deben concurrir dos situaciones: en primer lugar la acción debe ser realizada por quien ejerza actos de gestión fiscal, que como se manifestó en párrafos arriba, es una condición sine qua non para que surja la responsabilidad fiscal, de modo que el operador fiscal debe analizar detalladamente que el acto dañino al patrimonio del Estado haya sido realizado por un servidor público o particular que ejerza dichos actos, convirtiéndose en un elemento determinante para establecer tal responsabilidad. Asimismo, dispone que actividades desplegadas por el gestor fiscal deben ser las que se encuentran estipuladas en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, mismas que a nuestro modo de entender fueron apreciadas por quien instruyó el presente proceso, cuando determino que quienes ejercieron los cargos de secretario de planeación, interventoría de contrato y hasta el mismo contratista, no pudieron ejercer funciones de gestores fiscales por cuanto al momento de la toma de decisiones por parte de la administración municipal de Ipiales y que dio lugar a la modificación del contrato No. 102-2010, no se encontraban vinculados a la misma, o en su defecto no ejercían funciones o competencias propias de un gestor fiscal.

Para claridad el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, bien señala: “...*actividades económicas, jurídicas, y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como también a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado.*”

Podemos entonces concluir en este punto, que en razón de la verdad demostrada y habida cuenta que al momento de calificar la culpabilidad, y acudiendo por regla general a lo dicho en el artículo 63 del Código Civil, en donde se establece que: “...la culpa grave es aquella que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado, que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios..”; Aspecto que ineludiblemente conlleva a establecer que ante la imposibilidad de calificar la culpabilidad es dable establecer que la integración de los elementos de la responsabilidad no es factible y por ende es de acogida la decisión de fallar sin responsabilidad fiscal en favor de algunos de los vinculados al proceso de responsabilidad fiscal. A la par, esta situación y que ya analizamos, si conllevaría a la determinación de la calificación de “culpa grave” en razón de la conducta asumida por quien obrando como representante legal del municipio, ordenador del gasto y primera autoridad del municipio, y cumpliendo funciones de gestor fiscal, estimo sin apremio alguno o respaldo técnico adecuado, establecer y ordenar la modificación del contrato de obra destinado a la elaboración del diseño y construcción del centro de comercio popular de Ipiales y que a la postre conlleva a la terminación del contrato y la imposibilidad en el cumplimiento del

## DIRECCION TECNICA

objeto pactado y modificado por las partes, pues precisamente la obra jamás fue puesta en servicios de los comerciantes de la antigua galería central, a pesar que se hizo el recibo de parte del contratista.

Es importante resaltar que como bien lo señala la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, por regla general los contratistas no son considerados gestores fiscales, salvo entre otros cuando se entrega anticipo sobre el valor total del contrato e igualmente sin en las obligaciones pactadas realizan actividades de recaudo, administración, disposición de recursos públicos y cuando hay ejercicio de administración delegada o cuando se administren bienes públicos sean de uso público o de bienes fiscales, y por tanto para el caso materia de análisis, la sociedad constructora “Inobras” representada por el señor ALVARO OBANDO REYES, no ejerció función alguna como gestor fiscal, pues precisamente el recibo y gestión del anticipo sobre el valor total del contrato, no fue de su injerencia, pues para la época de estos pagos, quien obraba como contratista era el consorcio CCP-Ipiales y cuyo representante legal en efecto fue quien recibió y administro estos pagos.

Al respecto debemos manifestar que los contratistas si pueden ser considerados como gestores fiscales bajo ciertas condiciones, lo que implica que pueden ser responsables por la administración de recursos públicos, pues la definición de gestión fiscal vista en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, incluye tanto a servidores públicos como particulares que manejan o administran bienes y recursos del Estado. Aquí, lo importante es apreciar si en efecto la sociedad constructora “Inobras Ltda” representada por el señor ALVARO OBANDO REYES era o no un gestor fiscal y para ello debemos tener en cuenta las siguientes condiciones:

1.- Manejo de recursos públicos: Los contratistas son considerados gestores fiscales cuando tienen la responsabilidad de recaudar, administrar o disponer de recursos públicos; Para el caso en concreto, el contratista vinculado, percibía los recursos propios de los pagos pactados y considerados como propios a título de labor cumplida y cumplimiento de deberes y obligaciones entre las partes.

2.- Gestión de anticipos: Aquellos contratistas que reciben anticipos o ejercen administración delegada sobre bienes públicos también pueden ser clasificados como gestores fiscales. Con relación a esto, es de recibo lo manifestado por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, cuando establece que el anticipo sobre el valor total del contrato fue recibido y gestionado por el representante legal del consorcio CCP y no por la sociedad constructora “Inobras Ltda”.

3.- Participación en proyectos estatales: Sui un contratista participa en la ejecución de un contrato estatal que involucra la administración de fondos o bienes públicos, pueden ser considerados en igualdad de condiciones con los funcionarios públicos en términos de responsabilidad fiscal.

Dicho lo anterior, y observada la conducta asumida por parte del señor ALVARO OBANDO REYES en su condición de representante legal de la sociedad constructora “Inobras Ltda” bien podemos establecer que en efecto no le asiste funciones o competencias propias de un gestor fiscal y que ante una eventualidad en el incumplimiento de un deber contractual, lo que en efecto está posibilitando es el accionar por parte del contratante dentro del margen de las “acciones contractuales” o de la demanda de las cláusulas exorbitantes, a fin de conminar el cumplimiento del objeto contractual. A conformidad con lo establecido en la Ley 80 de

## DIRECCION TECNICA

1993, las responsabilidades propias del contratista en un contrato público, están dadas en el cumplimiento del objeto contractual de manera idónea y oportuna, garantizando la calidad de los bienes y servicios ofrecidos. Esto incluye cumplir con los plazos establecidos y las especificaciones técnicas acordadas. Así mismo tiene el deber de colaborar con la entidad del Estado en todo lo necesario para asegurar que se cumplan los fines del contrato; esto significa seguir las ordenes que se le impartan durante la ejecución del mismo (Concepto 299011 de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública).

Ante lo mostrado por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, es de convicción, que la línea de tiempo en la cual se gestionó el contrato de obra No. 102-2010 envuelve la participación de servidores públicos que tuvieron una injerencia directa en la toma de decisiones relacionados con gestión del contrato materia de auditoría y es que precisamente de ello depende el establecimiento de facultades que habiliten la causalidad entre hecho generador y efecto resultante y para el caso lesivo a los intereses económicos del municipio y es por esto que en su momento señalamos la falta de conjeturas en la instrucción del proceso y desde el mismo Auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, sobre la necesidad de vincular a otros servidores públicos que bien podrían haber tenido participación en la gestión del contrato, pues las etapas precontractual, contractual y pos contractual, involucran a más de una administración vista desde el punto de vista de tiempo de gobernabilidad de los mandatarios locales y por lo tanto no se aprecia justificación alguna para que no se hubiera tenido como vinculados a otros tantos servidores que desde el mismo proceso de planeación del contrato y hasta su liquidación y pago, tuvieron determinadas responsabilidades en el resultado lesivo dado al objeto de contrato inicialmente previsto.

Dicho lo anterior, y para el caso del señor DARIO VELA DE LOS RIOS en su condición de alcalde del municipio de Ipiales, estaríamos pendientes de resolver lo consecuente con un tercer elemento que conllevaría a la responsabilidad fiscal y como lo es el “nexo causal” y para lo cual debemos tener en cuenta que este se da entre el daño patrimonial al Estado y una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; es decir, una relación determinante y condicionante de causa-efecto entre la conducta del gestor fiscal o de esa acción significativa que ha omitido y el daño producido, sin que se presente alguna causa extraña como es el caso de la fuerza mayor o el caso fortuito que permita la ruptura al mismo.

Para la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, al momento de decidir fallar con responsabilidad fiscal en contra del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, en efecto, establece que desde el momento del inicio de su administración en el año 2012, se suscitaron una serie de modificaciones al objeto original del contrato No. 102-2010, que posteriormente fueron motivo de varias suspensiones en razón del cambio de diseño que obligaba a una mayor cantidad de obra y la dificultad que se generó para financiarla terminación de la obra, que terminaron al fin por generar el recibo de una obra gris, inconclusa y sin la posibilidad de cumplir con el cometido inicialmente previsto y propio de un centro comercial popular ubicado en el centro de la ciudad de Ipiales.

Cabe señalar que el alcalde del municipio de Ipiales, siempre estuvo informado de la gestión dada al contrato No. 102 -2012 y por tal razón las decisiones administrativas adoptadas estuvieron siempre bajo la órbita de sus funciones y

## DIRECCION TECNICA

competencias; Igualmente conocía de las conclusiones traídas por parte del Comité Técnico y de las advertencias manifiestas por parte del representante legal de la sociedad comercial “Inobras Ltda”, especialmente en relación al tiempo de gestión y la necesidad de apropiar recursos que permitan solventar el costo de la terminación de la obra; situación que inclusive llevo a que planteara ante el concejo municipal de Ipiales, la autorización para el logro de empréstitos bancarios, que posibilitaran la obtención de recursos económicos que pudieran ser destinados de manera oportuna a la obra y que posteriormente y sin obrar una justificación aparente, se desistió del empréstito que se encontraba aprobado en una entidad bancaria local y con lo cual los recursos igualmente dejaron de ser presupuestados y destinados para la finalidad que se habían establecido y que al quedar pendientes pasaron a competencia de una nueva administración.

Una serie de acciones de omisiones son manifiestos por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en relación con el señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, que posibilitaron partiendo del daño visto en dos momentos; Una cuando se gesta la modificación del objeto del contrato No. 102-2010 sin haber previsto y menos planeado las consecuencias del mismo y lo peor partiendo de un cambio que no encuentra soporte en razones de necesidades básicas y propias del cometido contractual inicialmente pactado, y dos, el pago total, la terminación del contrato y el recibo de una obra inconclusa y con dificultad para hacerla operativa y ponerla a disposición de la comunidad de comerciantes que ocupaban la anterior plaza de mercado o más bien conocida como “galería central” en la ciudad de Ipiales.

Se prueba por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, que la administración municipal de Ipiales en cabeza del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, modificaron el contrato No. 120-2012 en conjunto con la arquitecta MARGARITA HUERTAS GONZALES como secretaria de planeación, el señor WILMER GUAMANZAR MEJIA como gerente del Fondo rotatorio de valorización, el señor EDUARDO OBANDO REYES como representante legal de “Inobras Ltda” y del comité técnico; situación que se legalizo en la practica el día 21 de diciembre de 2012 y por lo tanto se determina que en efecto quien fungía como alcalde del municipio de Ipiales, tenía pleno conocimiento de las actividades que se estaban desarrollando con ocasión del contrato de obra y es por esto que aquí se hace una conjetura con relación a la motivación que verdaderamente estaba incidiendo para plantear un nuevo diseño y por ende una mayor cantidad de obra en el centro de comercio popular, pues si bien es cierto el estatuto de la contratación pública permite modificaciones a las relaciones contractuales, no es tan permisivo en cuanto a la modificación del objeto contractual, pues se está comprometiendo la naturaleza misma del convenio y por ende ante una eventualidad que obligara a su cambio, lo conveniente es la celebración de un contrato nuevo.

Precisamente y en relación a lo anteriormente manifestado, se establece por parte de quien instruye el proceso, que si bien pueden existir razones para la modificación de un contrato público, y con lo cual anteponerse a una situación crítica que bien pudiera paralizar la gestión del contrato o en el peor de los casos impedir su cumplimiento, como también ante situaciones de excepcionalidad y especialmente cuando no exista acuerdo entre las partes, en donde el poder de la administración se refleja a través de actos decisorios unilaterales, las mismas deben ser debidamente justificadas y dentro de un margen que la misma normatividad le establece, como lo es el reflejo de nuevas obras y de nuevos costos, que para el

## DIRECCION TECNICA

legislador deben tener un tope, y que ante la aparición de un nuevo panorama en el cual puede obrar una desbalance en la ecuación financiera que afecte al contratista, inclusive se faculta a este para desistir de continuar la relación contractual.

Al respecto, es válido tener en cuenta que como ya advertimos, la gestión del contrato No. 102-2010 tuvo una serie de irregularidades vistos desde la misma etapa precontractual y hasta la terminación del contrato, centrandone uno de los aspectos más argüidos en la modificación acordada el día 21 de diciembre de 2012, y en donde al parecer se desatendió la prohibición expresa de la ley 80 de 1993 cuando establece que el objeto de los contratos estatales es esencial y por lo tanto, inmodificable y por ende cualquier intento de modificar el objeto contractual se considera como la creación de un nuevo acuerdo, lo que requiere cumplir con todos los requisitos legales pertinentes incluyendo la selección objetiva del contratista.

Aunque el objeto no puede ser modificado, si es posible realizar cambios en aspectos no esenciales del contrato como el plazo o las obligaciones del contratista y es así que el artículo 16 de la ley 80 de 1993, permite modificaciones unilaterales bajo ciertas condiciones, pero estas deben estar modificadas por razones graves que afecten la ejecución del contrato y en tal sentido la administración debe demostrar que sin la modificación se afectaría gravemente el servicio.

Aquí es adecuado recalcar, que la obra al monto de recibo por parte de la administración municipal liderada por el señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, tenía un significativo avance, a pesar que está catalogada como en “obra gris” y que posibilitaba la decisión de lograr sus terminados y con lo cual bien podría haberse puesto al servicio de la comunidad y es por esto que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, reprocha la actitud tomada por quien actuaba como contratante, en no posibilitar la terminación de la misma, atendiendo los lineamientos técnicos que se habían establecido y dejar de lado proyectos que modificaban sustancialmente el objeto previsto en un comienzo, más aun cuando en efecto aparecieron situaciones adversas que debieron ser tratadas en su momento y con lo cual coadyuvar en el propósito final de contar con un centro de comercio adecuado a las necesidades que para la época mostraba el municipio de Ipiales.

En la Sentencia C-416 de 2012 la Corte Constitucional realizó un pronunciamiento al respecto que es de gran valor para entender la irregularidad que se muestra entorno al contrato de obra No. 102-2021:

*“Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidad contratante a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para «[...] evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2016, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.*

*La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el*

## DIRECCION TECNICA

*marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso. Ahora bien, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.»*

Se reitera por lo tanto que cualquier modificación que implique un cambio en el objeto del contrato no puede realizarse sin formalidades adecuadas y debe ser tratada como un nuevo contrato; esto en razón del principio de transparencia y eficiencia en la forma como está reglamentado en la Ley 100 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011 con el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos irregulares y procurar la oportunidad del control de la gestión pública, y es que esto es lo que no se tuvo en cuenta por parte de la administración municipal de Ipiales, cuando la administración decide la modificación del contrato de obra y en donde la auditoria inclusive determino que estos hechos tendrían hasta incidencia de carácter disciplinario y por lo cual se compulso copias ante la Procuraduría General de la Nación.

Concurrente a lo anterior y de utilidad para el análisis que se realiza en torno a la actuación de la administración municipal de Ipiales y en donde obra actuaciones de quien fungió como alcalde municipal, esta lo dicho por el Consejo de Estado en concepto No. 1952 de agosto 13 de 2009:

*“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado. [...] La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar. Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se*



## DIRECCION TECNICA

*cambarán las obligaciones, una vez celebrado. De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes”.*

Se concluye entonces en torno al establecimiento del nexo de causalidad propio de la conducta del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, que obra mérito para establecer como bien lo establece la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, una correlación directa entre lo que se decidió con la modificación del contrato de obra No. 102-2010 y el daño de índole fiscal que afectó el patrimonio de la entidad territorial y es que precisamente aparte de no encontrar una motivación sólida que posibilite entrever que dicha modificación respondía a una situación que posiblemente afectaría el objeto de contrato, no se tuvieron en cuenta aspectos de índole técnico y financiero que en la práctica se traducían en la imposibilidad de viabilizar el nuevo objeto contractual. El mero cambio de los diseños y el establecimiento por parte del contratante de lograr una construcción que permitiera la disponibilidad de locales comerciales para un número mayor de beneficiarios inicialmente contemplados, de por sí obligaba a nuevos estudios topográficos y de suelos, a más de la necesidad de demoler anteriores estructuras que se encontraban construidas en el área de terreno, lo cual en últimas se traducían en mayor cantidad de obra y mayor cantidad de costos; Aspectos que al no tenerse en cuenta, se constituyeron en causa para que el objeto contractual no se tradujera en una realidad sino en una expectativa parcial y obligando a la administración municipal a recibir una obra inconclusa, sin beneficio comunitario y menos social y generando una afectación a la economía del municipio de Ipiales con la constitución de un daño fiscal que ha sido debidamente probado.

Se resalta por último que en el año 2015 cuando se encontraba como alcalde del municipio de Ipiales el señor JONAS RICARDO ROMERO SANCHEZ, se radicó el día 13 de octubre de 2015 en el banco de proyectos, la construcción de la II etapa del centro de comercio popular del municipio de Ipiales, estableciendo que tendría un costo de: 1.438.902.677.00 y curiosamente en dicho proyecto se puede constatar lo siguiente:

*“Por medio del proceso de contratación pública LP 006 de 2010 la administración municipal de vigencia 2008 -2011 contrató el proyecto denominado diseño y construcción del centro de comercio popular municipio de Ipiales departamento de Nariño, por un valor de dos mil trescientos noventa y dos millones setecientos cuarenta y ocho mil novecientos setenta y cinco pesos (\$ 2.392.748.975 ) con los cuales se ejecuta la construcción de obra gris de cuatro (04) bloques de un piso de 50 locales cada uno, un bloque de un piso con 34 locales y 31 quioscos de cuatro locales cada uno para un total de 308 locales, de acuerdo al acta final de fecha 17 de diciembre de 2014, quedando pendiente principalmente la ejecución de los acabados arquitectónicos, es decir la instalación de pisos, pintura de muro, instalaciones eléctricas, entre otros, razón por la cual es deber de la vigente administración continuar con la ejecución de la siguiente etapa, así disponer apropiadamente de este espacio creado principalmente para mejorar las condiciones de servicio de los vendedores y compradores, mejorar las condiciones del espacio público y transitabilidad tanto de peatones como vehicular y disminuir focos de insalubridad en las calles. Teniendo en cuenta la magnitud del proyecto para la presente contratación se ha programado la ejecución de los terminados arquitectónicos de las áreas comunes y de 258 locales comerciales, quedando pendiente la ejecución de un bloque de 50 locales comerciales y los acabados de un bloque que ya se encuentra en obra gris esto debido a la ausencia de la totalidad de recursos económicos*

## DIRECCION TECNICA

*para ejecutar la obra en conjunto, por lo que se considera la ejecución de una tercera etapa. Así mismo se considera de acuerdo a la necesidad de la comunidad y la cantidad de beneficiarios del proyecto la construcción de un segundo piso, teniendo en cuenta que la estructura existente cuenta con las condiciones para una futura ampliación.”*

Es decir, la administración municipal en vez de cuestionar el resultado obtenido con la gestión dada al contrato No. 102-2010, parecería que encuentra beneplácito en la obra inconclusa recibida referente al centro de comercio popular y parecería que es viable la construcción de una nueva obra, pues con meridiana claridad se aprecia en el proyecto, que se realizara primeramente la construcción de 4 bloques cada uno con 50 locales comerciales y un bloque de 31 locales y 34 quioscos y con la posibilidad de lograr una construcción de 4 niveles a futuro; aspectos muy similares en su intención a la modificación que se dio en su momento al objeto de contrato inicialmente pactado y que modifico el objeto establecido en el contrato citado.. Este proyecto que provoco la apertura de una licitación pública la LP-004-2015, fue posteriormente suspendido por parte de la señora LILIANA BENAVIDES BURBANO en calidad de alcaldesa encargada del municipio de Ipiales y por lo tanto dicho proceder no tuvo injerencia alguna en relación al contrato No. 102-2010 y la obra inconclusa recibida en el área de construcción del centro de comercio popular; Es decir que si nos pronunciamos con relación a la posibilidad de continuidad del proyecto en una nueva administración, simplemente resultaría en conjeturas y en opiniones sobre un periodo de tiempo futir y cuya certeza en la realidad no se podría probar de manera legal.

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal igualmente en el fallo mixto contemplado en el Auto CDN-500-02-02-452-2024 desestima la vinculación hecha a la compañía “Aseguradora solidaria de Colombia” por concepto de la expedición de las siguientes pólizas:

- Póliza No. 436-47-994000010382. Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 16/12/2010 HASTA 31/03/2011.
- Póliza No. 436-47-994000010539. Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 30/12/2010 HASTA 30/11/2011, 30/12/2010 HASTA 30/11/2011, 30/12/2010 HASTA 30/07/2014, 30/12/2010 HASTA 30/12/2015
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 1 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 30/04/2013, 09/05/2011 HASTA 30/04/2013, 09/05/2011 HASTA 30/12/2015, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No.436-74-99400001692 Anexo 2 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 30/12/2012
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 4 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 24/04/2013
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 2 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 24/08/2013, 09/05/2011 HASTA 24/08/2013, 09/05/2011 HASTA 24/04/2016, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 5 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 17/04/2015, 09/05/2011 HASTA 17/04/2015, 09/05/2011 HASTA 17/12/2017, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 7 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 11/09/2014 HASTA 17/12/2014

## DIRECCION TECNICA

- Póliza No. 436-47-994000010539 Anexo 4 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 09/05/2011 HASTA 11/01/2015, 09/05/2011 HASTA 11/01/2015, 09/05/2011 HASTA 11/09/2017, 09/05/2011 HASTA 09/05/2016
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 6 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 30/08/2014 HASTA 11/09/2014
- Póliza No. 436-74-994000001692 Anexo 0 Beneficiario: Municipio de Ipiales. Vigencia de amparo del 30/12/2010 HASTA 30/07/2011.

Para esa Subdirección es importante tener en cuenta que la responsabilidad de la aseguradora y que se encuentra como tercero civilmente responsable, debe ser apreciada en el pliego de condiciones, y en el clausulado establecido como pacto entre las partes y como quiera que esta firma comercial no esta llamada más halla de su compromisos contractuales y de los riesgos sobre los cuales se brindó el amparo y en tal sentido tal y como se puede detallar en cada una de las pólizas aludidas, lo que se está amparando es: El cumplimiento de la seriedad de la oferta con relación al pliego de condiciones; seguro de responsabilidad civil extracontractual y propio del contrato de obra; seguro de cumplimiento ante entidades públicas, manejo de anticipo, pago de salarios y prestaciones sociales, estabilidad de la obra.

Como se aprecia y en eso tiene razón la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, cada una de la pólizas que fueron apreciadas al momento de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, están estrechamente relacionadas al cumplimiento y gestión del contrato No. 102-2010; Es decir, el amparo esta dado con relación al panorama de riesgos que se estipulo por las partes y propio del contrato de obra y que debió constituir en su momento el contratista en favor del contratante de acuerdo a lo que la misma administración municipal estableció en el la minuta contractual.

Como bien lo establece el Estatuto de la contratación pública, la constitución de pólizas de garantía en favor de la entidad pública, son esenciales para garantizar la correcta ejecución de los contratos y proteger el patrimonio público; La finalidad misma del amparo es garantizar el cumplimiento del contrato y las obligaciones del contratista, proteger el patrimonio estatal permitiendo la recuperación de los recursos invertidos o compensar daños ocasionados por el contratista, y garantizar la estabilidad de la obra durante un periodo adecuado tras la finalización del contrato. Ahora bien; las pólizas conforme al contrato de seguros regulado en el Código de Comercio y Código Civil, deben ser demandadas ante el cumplimiento de una situación en especial y propia del riesgo estipulado, gestionado a través del respectivo procedimiento que describa el siniestro acompañado de la documentación probatoria del caso y la solicitud de pago, ante lo cual la aseguradora realizara las pesquisas necesarias y determinara si en efecto presta merito la orden o no de retribución; En caso tal que la aseguradora no corresponda con la obligación que se había estipulado, la administración bien podrá concurrir a una demanda declarativa ejecutiva o por medio de una acción contractual.

Para el caso en concreto ninguna de las pólizas que fueron establecidas al momento de vincular a la aseguradora, pueden ser consideradas para garantizar en momento alguno, la responsabilidad fiscal, pues no se estableció por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, póliza de responsabilidad civil para servidores públicos, no un seguro de manejo global para el sector oficial, en

## DIRECCION TECNICA

donde siempre se suele establecer el amparo en casos en los cuales se establezca responsabilidad fiscal.

Siendo así las cosas, no se encuentra objeción a lo decidido por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad fiscal en el Auto CDN-500-03-02-452-2024 en lo referente a la desvinculación de la “Aseguradora Solidaria de Colombia” por cuanto se pudo establecer que las pólizas constituidas en favor de la administración municipal de Ipiales se hizo con relación a la gestión y cumplimiento del contrato de obra No. 102-2010 y que entre otras cosas igualmente no fueron demandadas por parte del contratante en razón de haber finiquitado las obligaciones mutuas de manera concertada con el contratista. No olvidar que una póliza de manejo global para el sector oficial, de diversos riesgos relacionados con la gestión y administración de recursos públicos, como por ejemplo para el caso de la responsabilidad civil extracontractual, pérdidas por mal manejo, gastos de rendición de cuentas y gastos por reconstrucción de archivos.

No olvidemos cuales son los objetivos del proceso de responsabilidad fiscal y establecidos por el legislador en la Ley 610 de 2000: Determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos que en el ejercicio de la gestión fiscal, causen un daño patrimonial al Estado, buscar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, la prevención de la corrupción y la garantía del debido proceso.

La Corte Constitucional se pronunció al respecto cuando analizo la naturaleza resarcitoria de la responsabilidad fiscal, el daño patrimonial y las características del proceso de responsabilidad fiscal en la ley 42 de 1993, mediante la Sentencia SU-620 de 1996, en donde dijo: *“la Corte en el fallo en comentario: a) El proceso de responsabilidad fiscal (...) es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. (...). b) La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso (...) es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal. Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (...). c) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal, (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993), en la medida en que lo que se persigue a través de la misma es (...) obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal (...).” (Resalta la Sala). Definido el concepto y los elementos de la responsabilidad fiscal, la Ley 610 de 2000, incorporó la noción de daño patrimonial.”*

Igualmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-438/22, manifestó lo siguiente y que es de ayuda para poder respaldar la gestión desplegada por quienes fueron vinculados al proceso: *(...) la Constitución Política prevé que tanto el ejercicio de las funciones públicas como la gestión pública, la cual comprende la gestión fiscal, deben ser vigiladas y controladas por el Estado, sea que tales funciones y gestión las cumplan y ejecuten entidades públicas y con ellas los servidores públicos a ellas vinculados por habérselas atribuido el ordenamiento jurídico, o entidades privadas y/o particulares cuando les sean atribuidas por la ley o delegadas por actos administrativos con sujeción a ella. Así mismo, son objeto de vigilancia y control del Estado las actuaciones y gestión de los*



## DIRECCION TECNICA

*particulares a los cuales se les atribuye la administración, manejo y disposición de bienes y recursos de origen y naturaleza pública, así tales actividades y gestión pública no comporten el ejercicio de funciones públicas. Para tal efecto, existen, entre otras, la función fiscalizadora, sea en su modalidad de ministerio público o en su modalidad de control fiscal. (...) son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública. (...) el Estado colombiano propende por combatir la corrupción, no sólo desde el mandato mismo de la Constitución, sino también desde el marco jurídico internacional como respuesta a un fenómeno que ha permeado a múltiples sociedades. En ese sentido, en plena concordancia con los antecedentes jurisprudenciales sobre la temática, la Sala Plena recalca que todas y cada una de las actividades encaminadas a luchar en contra de ese flagelo, siempre que no contraríen la Constitución Política, son un reflejo de la intención del legislador de preservar la armonía de la actividad del Estado que pretenden la protección del patrimonio público.*

Por último, apreciamos entonces lo relacionado con la indexación realizada por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en aras de establecer el monto de resarcimiento: La fórmula a utilizar es la siguiente:

$$\text{Indexación} = \frac{\text{Valor Histórico} \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Se tiene que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, determino como cuantía del daño la suma de \$2.322.724. 298.00, valor que según lo establecido en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, debe ser actualizado al momento de la decisión.

-IPC f = 143.83

-IPCi = 82.47

$$I = 2.322.724.298 \times 143.83 / 82.47$$

$$I = 4.050.896.517.00$$

Concluimos entonces, el presente acápite en donde se analizó la decisión administrativa adoptada por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, manifiesta en el Auto CDN-500-03-02-452-2024 mediante el cual se falla sin responsabilidad fiscal en favor de la señora: IVANNIA NATHALYGUEVARA DELGADO y de los señores: ALVARO PANTOJA CORAL y EDUARDO OBANDO REYES y la desvinculación de la “Aseguradora solidaria de Colombia”, manifestando que la salvaguarda del debido proceso y la garantía otorgada para el ejercicio del derecho de defensa, se cumplió a satisfacción y que salvo las observaciones dadas por el Despacho con relación a la vinculación de servidores públicos y particulares en razón de los hechos materia de investigación, no se encuentra irregularidad sustancial u objetiva que conlleve al establecimiento de una decisión de modificar o revocar lo manifiesto por el A-quo , pues es latente que la

**DIRECCION TECNICA**

garantía de la defensa del interés público y los derechos y garantías fundamentales de los involucrados, han sido tomados en cuenta para llegar a esta conclusión.

**RECURSO DE APELACION  
PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD  
EXPUESTOS**

El Dr. CLAUDIO HENRY YAMA SANTACRUZ en calidad de apoderado judicial del señor DAIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, mediante escrito del 13 de diciembre de 2024, interpone recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra del Auto CDN-50003-02-452-2024 de fecha 5 de diciembre de 2024. Las tesis planteadas fueron las siguientes y sobre las cuales hacemos los respectivos pronunciamientos:

1.- Carencia de competencia de la Contraloría Departamental de Nariño por prescripción de la acción fiscal. Aduce el apoderado que el auto de apertura data del año 2017 (CDN-500-02-02-032-2017) amén de que los actos administrativos que ordenaron la suspensión de términos por motivo de la pandemia son abiertamente contrarios al ordenamiento constitucional y legal.

- Pronunciamiento del Despacho: La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal ordena la apertura del proceso de responsabilidad fiscal que ocupa nuestra atención a través del Auto CDN-500-02-02-2019 calendado el día 16 de julio de 2019, pues precisamente mediante Auto CDN-500-02-02-566 de fecha 10 de noviembre de 2017 se había decretado la nulidad de lo actuado en materia procesal y por ende habría un error de apreciación del apelante, pues precisamente el auto de apertura está dado en el Auto de fecha 16 de julio de 2019. Ahora, si tenemos en cuenta lo establecido en el artículo 62 de la Ley 610 de 2000, tendríamos que el término de prescripción es de 5 años que se deben contabilizar a partir del Auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal; Dentro de dicho termino la Contraloría debe expedir el acto administrativo debidamente ejecutoriado que declare la responsabilidad fiscal del servidor público o el particular que ejerza gestión fiscal y cause un daño al patrimonio del Estado.

El señor apoderado no hace relevancia en los motivos legales en los cuales soporta que la acción fiscal esta prescrita y que los actos administrativos que ordenaron la suspensión de términos por pandemia son abiertamente contrarios al ordenamiento legal y constitucional y para lo cual en efecto y como ya se pronunció la primera instancia en la siguiente forma “Cabe señalar que la Contraloría Departamental de Nariño mediante Resolución CDN-100-41-084 de marzo 17 de 2020 adopta medidas preventivas por efecto de la pandemia por Covid-19, disponiendo en el artículo 2º suspender términos procesales hasta el día 27 de marzo del mismo año. El 24 de marzo de 2020 mediante Resolución CDN-100-41-088 en su artículo 1º se decide ampliar la suspensión de términos procesales hasta el día 13 de abril del mismo año; Con Resolución CDN-100-41-092 del 8 de abril de 2020 amplía nuevamente la suspensión de términos para los procesos de su competencia, hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo; Finalmente el día 31 de agosto mediante Resolución

## DIRECCION TECNICA

CDN-100-41-229 dispone en su artículo primero reanudar los términos procesales a partir del 10 de septiembre de 2020.

Si tenemos en cuenta esta línea de tiempo y habida cuenta que el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económico, social y económico en todo el territorio nacional y que mediante Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y se toman medidas para la protección laboral y en el cual consigno en el artículo 6º : Suspensión de actuaciones administrativas jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la emergencia declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1º del presente Decreto, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia podrán suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses y años”.

Con la suficiente razón legal el Organismo de Control Fiscal del orden Departamental y tal como lo hicieron todos los organismos administrativos de control a nivel nacional y hasta la misma rama judicial, suspendieron términos bajo esta declaratoria, por cuanto dichas medidas estaban encaminadas a salvaguardar un derecho fundamental como es el de la vida y la salud. Téngase en cuenta que el mismo Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 20 de marzo de 2020 con prorrogas sucesivas que extendieron esta suspensión a través de varios actos; Igualmente la totalidad de Superintendencias suspendieron términos en sus actuaciones administrativas y sancionatorias desde el 1º de abril de 2020 hasta que finalizara el estado de emergencia económico, social y ecológica; estas suspensiones incluían los plazos para caducidad y otros trámites administrativos.

Concluimos entonces que estas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y a las cuales se acogieron la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, fueron una respuesta para adaptarse a las circunstancias excepcionales impuestas por la pandemia, garantizando al mismo tiempo el funcionamiento de las entidades del Estado bajo condiciones extraordinarias; En este orden de ideas los actos administrativos promulgados por la Contraloría Departamental de Nariño, tienen la presunción de legalidad y a la presente fecha no han sido objeto de demanda alguna y mucho menos declarada su nulidad por parte de autoridad jurisdiccional competente y por lo tanto si obra suspensión de términos, la sumatoria de los días declarados como suspendidos, permiten avizorar que para el caso en concreto, la prescripción de la acción fiscal aun no puede ser declarada, pues el lapso de tiempo para la actuación de la Contraloría a fin de instruir y decidir de fondo en el proceso estaría culminando el día 5 de enero de 2025.

**2.- INCONGRUENCIAS ENTRE EL HALLAZGO FISCAL-IMPUTACION FISCAL Y FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL QUE VULNERAN EL DEBIDO PROCESO Y EL LEGITIMO DERECHO DE DEFENSA. - Se aduce por parte del apoderado que el proceso auditor vulnera el debido proceso y la**

## DIRECCION TECNICA

defensa de los posibles implicados por cuanto conforme al sistema nacional de control fiscal vigente para la época del ejercicio llevado por los auditores. Se destaca que la Contraloría una vez proferido el Auto CDN-500-02-02-032-29'17 jamás fue comunicado a su representado y posteriormente declarar la nulidad de lo actuado asumiendo una competencia propia de la auditoria.

- Pronunciamiento del Despacho: Bien se había establecido por el A-quo, cuando manifestó que el Auto CDN-500-02-02-032-2017 fue decretado nulo de manera oficiosa al haberse establecido un error numérico en lo concerniente a la cuantificación del daño; Esta situación es dable y el hecho de que la propia administración reconozca un yerro que puede afectar el debido proceso, bien lo puede resolver precisamente decretando la nulidad total o parcial de lo actuado; Para el caso decreto la nulidad de lo actuado desde el mismo auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. De acuerdo con lo establecido en el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) una nulidad procesal refiere una ineficacia de un acto procesal que se han realizado en relación con las disposiciones legales que regulan un procedimiento en particular. Esta figura busca proteger el derecho al debido proceso y garantiza que las actuaciones se ajusten a la ley.

La nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal regulada por la Ley 610 de 2000, se refiere a la ineficacia de los actos procesales que no cumplen con los requisitos legales establecidos. Según el artículo 38 de la citada ley, las causales de nulidad pueden ser propuestas hasta antes del fallo definitivo. Por su parte el artículo 37 establece que en cualquier etapa del proceso, si el funcionario advierte una causal de nulidad, deberá decretar la nulidad total o parcial desde el momento en que se presentó la causal y ordenar que se reponga la actuación afectada.

Las causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal están taxativamente descritas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, a saber: Falta de competencia, violación de derecho de defensa y por último la presencia de irregularidades sustanciales. Si preciamos en contexto lo manifestado por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en el Auto CDN-500-02-02-566 en cuya declaración se nulito lo actuado desde el Auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, su motivación fue precisamente un error en la cuantificación de determinados pagos que se habían realizado por parte de la administración municipal de Ipiales en razón del contrato de obra No. 102-2010 y en consecuencia la cuantificación del daño, estaba siendo incidida notablemente por la incongruencia numérica y con lo cual en efecto se estaría afectando el debido proceso en razón de lograr la adecuada cuantificación del daño y por otra parte vulnerando el derecho de defensa, pues los postulados dados por el Organismo de Control Fiscal desbordan lo que la realidad jurídica estaba mostrando.

Téngase en cuenta, que para el logro de la decisión adoptada obro petición de nulidad sustentada por el apoderado del señor EDUARDO OBANDO REYES quien fue vinculado en razón de ser el representante legal de uno de los asociados al consorcio CCP como lo fue "Inobras Ltda". Sobre el particular de haberse decretado la nulidad por parte de la Subdirección Técnica de Responsabilidad el Despacho no aprecia irregularidad alguna y encuentra la actuación ajustada a Derecho.

## DIRECCION TECNICA

En cuanto a lo manifestado por el apelante en lo relacionado con el proceso auditor, debemos aclarar que este es un proceso pre procesal que no forma parte del andamiaje del proceso de responsabilidad fiscal y en tal sentido lo que primariamente se busca en un informe de evaluación es precisamente un hecho generador que haya sido tratado de manera objetiva y que demuestre la presunta ocurrencia de un detrimento al patrimonio del Estado y por ello calificado como “incidencia fiscal”. Tal y como lo manifiesta el señor apoderado, el proceso auditor estaba para la época plenamente regulado en la guía de auditoria adoptada en cumplimiento del artículo 130 de la Ley 1474 de 2011, determinándose en dicha normatividad, varios procesos de evaluación apegados a las normas internacionales de auditoria, determinando además los principios y aspectos necesarios para llevar a cabo auditorias en el marco del control fiscal.

Al apreciar el informe contentivo del hallazgo fiscal ACI-5- 054, es factible determinar que en efecto la auditoria en su objetivo de evaluar la gestión realizada al municipio de Ipiales en relación con el desarrollo del contrato No. 102-2010, adopta la metodología soportada en la guía de auditorio; Esto es, determinar un hecho generador, tener en cuenta un criterio normativo de referencia y el establecimiento de una condición en la cual se puede evidenciar hallazgos de índole administrativo, fiscal y disciplinario. Para el caso de la incidencia fiscal, se determina en primer lugar la ocurrencia del daño fiscal teniendo como referente a lo establecido en el artículo 6º de la ley 610 de 2000 y considerando igualmente lo manifestado en los artículos 1º y 3º de la misma norma.

Ahora y tal como lo consigna la guía de auditoria territorial, el proceso auditor comprende cuatro etapas; Una primera en la cual se surte la auditoria con apego a la metodología establecida y en la cual por lo regular se recepciona o solicita la información conducente de acuerdo al tipo de auditoria y el objetivo perseguido por la misma, bien sea financiera y de gestión, de desempeño o de cumplimiento; una segunda, en la cual se notifica al representate legal de la entidad sujeta de vigilancia y control; una tercera en la cual haciendo uso de su derecho de defensa la administración corresponde con sus descargos, pudiendo aportar las pruebas pertinentes y conducentes; y una cuarta en la cual se hace un análisis de los descargos y se establece si en efecto se mantiene el hallazgo administrativo y sus incidencias o por el contrario las observaciones realizadas se levantan. Esto, a fin de poder manifestar a contrario de lo que se afirma por parte del apoderado del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, que el informe contentivo del hallazgo de índole fiscal, si fue comunicado ante la alcaldía del municipio de Ipiales y se otorgó conforme a lo visto en la guía de auditoria territorial, el momento y oportunidad para manifestarse en descargos y si esto es así, no podría ser de aceptación que se establezca un posible desconocimiento del derecho de defensa y por ende atentar en contra de un derecho que le asiste al representante legal de la entidad territorial. Es importante resaltar, que la auditoria especial desplegada por la Contraloría Departamental de Nariño, abarco las anualidades 2011, 2012, 2013 y 2014 y que inclusive la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal a fin de lograr una mayor claridad en cuanto a los pormenores del daño fiscal establecido en el informe de auditoría, determino primariamente ordenar la apertura de una indagación preliminar, la misma que al final de su periodo legal, concluyo con

## DIRECCION TECNICA

las pruebas necesarias para ordenar la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

No olvidar que de acuerdo a lo establecido para el proceso auditor, se debe agotar varias fases que permiten el perfeccionamiento de la evaluación; Una primera relacionada con la planeación que incluye la temática de la auditoria, la identificación de riesgos y la determinación de la materialidad; una segunda destinada a la recolección y análisis de evidencias, así como el tratamiento de hallazgos y una tercera, de elaboración de informes tanto preliminar como final que incluye un plan de mejoramiento y seguimiento; Para poder surtir todas las etapas es obligatorio que el sujeto vigilado haya ejercido su derecho de defensa, el cual es optativo, es decir que una vez notificado, bien puede o no corresponder con descargos u objeciones a los resultados obtenidos.

Por último y como bien lo señalo la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, no es de competencia de la auditoria calificar algún tipo de responsabilidades, pues debe hacerlo a manera de incidencia para que en efecto el hecho generador de un hallazgo sea puesto a conocimiento de la autoridad competente para que a fin del debido proceso se cumpla con los objetivos previstos por el legislador para cada caso en concreto. Para el caso y en relación a la incidencia fiscal, la Subdirección Técnica de Cuentas y Fenecimientos de la Contraloría departamental de Nariño, concurre con la remisión del informe contentivo del hallazgo ante la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, quien es la encargada para calificarlo y proceder a la apertura del proceso como en efecto ocurrió en el caso en estudio.

Ahora, cuando habla el apoderado del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS de una incongruencia entre el hallazgo, el Auto de imputación y el Fallo con responsabilidad fiscal, no es factible encontrar un soporte que permita establecer tal aseveración y esto por la naturaleza misma del proceso administrativo, pues este no puede tener una configuración estricta con el proceso auditor, por cuanto son situaciones completamente diferentes. Es así, que el proceso de responsabilidad fiscal tiene una primera etapa de instrucción en la cual se perfecciona lo establecido en el Auto de apertura del proceso, pues en la misma se hace el recaudo de prueba con lo cual inclusive puede haber una variación de hechos o circunstancias que conlleven a desestimar el daño fiscal y por ende oponerse a la compaginación de una imputación de responsabilidad; Esta situación es prevista por el legislador en el sentido que durante la instrucción toma importancia la carga dinámica de la prueba y si en principio le corresponde al Estado el acopio del material probatoria en la misma los vinculados al proceso bien pueden igualmente aportarla y esto con la finalidad de lograr precisamente una calificación anticipada de la investigación a fin de posibilitar la cesación de la acción o el archivo del proceso en los términos previstos en el artículo 16, 46, 47, 48 y de la Ley 610 de 2000, en donde precisamente se señala:

*Artículo 16: “Cesación de la acción fiscal: En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podría iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de*



## DIRECCION TECNICA

*gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente”.*

Artículo 46: *“Vencido el termino anterior, se procederá al archivo del proceso, o a dictar auto de imputaciones responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada según sea el caso”.*

Artículo 47: *“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 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.”*

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

Lo anterior, para poder establecer que obran determinados requisitos a fin de lograr compaginar el cumulo de pruebas con relación a una finalidad y que a la postre se convierte en una dualidad en poder fallar con responsabilidad fiscal o sin responsabilidad fiscal tal y como lo establecen los artículos 53 y 54 de la Ley 610 de 2000 y demostrar de esta forma, que no siempre debe existir una línea conducente e inmodificable que no permita modificar la conceptualización jurídica en torno a la verdad jurídica que se obtiene partiendo del daño fiscal como elemento principal de la responsabilidad fiscal, para luego establecer la posibilidad de integrar los otros elementos; El de la culpabilidad, el nexo causal y la conexidad con la gestión fiscal, pues de no hacerse de esta forma, no tendría sentido el regular un proceso administrativo y mucho menos investigativo, cuando el instructor o el fallador no podría apartarse de lo establecido en el informe de auditoría o en el Auto de apertura.

Para el caso en concreto del proceso e responsabilidad fiscal, se aprecia que el Auto de imputación guarda todos y cada uno de los requisitos manifiestos en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 y ante lo demostrado en descargos, se adopta la decisión de lograr un fallo mixto el cual igualmente cumple con la obligación de una adecuada motivación

El Consejo de Estado en Sentencia SU-250 de 1998, manifestó al respecto: ***“La motivación, como ya dijimos, es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión Por ejemplo: no bastaría jubilar a un funcionario invocando simplemente una razón de "incapacidad física"; habrá que concretar qué incapacidad física en particular y cómo se ha valorado y en qué sentido la misma justifica legalmente la resolución.”***

Cuando precisamente apreciamos el Auto de imputación, podemos establecer que la calificación dada por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, fue adecuada al recaudo de la prueba y para cada uno de los sujetos vinculados

## DIRECCION TECNICA

al proceso; Quizá en algo que es permitido algo de reproche, es cuanto a lo manifiesto con relación al tercero civilmente responsable, pues bien se pudo en este mismo acto haber generado la desvinculación del proceso, pues en efecto la documentación que soporta cada una de las pólizas fácilmente hubiere conllevado al establecimiento de carencia de un soporte jurídico que conllevara la obligación de resarcimiento del siniestro ocurrido ante un fallo con responsabilidad fiscal.

Para el caso concreto del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, se puede evidenciar que quien instruyó el proceso de responsabilidad fiscal, determino: Primero; una conducta errónea atribuida a título de culpa grave, pues está demostrado que obra la falta de previsión de lo que en efecto se pudo determinar, y que implica un comportamiento que excede los límites de la negligencia ordinaria, pues el hecho mismo de posibilitar desde el punto de vista contractual una modificación que altero el objeto contractual y posteriormente no se ejecutó a pesar de haber contado con disponibilidad presupuestal y hasta incluso con la autorización para gestionar un empréstito con la banca local, quien fungió como alcalde del municipio de Ipiales, al parecer se complació con el recibo de una obra gris y que a la postre no fue puesta en funcionamiento dejando en vilo un proyecto de beneficio comunitario y generando una afectación patrimonial a la economía de dicho municipio.

Como segunda determinación está el daño fiscal; Es decir el menoscabo, el detrimento y hasta la pérdida de los recursos públicos con el consecuente perjuicio al patrimonio del municipio de Ipiales; situación que estaba advertida desde la misma auditoria desplegada por el organismo de control fiscal y que conllevo precisamente a la determinación de una incidencia fiscal para que pudiera ser investigada formalmente a través del proceso de responsabilidad fiscal; Desde el Auto de apertura se puede establecer que el daño fue específico, cuantificable y verificable y tal es el caso que ante una eventualidad de error numérico, se decretó la nulidad de los actuado para nuevamente posibilitar un inicio adecuado, con certeza y con la cuantificación que amerita la identificación de un detrimento patrimonial.

Como tercer elemento y visto en el Auto de imputación está el nexo causal, que precisamente se origina en la correlación del daño y la culpabilidad calificada; es decir, se estableció que el daño fue consecuencia directa de las acciones u omisiones del involucrado, pues precisamente como representante legal, ordenador del gasto, contratante y gestor fiscal, el alcalde del municipio de Ipiales, bien pudo sopesar las diferentes alternativas que se generaban con relación al logro de finiquitar el objeto contractual, evitar la postergación del trabajo en el tiempo, corresponder con las expectativas de la comunidad y propiciar la adecuada destinación de los recursos siguiendo los principios de planeación, transparencia y economía y no condicionar el resultado a una modificación del objeto de contrato, que en la práctica incluía la ocurrencia y necesidad de nuevos estudios técnicos y que en la práctica podía ser concebido como una necesidad de generar una nueva contratación. A la par, están los actos en los cuales bien pudo intervenir a fin de conjugar la intensión de una nueva proyección con la construcción con las desiciones del Comité Tecnico y la intervención directat de su secretaria de planeacion y hasta de la entidad que operaba como interventora, evaluar la disponibilidad de recurso disponibles ante una mayor cantidad de obra y un mayor costo de la misma y gestionar en debida



## DIRECCION TECNICA

forma en razón de la autorización obtenida del concejo municipal el empréstito que igualmente hubiera facilitado la consecución de recursos para financiar la obra en la dimensión concebida con la modificación acordada y para concluir en últimas con el recibo de una obra inconclusa que no posibilitaba su uso y destinación para lo cual fue contratada; y es más con una negligencia clara esta compartida con otras dependencias, en una evaluación real de lo que efectivamente estaban recibiendo de manos del contratista, sin ningún tipo de objeción y con la salvaguarda de no adelantar ningún tipo de acción contractual o demanda de garantías por la aceptación tácita en la terminación del contrato.

La imputación muestra igualmente, que la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, evaluó una serie de pruebas con característica de ser muy objetivas y serias que respaldan la existencia del daño fiscal y la responsabilidad del implicado; razón por la cual no encuentra cabida la solicitud misma dada por el apelante, mas aun cuando en cada una de las etapas procesales se brindó el cumplimiento de garantías procesales respetando los derechos fundamentales del implicado, incluyendo el derecho de defensa, presunción de inocencia y el debido proceso.

No olvidemos que desde el mismo Auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el propósito de la instrucción, de la imputación y del fallo, es precisamente posibilitar si las pruebas así lo permiten, el alcance del objetivo previsto en el artículo 4º de la Ley 610 de 2000, que a la letra dice: *“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”*.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-083/15, realizó un comparativo de procesos, que nos ayudan a determinar que aun a pesar de que el proceso administrativo no se desarrolla con apego a una rigurosidad legal extrema, si es necesario atender las disposiciones que conlleven precisamente a salvaguardar el debido proceso y derecho de defensa. La Corte dijo: *“Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso”*.

La Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, igualmente al hacer un discernimiento de cada uno de las conjeturas que realiza el apoderado en su recurso y referente a una apreciación casi que subjetiva en torno al papel desempeñado por el señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS en su condición de alcalde del municipio de Ipiales, deja muy en claro la concepción objetiva que se debe guardar

## DIRECCION TECNICA

al moneto de la valoración de la prueba y es que precisamente la imputación que se dio y que conduce al fallo con responsabilidad, se motiva de manera lógica, racional y fundamentada y por lo tanto no es dable presuponer como advertimos determinadas apreciaciones que son propias de la conceptualización subjetiva, pues como bien se advirtió en líneas arriba, en torno a la investigación adelantada por el Organismo de Control Fiscal, se encuentra una serie de irregularidades que datan de la misma etapa precontractual, contractual y poscontractual, que en la mayoría de los casos conllevan actitudes de los servidores públicos que bien podrían estar quebrantando el ordenamiento disciplinario y del deber funcional que se debe tener con relación a la administración pública, y es por esto que se compulsaron las copias correspondientes a fin de que los mismos sean investigados; Sin embargo, aspectos propios de la gestión que como alcalde debió haber realizado el señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, en el sentido de develar las falencias mostradas en la ejecución de la relación contractual, pues era mas que obvio que al existir una elongación en el tiempo de la vigencia contractual y el pago por parte de la administración en favor del consorcio CCP, algo no apegado a lo pactado en el contrato No. 102-2010 estaba ocurriendo; inclusive tenía conocimiento de los procesos de índole penal que se estaban adelantando precisamente por inconsistencias en los pagos y en el manejo de los mismos y mas grave cuando se aduce por el mismo apelante, que lo recibido fue eun contrato desfinaciado, sin ejecución alguna y lleno de irregularidades.

Ahora, nadie desmiente que en efecto parte de la salvaguarda del contrato No.102-2010 y tratando de llevarlo a termino, fue la creación del comité técnico o asesor, pero es que aquí nuevamente nos encontramos con detmrinados actos que debieron establecer lo que en efecto sucedia a determinada fecha con la gestión del contrato y establecer responsabilidades, pues si en efecto se habían cancelado una serie de pagos en favor del contratista, y el resultado de la construcción de la obra no mostraba avanece alguno, no se etenderia que surjan necesidades presuntas y básicas para posibilitar la modificación del objeto de contrato, cuando lo adecuado y a conformidad con lo previsto en el estatuto de la contratación pública, es o bien aplicar las clausulas exorbitantes del contrato, o iniciar las acciones contractuales a fin de resolver precisamente la controversia derivadas del contrato publico; inclusive bien podria haber solicitado hasta la nulidad del contrato, la acción de responsabilidad, la acción de liquidación o primariamente la acción de cumplimiento y de paso demandar las garantías que se habían constituido por parte del contratista. Como vemos, la actitud del representante legal del municipio de Ipiales, estuvo muy alejada de estas posibilidades que la misma ley le otorga en favor de sus facultades.

Por ultimo, bien podria abonarse al actuar del señor DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS, que el contratista, quien fue parte del otrora consorcio CCP Eduardo Obando Reyes, conviniera en iniciar con la construcción pactada en el contrato No. 102-2010 y realizara la reubicación de los vendedores de la antigua galería central a fin de tener el espacio para iniciar labores de arquitectura e ingeniería, pero es que esto es parte del “deber ser” como servidor publico, representante legal de una entidad territorial, ordenador del gasto, primera autoridad administrativa y otras tantas, pues todas son el cumulo de expectativas y de obligaciones previstas en la Constitucion y la Ley. No olvidar que a la par se genera el cumplido de principios éticos y legales que guian el comportamiento de quienes trabajan en la administración pública.

**DIRECCION TECNICA**

Para nadie debe ser inequívoco que los servidores públicos deben actuar en un marco de moralidad, con integridad y ética, priorizando siempre el interés general que el particular, cumpliendo sus funciones de manera efectiva, y utilizando los recursos públicos en forma óptima para alcanzar los objetivos propuestos. Los funcionarios son responsables por sus actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones y se espera que actúen con prontitud y atención en el cumplimiento de sus deberes evitando demoras injustificadas.

El Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto No. 1852 de fecha 15 de noviembre de 2007 manifestó:

*“Siendo la eficiencia uno de los principios orientadores de la función administrativa y de la función pública de control fiscal, es evidente que quienes desarrollan actividades de gestión fiscal deben actuar con diligencia en el manejo de los recursos públicos, con el fin de maximizar el uso de los mismos, generar ahorro, reducir costos, evitar que se generen sobrecostos. De otra parte, es claro que las entidades y organismos deben responder por las obligaciones que legal o contractualmente adquieren, y si se causan pérdidas por la conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales tendrán derecho al resarcimiento de lo pagado”.*

*“Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio”*

Dicho lo anterior el cargo o reparo no está llamado a prosperar.

En conclusión, el despacho considera que lo decidido por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, se encuentra ajustado a derecho y en consecuencia se confirmara dicha decisión por las razones expuestas.

Por lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de la Contraloría Departamental de Nariño:

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto **CDN-500-03-02-452-2024** del 5 de diciembre de 2024, proferido por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, mediante el cual se ordena: Fallo con responsabilidad fiscal en contra del señor: **DARIO IGNACIO VELA DE LOS RIOS** identificado en vida con la cedula de ciudadanía No. 13.006.740 en calidad de alcalde municipal de Ipiales para la época de los hechos materia de investigación; y fallo sin responsabilidad fiscal en favor de la señora la señora. **IVANNIA NATHALY GURERERO DELGADO** identificada con la cedula de ciudadanía No. 27.254.329 en calidad de gerente del Fondo rotatorio de valorización del municipio de Ipiales e interventora del contrato de obra 102-2010; del señor: **ALVARO PANTOJA CORAL** identificado con la cedula de

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

☎ 57(2) 7236056-7292955-7292956-7292958-fax 7235023 Ext 112-113

✉ Email: [direcciontecnica@contralorianarino.gov.co](mailto:direcciontecnica@contralorianarino.gov.co)

Cra 24 No. 19-33 Ed. Pasto Plaza Ofi. 406 San Juan de Pasto – Nariño - Colombia

**DIRECCION TECNICA**

ciudadanía No. 19.348.892 en su condición de secretario de planeación del municipio de Ipiales, y del señor: **EDUARDO OBANDO REYES** identificado con la cedula de ciudadanía No. 13.007.116 en calidad de representante legal de la sociedad constructora "Inobras Ltda" para la época de ocurrencia de los hechos investigados y la desvinculación de la compañía "Aseguradora solidaria de Colombia" en su calidad de tercero civilmente responsable, por las razones motivadas en la presente providencia.

**ARTICULO SEGUNDO:** Enviar copia de esta providencia junto con el expediente contenido en folios del 1 al 3238 y un cuaderno de medidas cautelares con folios del 1 al 71 con destino a la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, para los trámites pertinentes.

**ARTÍCULO TERCERO:** Notificar a todos los interesados por Estado, conforme a lo estipulado en el artículo 106 de la ley 1474 de 2011, a través de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



Firmado digitalmente  
por LUCIA YANIBET  
CABRERA  
RODRIGUEZ

**LUCIA YANIBET CABRERA RODRIGUEZ**  
Directora Técnica



Firmado digitalmente  
por Jorge Jaramillo  
Narvaez

**Proyecto: Jorge Jaramillo Narváz**  
**Profesional Universitario 02**