

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría de la credulidad</i>	REGISTRO NOTIFICACION POR AVISO EN CARTELERA Y PAGINA WEB "AUTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN" PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-06	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL Y COMUN
NOTIFICACION POR AVISO EN CARTELERA Y PAGINA WEB
AUTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN No. 006 PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, procede a notificarle por medio del presente **AVISO**, al señor **OSCAR FERNANDO IBATA SANCHEZ** con CC. No. 14.396.846, en calidad de **Interventor** del Contrato 142 del 21 de Julio de 2015 en el **Municipio de Icononzo Tolima**; del **AUTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN No. 006 de fecha 21 de Mayo de 2024**, dentro del Proceso de responsabilidad fiscal radicado con el **No. 112-078-2019** adelantado ante la **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ICONONZO TOLIMA**, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

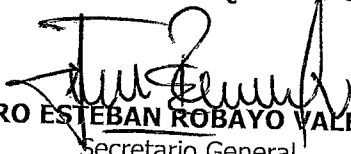
Contra la presente providencia no procede recurso alguno, solo procede presentación de argumentos de defensa dentro de los 10 días siguientes a la fecha de ésta notificación, frente a las imputaciones efectuadas, solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer, conforme al artículo 50 de la ley 610 de 2.000 y los artículos 68 y 69 de la ley 1437 de 2.011.

Los argumentos de defensa podrán ser radicados en la oficina de Secretaria General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, ubicada en el edificio de la Gobernación del Tolima, calle 11 entre carrera 2ª y 3ª frente al Hotel Ambala, en horario de atención al público de Lunes a Viernes de 7:00 am a 12 m. y de 1:00 pm a 4:00 pm., donde se tramita el proceso o al correo electrónico ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co,

Se les hace saber que esta notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente a la fecha de Desfijación de este aviso en cartelera y en la página Web Institucional de la Contraloría Departamental del Tolima.

Se publica copia íntegra del Auto en 45 Páginas.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


JAIRO ESTEBAN ROBAYO VALBUENA
Secretario General

Se fija el presente **AVISO** en un lugar público y visible, en cartelera de la Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima y en Página Web institucional por un término de cinco (05) días hábiles, a partir del 19 de Julio de 2024 las 07:00 a.m.


JAIRO ESTEBAN ROBAYO VALBUENA
Secretario General

DESFIJACION

Hoy 25 de Julio de 2024 siendo las 6:00 pm., venció el término de fijación del anterior **AVISO**, se desfija y se agrega al expediente respectivo.

JAIRO ESTEBAN ROBAYO VALBUENA
Secretario General

Elaboró. María Consuelo Quintero

Aprobado 12 de diciembre de 2022

591

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. 006

En la ciudad de Ibagué a los veintiún (21) días del mes de mayo de dos mil veinticuatro, los suscritos funcionarios de conocimiento y sustanciador de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima proceden a proferir Auto Mixto de archivo e Imputación de Responsabilidad Fiscal dentro del proceso con radicado 112-078-019, que se tramita ante la Administración Municipal de Icononzo Tolima, basado en lo siguiente:

FUNDAMENTOS DE HECHO

Motiva la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal el memorando CDT-RM-2019-00001196 del 18 de diciembre de 2019, proferido por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, dirigido a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, dando traslado al hallazgo 051 del 10 de mayo de 2019, el cual indica lo siguiente:

"Descripción del hallazgo

INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO DE OBRA 091 DE 2015:

DOCUMENTO	DETALLE
CLASE DE CONTRATO	OBRA PÚBLICA
NÚMERO	091 DE 2015
PLAZO INICIAL	120 DÍAS
ADICIÓN EN PLAZO 1	30 DÍAS
ADICIÓN EN PLAZO 2	60 DÍAS
PLAZO TOTAL	210 DÍAS
FECHA A DE INICIO	16 DE JUNIO DE 2015
SUSPENSIÓN	16 DE JUNIO DE 2015
REINICIO	22 DE JULIO DE 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	22 DE FEBRERO DE 2016
VALOR INICIAL	Seiscientos tres millones de pesos m/cte. (\$603'000.000)
VALOR ADICIONAL	Ciento cuarenta y ocho millones doscientos noventa y seis mil cuatrocientos treinta y ocho con cuatro centavos m/cte. (\$148'296.438,04)
VALOR TOTAL	Setecientos cincuenta y un millones doscientos noventa y seis mil cuatrocientos treinta y ocho pesos con cuatro centavos (\$751'296.438,04)
OBJETO	Construcción de la primera fase del hogar del adulto mayor en el municipio de Icononzo Tolima

INFORMACIÓN GENERAL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1125 DE 2014:

DOCUMENTO	DETALLE
CLASE DE CONTRATO	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE LA GOBERNACIÓN DEL TOLIMA E ICONONZO
NÚMERO	1125 DE 2014

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

PLAZO INICIAL	150 DÍAS
PLAZO ADICIONAL	90 DÍAS
PLAZO TOTAL	240 DÍAS
FECHA A DE INICIO	29 DE DICIEMBRE DE 2014
FECHA SUSPENSIÓN	30 DE DICIEMBRE DE 2014
FECHA REINICIO	10 DE JULIO DE 2015
VALOR	Seiscientos tres millones de pesos m/cte. (\$603'000.000) de los cuales la Gobernación del Tolima aporta la suma de \$500'000.000 y el municipio de Icononzo aporta la suma de \$103'000.000
OBJETO	Aunar esfuerzos con la alcaldía de Icononzo para la Construcción primera fase del hogar del adulto mayor en el municipio de Icononzo

Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal No. 003:

Encontramos el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.2.1.1, que literalmente establece: "El valor estimado del contrato y la justificación del mismo, cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la entidad estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos".

Así mismo, el principio de Planeación se encuentra claramente identificado y tipificado dentro de la Contratación Estatal, encontrando, por ejemplo:

"De manera general, el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz."

"Así, el principio de la planeación, de cara a la gestión contractual del estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado —por oposición a lo improvisado—"

"Así, el principio de la planeación, de cara a la gestión contractual del estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado —por oposición a lo improvisado—, lo cual se compendia en una serie de disposiciones legales y reglamentarias que imponen un determinado comportamiento a cargo de las entidades del estado, concretamente, en lo que tiene ver, por ejemplo, con la apropiación de los recursos necesarios para el pago de las obligaciones derivadas de un contrato estatal, la elaboración de estudios previos con la finalidad de determinar con precisión la necesidad pública a satisfacer y el objeto a contratar, la elaboración de estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto a contratar, así como la elaboración de pliegos de condiciones que contengan reglas claras y objetivas tendientes a lograr la selección de la oferta más favorable para la administración, entre otras."

- "...
- Que, a partir de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993, comoquiera que los particulares contratistas del estado son colaboradores de la administración, se desprende que ellos también tienen deberes en el cumplimiento del principio de la planeación lo cual implica para el particular, no solo poner de presente a la entidad contratante las deficiencias en el cumplimiento de las normas sobre planeación sino, además, abstenerse de celebrar contratos en los cuales existan fallas en su planeación.
 - Que, en razón a lo anterior, no podrá el contratista pretender el reconocimiento y pago de derechos económicos surgidos con ocasión de un contrato estatal celebrado y

592

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ejecutado con violación al principio de la planeación, por cuanto ello sería una "apropiación indebida de los recursos públicos".

- Que, el contrato celebrado con desconocimiento del principio de la planeación adolece de objeto lícito, por cuanto se celebró en contravía a lo dispuesto por normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben ser adecuadamente planeados para la satisfacción del interés general (lo anterior se soporta en lo previsto en el artículo 1519 y 1741 del código civil, así como en las causales contenidas en los numerales 2º y 3º del artículo 44 de la ley 80 de 1993).*

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2007, expediente No. 24715. C.P. Ruth Stella Correa y Sentencia de fecha 13 de noviembre de 2013, expediente No. 23829, C.P. Hernán Andrade Rincón. Así mismo los artículos 6, 122 y 209 de la constitución política.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de fecha 21 de agosto de 2014, expediente No. 11001031500020130191900, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Igualmente se encuentra el principio de economía contemplado en el artículo 25, numeral 4 de la Ley 80 de 1993, el cual se deriva del principio de Planeación.

Es importante también mencionar La Ley 716 de 2001, con la cual se ordenaba a las entidades públicas adelantar el proceso de saneamiento de la información contable para establecer la existencia real de bienes, derechos y obligaciones y que fue prorrogada en su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, con los Artículos 65 y 66 de la Ley 863 de 2003.

De otro lado, es preciso tener en cuenta también lo dispuesto por el artículo 100 de la ley 21 de 1992, los contratos de obra pública que celebren las personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales y/o descentralizadas del orden municipal y departamental están excluidos del IVA.

Así mismo, el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 estipula: "Supervisión e interventoría contractual y Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico..."

Adicionalmente, encontramos dentro de las obligaciones del acto contractual de Obra, todo lo relacionado con la correcta ejecución de la misma en términos de calidad, cantidad, etc.

Teniendo en cuenta todo el sustento anterior y teniendo en cuenta también las falencias o inobservancia que se presenta al Principio de Planeación generando incertidumbre en el Principio de Economía, que se describe ampliamente en la Observación relacionada con la ausencia de Planeación del presente informe definitivo que se anexa en medio magnético (ver observaciones con incidencia disciplinaria del informe definitivo e informe técnico), que consiste en que no existe cálculo alguno del valor de la necesidad parcial y totalmente, así como una planeación técnica de la Obra a ejecutar, es así como se evidencia entonces en la visita de campo, una Obra que no se encuentra cumpliendo con su Objeto Social sometida a la improvisación desde el mismo momento de la contratación; es una inversión totalmente innecesaria por el estado en el que se encuentra y se liquidó; es una necesidad que hubiera tenido un costo muy superior, y por consiguiente, los recursos contratados y desembolsados son totalmente insuficientes, lo que ocasiona una Obra en total estado de abandono, foco de inseguridad por razones de placas sin baranda, foso del ascensor que ya ha tenido víctimas de acuerdo a las indicaciones suministradas mediante acta por el Sr. William Serrano vecino de la Obra y quien manifiesta que trabajó allí; además que a simple vista se evidencia el riesgo para la integridad física con el agravante de no contar con señalización. En el mismo orden de ideas

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

es foco de consumo de sustancias alucinógenas y sitio de hospedaje de habitantes de calle. Así mismo, es una Obra abandonada o sin uso y con Patologías Constructivas progresivas como por ejemplo las eflorescencias, lavados diferenciales, corrosión progresiva, asentamientos diferenciales, etc, además de uso indebido, como por ejemplo el parqueo de vehículos sobre placa de entepiso para lo cual no fue Construida, representando así una amenaza de deterioro o daño mayor. Lo anterior representa entonces que no se encuentra prestando ningún servicio para lo cual fueron destinados los recursos, es decir, son recursos públicos inutilizados de acuerdo al estado primario de obra negra en el que se encuentra la Construcción presentando total imposibilidad para ser empleada.

En el mismo orden de ideas desde el punto de vista constructivo, Así mismo, se Construyó en un predio que no cuenta con Escritura Pública y Certificado de Libertad y Tradición a nombre del Municipio u otro ente territorial incumpliendo así la normativa mencionada en la parte inicial de la presente observación.

De otro lado se realizaron los siguientes pagos de acuerdo con las actas o cortes de Obra:

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| 1. \$102'453.100 | 16 de septiembre de 2015 |
| 2. \$ 80'088.188,81 | 26 de noviembre de 2015 |
| 3. \$424'517.627,61 | 8 de diciembre de 2015 |
| 4. \$31'565.216,34 | 19 de mayo de 2017 |

TOTAL: \$638'624.132,76

Por consiguiente, teniendo en cuenta que se invirtieron recursos públicos en una Obra con una ejecución bastante menor al 50%, sin cumplir con su objeto social, en estado de abandono y deterioro progresivo, en un sitio sin propiedad legal, con total ausencia de Planeación, con falencias importantes en la ejecución técnica de la Obra; se presenta un presunto detrimento patrimonial por los recursos pagados de Seiscientos treinta y ocho millones seiscientos veinticuatro mil ciento treinta y dos pesos con setenta y seis centavos.

Es importante manifestar también que mediante acta de balance de Obra contrato 091 de 2015, celebrada el 13 de julio de 2016, en donde participaron, Municipio, Contratista e Interventoría, la administración municipal manifiesta "La Administración Municipal pone de presente que ni el supervisor del contrato ni el interventor tienen la capacidad legal ni jurídica para modificar el texto del contrato principal, ni generar adiciones en cantidades de Obra, ítems y valor...". Así mismo en el acta final y liquidación contrato de Obra 091 de 2015, se manifiesta "La contratista Sindy Yulied García Segura, deja constancia que no se le cancela la totalidad de los ítems ejecutados por falta de soportes administrativos y contractuales tales como son: 1. Excavación mecánica material común; 2. Demolición de estructura existente; 3. Excavación mecánica 0 a 4 mts; 4. Concreto 3000 psi muro. Por lo tanto, iniciará las acciones correspondientes para su reconocimiento y pago", "El municipio manifiesta con respecto a la observación presentada por la ingeniera Sindy Yulied García Segura, que no es posible cancelar los valores de las obras que manifiesta haber ejecutado, debido a que el municipio no encontró documento alguno que autorizara la realización de las mismas por parte del representante legal del municipio situación que correspondía a la administración anterior".

Sin embargo, teniendo en cuenta lo anterior, es decir, el no reconocimiento de algunas actividades para pago porque efectivamente no se encontraban legalizadas, de acuerdo a lo mencionado por el municipio, éstas fueron recibidas y pagadas con los siguientes valores:

9. ÍTEMS NO PREVISTOS:

9.1 Excavación en material común	\$22'589.688,24
9.2 Demolición estructura existente	\$17'135.266,67
9.3 Excavación mecánica material rocoso 0 a 4 mts	\$17'573.779,44
9.4 Concreto de 3000 psi muro	\$29'372.070
Costos Indirectos	\$21.667.701,08

TOTAL: \$108'338.505,43



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
-la contraloría del ciudadano-

DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF

AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CODIGO: F18-PM-RF-03

FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Por consiguiente, el valor de Ciento ocho millones trescientos treinta y ocho mil quinientos cinco pesos con cuarenta y tres centavos, se constituye en un presunto daño patrimonial por ser unas actividades no reconocidas por el Municipio no previstas. Sin embargo, fueron pagadas.

Es importante mencionar que dentro de estos ítems no previstos, se encuentra el concreto 3000 psi para muro, por un valor total incluyendo costos indirectos de 689.000+172.250=861.250 por cada m3. Sin embargo, se observa que éste precio obedece a incorporar materiales innecesarios en el concreto en ésta Obra como lo es el sikadur 32 por un valor a todo costo de 188.000+47.000=235.000 por cada m3. También encontramos el material denominado Antisol por un valor a todo costo de 9.900+2.475=12.375 por cada m3. Es de recordar que el Sikadur 32, es útil para adherir concretos antiguos con nuevos y nos encontramos ante una Obra nueva; además desde el punto de vista de la Patología de la Construcción, es suficiente con limpiar totalmente la superficie. De otro lado el antisol, es empleado o incluso es únicamente recomendado en grandes superficies expuestas al sol y viento, como por ejemplo pavimentos. Así las cosas se encuentra un sobre precio innecesario, y por consiguiente quedaría de la siguiente manera cada m3:

material	\$ pagado a todo costo	Sikadur 32 a todo costo	Antisol a todo costo	\$ Auditado a todo costo	Diferencia \$
Concreto 3000 psi	861.250	235.000	12.375	613.875	247.375 por cada m3

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta que se cancelaron 42.63 m3 de concreto 3000 psi para muro, dentro del ítem 9.4 encontramos lo siguiente: 42.63 X \$247.375 = \$10'545.596,25. Por consiguiente, tenemos un presunto detrimento parcial por valor de Diez millones quinientos cuarenta y cinco mil quinientos noventa y seis pesos con veinticinco centavos m/cte. Cabe agregar que nos encontramos con 1 ítem no previsto ni reconocido.

Por otra parte teniendo en cuenta que el valor de los pagos autorizados por la administración, coincide con el acta final de Obra; se encuentra que se reconoció y se pagó por parte de la Administración municipal, la suma de Cuatro millones sesenta y un mil doscientos dos pesos con setenta y cinco centavos m/cte. (\$4'061.202,75) por concepto del impuesto IVA, lo que no es pertinente de conformidad con la normativa mencionada, constituyéndose entonces como presunto daño patrimonial.

De otra parte, existen algunas diferencias, entre las cantidades de Obra recibidas, pagadas y liquidadas por el Municipio, con respecto a las cantidades encontradas en la visita de campo de la siguiente manera:

Ítem	\$ todo costo	\$ directo	cantidad recibida Mpio	\$ total recibido	cantidad auditada	\$ total auditado	\$ DIFERENCIA
1,01	11.000,00	8.800,00	1.152,90	12.681.900,00	826,35	9.089.850,00	3.592.050,00
1,02	93.750,00	75.000,00	36,00	3.375.000,00	-	-	3.375.000,00
TOTAL:						\$ 6.967.050,00	

Es importante realizar algunas consideraciones de acuerdo con cada ítem así:

1.01) Se pagó la totalidad el lote en lo relacionado con localización y replanteo, cuando el mismo no fue intervenido en su totalidad.

1.02) En cuanto al campamento, no se encuentra realizada la actividad.

De acuerdo a lo anterior, por concepto de cantidades de Obra pagadas no ejecutadas, se presenta como presunto daño, el valor de Seis Millones Novecientos Sesenta Y Siete Mil Cincuenta Pesos M/Cte.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del empujón -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Finalmente, en el orden de ideas que la contratación y cálculo de valores de la necesidad, no contó con la respectiva Planeación que repercute en el principio de Economía, desconociendo el origen del valor y por lo tanto fue totalmente insuficiente; se aprecia también precios altos, lo que contribuye a que la Obra no haya tenido un avance mayor, en razón a que los recursos se agotaron de manera más rápida.

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, los valores enumerados en la presente observación como son: \$108'338.505,43, \$10'545.596,25, \$4'061.202,75 y \$6'967.050, son apenas detrimentos parciales dentro de la presente Observación; en otras palabras, se reitera que la presente observación con incidencia fiscal, es por el valor mencionado en la parte inicial por valor de **\$638'624.132,76** (Seiscientos treinta y ocho millones seiscientos veinticuatro mil ciento treinta y dos pesos con setenta y seis centavos); que corresponden a los valores pagados tanto por la Gobernación del Tolima de acuerdo a convenio Interadministrativo No. 1125 de 2014 celebrado entre la Gobernación del Tolima y el Municipio de Icononzo, así como los pagos realizados por el Municipio al Contratista de Obra. Cabe agregar que de éste valor, la Gobernación del Tolima ha realizado un único desembolso por valor de \$400'000.000 (Cuatrocientos millones de pesos m/cte.) quedando pendiente por desembolsar la suma de \$100'000.000 por parte de la Gobernación; y el saldo ha sido aporte del Municipio.

Cabe aquí recordar que la ejecución de la Obra presenta bastantes falencias, como lo es paramentos que no son rectos, columnas desalineadas, otras columnas fuera de eje, algunas vigas y fracción de placa flectada, foso del ascensor que no corresponde con una adecuada disposición ortogonal o perpendicular, algunas columnas no corresponden tampoco a la posición correcta en planta como lo son algunas esquinas, viguetas que no cuentan con continuidad lineal y de sección, un dintel se encuentra desprendido por esfuerzo cortante combinado con un inadecuado proceso Constructivo, asentamiento diferencial (no se encuentra estudio de suelos, próctor, cbr o similares) y aquí es de resaltar, que sin estudio de suelos, no se entiende entonces cómo se dimensionó y se profundizó en cuanto a cimentación, en un sitio en el que se observa la presencia de arcilla, recordando su condición expansiva, además que es un suelo con pendiente importante tanto en el predio como tal, así como a nivel municipal.

También se encuentra que acudiendo a criterios de Infraestructura en Instituciones Educativas, como se menciona en la otra observación de tipo disciplinario; se encuentra que la escalera no cumple con el ancho mínimo para circulaciones como lo es 1,8 m; incluso en los informes de la Contratista de Obra, se mencionan las medias cañas, que son elementos propios de Infraestructura Hospitalaria y no de Instituciones Educativas.

Como una de las presuntas causas de lo anterior, encontramos que no hay participación del personal completo propuesto y solicitado en los pliegos tanto en el contrato principal, así como en el contrato accesorio de Interventoría como lo son: Director de Interventoría Especialista en Gestión y Control de la Calidad; Residente de Interventoría Arquitecto; Ingeniero Sanitario e Ingeniero Eléctrico, etc. (...).

Se expresa en el hallazgo, que, con ocasión de la suscripción y ejecución del contrato de obra No 091 del 04 de junio de 2015 por valor fiscal de \$603.000.000 y su adición de \$148.296.438, en el cual, según el informe auditor, se estableció que la entidad desconoció el principio de planeación y que en razón a ello al cancelar las actas de obra No 1, 2, 3 y 4 por un valor total de **\$638.624.132** se concluye en el informe auditor, que se configuró un presunto daño patrimonial por el valor total antes mencionado.

589

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

1. IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

IDENTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES ESTATALES AFECTADAS Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES.

Entidad Afectada:

Nombre: **Gobernación del Tolima**

NIT. 800.113-672-7

Representante Legal Actual: **Adriana Magaly Matiz Vargas**

Nombre:

Administración Municipal de Icononzo Tolima

NIT.

900-856-869-1

Representante legal: **Hugo Nelson Jiménez Quinche**

Identificación de los Presuntos Responsables Fiscales

Nombre:

Reyes Cortés Hernández

Cédula de ciudadanía:

5.934.631

Cargo:

Alcalde Municipal periodo 2012-2015 y ordenador del gasto en el contrato 091 de 2015.

Nombre:

Eder Peña Betancourth

Cédula de ciudadanía:

14.137.817

Cargo:

Secretario de Planeación e Infraestructura y supervisor del contrato 091de 2015

Nombre:

Sindy Yulied García Segura

Cédula de ciudadanía:

38.210.124

Integrante de la Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo

Nombre:

Oscar Fernando Ibatà Sánchez

Cedula de ciudadanía:

14.396.846

Condición:

Interventor del Contrato No 142 del 21 de julio de 2015.

Nombre:

Jorge García Orjuela

Cedula de ciudadanía:

17.192.610

Cargo:

Alcalde Municipal periodo 2016-2019.

TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Desde el auto de apertura 016 del 24 de julio de 2020 fue vinculada como garante en su calidad de tercero civilmente responsable, la compañía aseguradora CONFIANZA SA., con NIT. 860070374-9, entidad que expidió el 27 de noviembre de 2015 la Póliza GUO 35973, con vigencia desde el 19 de noviembre de 2015 al 16 de junio de 2020, tratándose de una póliza de Seguro de Cumplimiento y Calidad del Servicio, con un valor asegurado de \$187.824.109, teniendo como amparos fallos con responsabilidad fiscal y estabilidad de la obra.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLEMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

INSTANCIA

En atención a las disposiciones previstas en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011 y en lo que tiene que ver con las cuantías, la Administración Municipal de Icononzo Tolima, a través de la funcionaria Elizabeth Aldana Ortega, en su calidad de Secretaria General y de Gobierno mediante el oficio fechado el 20 de febrero de 2019 manifestó lo siguiente:

"En atención a lo cual me permito certificar que la menor cuantía para contratar en el municipio de Icononzo Tolima para el año 2015 fue de hasta Ciento Ochenta Millones Cuatrocientos Dieciocho Mil Pesos (\$180.418.000) y que así mismo la mínima cuantía de acuerdo con la normatividad vigente equivale al 10% del valor de la menor cuantía"

Así las cosas y bajo el entendido que el daño en el presente proceso supera la menor cuantía, el procedimiento por el cual se tramitará será el de doble instancia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Constitución Política de Colombia consagró la función pública del control fiscal, la cual ejercen las Contralorías, con el fin de vigilar la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes de las entidades estatales, por ello cuando sus conductas en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, compete al órgano de control adelantar el proceso de Responsabilidad Fiscal con el fin de alcanzar el resarcimiento del perjuicio sufrido por la respectiva entidad.

Así mismo la Ley 610 de 2000 en su artículo 48, contempla que se debe proferir Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier otro medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.

Siendo este Despacho competente para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 268 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de agosto de 2000, Ley 1474 de 2011, la Ordenanza No. 008 de 2001, Resolución Interna 257 de 2001, el Auto de reasignación 167 del 27 de septiembre de 2023 y demás normas concordantes que sirven de fundamento legal para que se adelanten las diligencias pertinentes.

NORMAS SUPERIORES

Artículos 6, 123, 124, 209 y las facultades otorgadas en el Título X Capítulo 1 artículos 267 inciso 3, 268 numeral 5 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia.

NORMAS LEGALES

- ✓ Ley 80 de 1993
- ✓ Ley 610 de 2000
- ✓ Ley 1474 de 2011

535

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

- ✓ Ley 1437 de 2011 CPACA
- ✓ Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso
- ✓ Y demás normas concordantes

ACERVO PROBATORIO

El presente proceso de responsabilidad fiscal cuenta con el siguiente material probatorio:

1. Auto de asignación No 101 del 30 de agosto de 2019 (Folio 01)
2. Memorando No 0398-2019-111 del 15 de agosto de 2019. (Folios 2 al 07)
3. Hallazgo Fiscal No 051 del 16 de mayo de 2019. (Folios 08 a 12)
2. Disco compacto que contiene información del hallazgo (Folio 13)
3. Oficio No SGG-147 del 23 de abril de 2019. Contesta Oficio DTCFMA-0361-2019-11 en 77 folios. Folios del 93 al 162.
4. Copia Póliza Aseguradora Solidaria No 480-83-994000000021 Anexo 1 y 2 del 30-05-2017 2012. Folio 163 al 166.
5. Copia contrato de obra 091 del 04 de junio de 2015 (Folios 167 al 222)
6. Copia convenio interadministrativo (Folios 223 al 227)
7. Auto de apertura de indagación preliminar (Folios 228 al 237)
8. Diligencias de comunicación (Folios 238 al 246)
9. Oficio suscrito por Sindy Yulied García, anexa diseños arquitectónicos y estructural (Folios 247 al 268)
10. Oficio suscrito por Erika María Ramos, atiende requerimiento, anexa documentos (Folios 269 al 327)
11. Oficio suscrito por Olga Lucía Alfonso, aporta un CD que contiene soportes del proyecto Primera Fase del Hogar del adulto mayor de Icononzo. (Folio 328)
12. Oficio suscrito por el señor Jorge Enrique García Orjuela, en su calidad de Alcalde de Icononzo aporta documentos (329 al 333)
13. Oficio suscrito por Nayibe Olivia Álvarez Vargas, que atiende solicitud de información (folios 334 al 235)
14. Copia resolución 100, suspende términos (Folios 348 y 349)
15. Copia resolución 252, levanta suspensión de términos (folios 350 y 351)
16. Auto cierre de indagación preliminar (Folios 252 al 360)
17. Copia resolución 100 y 525 (folios 361 al 364)
18. Diligencias de comunicación del auto de cierre de indagación preliminar. (folios 365 al 367)
19. Diligencias de notificación y comunicación del auto de apertura (folios 368 al 318)
20. Solicitud aplazamiento versión libre, suscrita por Jorge Enrique García Orjuela (folios 419 y 420)
21. Versión libre y espontánea (Folios 421 al 430)
22. Versión libre de Sindy Yulied García Segura (Folios 431 al 435)
23. Respuesta requerimiento apoyo técnico y cronograma para la visita a la obra (folios 436 al 440)
24. Oficio suscrito por el señor Jorge García Orjuela por inasistencia a visita técnica (folios 441 y 442)
25. Acta de visita. (folios 443 al 448)
26. Copia contrato de prestación de servicios de Ingeniero que realiza estudios de vulnerabilidad a las obras del municipio. (Folios 449 al 461)
27. Copia escritura 325 Matadero, Notaría de Melgar (Folios 462 al 469)
28. Diligencias de comunicación visita técnica (Folios 470 al 494)

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«la contraloría del ciudadano»</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

- 29. Documento justifica inasistencia a visita técnica del señor Jorge García Orjuela (Folios 485 y 486)
- 30. Reiteración solicitud de información (Folios 495 al 497)
- 31. Respuesta oficio solicita información (folios 498 al 537)
- 32. Citación a versión libre a los señores Eder Peña, Oscar Fernando Ibata y Reyes Cortés Hernández (folios 538 al 548)
- 33. Solicitud de copias del proceso suscrita por Reyes Cortés Hernández (Folio 548)
- 34. Respuesta solicitud copia proceso (Folios 549 al 551)
- 35. Versión libre del señor Oscar Fernando Ibata (Folios 552 al 560)
- 36. Diligencias de nombramiento y designación de apoderado de oficio (Folios 563 al 577)
- 37. Auto reasigna proceso al señor Luis Felipe Poveda (folio 578)
- 38. Auto avoca conocimiento (Folios 579)
- 39. Solicitud revocatoria auto designa apoderado de oficio (Folios 580 y 581)
- 40. Solicitud de copia proceso (folio 582)
- 41. Oficio atiende solicitud de copia de proceso (583)
- 42. Respuesta solicitud revocatoria (folio 584)
- 43. Auto reasigna proceso al señor Herminson Avendaño (Folio 585)
- 44. Auto avoca conocimiento (folio 586)

Actuaciones procesales

- 1. Auto de apertura (folios 368 al 383)
- 2. Auto designa apoderado de oficio (Folios 651 y 562)

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La responsabilidad fiscal encuentra fundamento constitucional en los artículos 6º, 124 y específicamente en el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política, que confiere al Contralor General de la República la atribución de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal.

El artículo 124 de la Carta, contenido del precepto superior denominado Reserva Legal, define a la Ley la forma de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, al efecto, en materia de responsabilidad fiscal, dicha prerrogativa legal se ha materializado en la Ley 42 de 1993 y posteriormente en la Ley 610 de 2000, la cual en su articulado determina el procedimiento para establecerla y hacerla efectiva.

En vigencia de la Ley 42 de 1993, el proceso de responsabilidad fiscal contaba con dos etapas claramente definidas: Investigación y Juicio Fiscal respectivamente, adelantadas por dependencias diferentes. Con la Ley 610 de 2000, el proceso de responsabilidad fiscal se tramita bajo una sola actuación y por una sola dependencia.

1.1. DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es una actuación eminentemente administrativa. La Ley 610 de 2000, en su artículo 1º define el proceso de responsabilidad fiscal *"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, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado"*.

536

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Esta definición y el desarrollo jurisprudencial destacan la esencia administrativa del proceso de responsabilidad fiscal y su carácter patrimonial y resarcitorio, y dentro del contexto de la gestión fiscal, cuyo ejercicio, como marco de la conducta dañina, determina el alcance del estatuto de responsabilidad fiscal (Sentencia SU 620-96; C-189-98, C-840-01).

La misma Ley 610 de 2000, en su artículo 4º señala: *"La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, 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."*

Agrega además, que para el establecimiento de la responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. De la misma manera, advierte que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

La norma reitera el carácter patrimonial y resarcitorio de la acción fiscal, en el sentido de que mediante la misma se obtenga la reparación patrimonial efectiva que indemnice el daño o deterioro, producido sobre el patrimonio público dentro del ámbito de la gestión fiscal. (Sentencias C-374/1995, C-540/1997, C-127/2002).

1.1.1. Características del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

El proceso de responsabilidad fiscal se orienta por una serie de principios materiales, que devienen del marco constitucional y de los postulados esenciales del derecho administrativo, procesal penal y procesal civil. A su vez existe remisión normativa autorizada en el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, que impone que ante los aspectos no previstos se aplicará en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, del Código de Procedimiento Civil (ahora Código General del Proceso) y el Código de Procedimiento Penal.

Lo anterior de conformidad con los artículos 2º y 4º de la Ley 610, artículos 29 y 209 de la Carta Política, y 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso Administrativo. Las características del Proceso de Responsabilidad Fiscal son: autónoma, de naturaleza administrativa, patrimonial y resarcitoria.

1.1.2. Elementos de la Responsabilidad Fiscal.

De conformidad con el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal está integrada por los siguientes elementos:

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

- Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Para efectos de la estructuración de la responsabilidad fiscal, se requiere de la existencia de una conducta, activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, por parte de un servidor público o un particular, según el caso, que en el ejercicio de la gestión fiscal, produzca un daño sobre fondos o bienes públicos, y que entre una y otro exista una relación de causalidad.

Es necesario enfatizar, que la nueva regulación contiene definiciones de los conceptos de gestión fiscal, como marco natural de la responsabilidad fiscal y de daño, como elemento objetivo de la misma. Ahora no sólo se concibe el daño, como aquel detrimento que un servidor público le pueda causar al patrimonio público por actos u omisiones, sino de igual forma la afectación producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa o en general, que no se aplique al cumplimiento de los cometidos estatales.

La Conducta.

La conducta activa u omisiva, imputable al autor del daño, dolosa o gravemente culposa, se refiere a la actuación de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

Bien lo establece la Ley 610 de 2000 que la conducta, para efectos de la Responsabilidad Fiscal debe establecerse a título de dolo o culpa grave, la cual se demuestra dentro del proceso. Al respecto, la Corte en la Sentencia C-512/13 señala:

"observa la Corte que, en términos generales, los hechos en los que se fundamentan las presunciones de dolo y de culpa grave consagradas en las normas que se impugnan, se refieren a probabilidades fundadas en la experiencia que por ser razonables o verosímiles permiten deducir la existencia del hecho presumido. Así mismo, aprecia que dichas presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas pues al facilitar el ejercicio de la acción de repetición en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública (Artículos 123 y 209 de la C.P.)"

(...) La circunstancia de que la Ley prevea presunciones no vulnera per se el debido proceso, pues se trata de dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y de proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a las reglas de la lógica y de la experiencia. Las presunciones deben obedecer a la realidad empírica y perseguir un fin constitucionalmente valioso. Y deben hacerlo de manera razonable y proporcionada. En la medida en que es posible desvirtuarlas, por medio de pruebas idóneas, las presunciones no vulneran el debido proceso, ni el derecho de defensa, ni menoscaban las garantías mínimas de las personas afectadas por ellas"

597

	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

(...) *"Presunciones simplemente legales que la Corte encuentra razonables, en la medida que ha sido la propia Ley la que le fija a los administradores el marco general de su actuación, obrar de buena fe, de manera leal y con la diligencia de "un buen hombre de negocios", lo cual no puede más que denotar la profesionalidad, diligencia y rectitud con la que deben actuar los administradores en bienestar de los intereses de la sociedad y de sus asociados, atendiendo la importancia y relevancia del papel que cumplen en el desarrollo de sus funciones y el alto grado de responsabilidad que asumen por la gestión profesional que se les encomienda."*

En los procesos administrativos de responsabilidad patrimonial el legislador puede prever que, a partir de ciertos antecedentes o circunstancias ciertas y conocidas, es posible deducir un hecho, a modo de presunción. La mera existencia de una presunción en el contexto de estos procesos no vulnera per se el debido proceso, ya que de una parte su existencia busca dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y, de otra, busca proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a la lógica y a la experiencia. Además, las presunciones pueden desvirtuarse por medio de pruebas idóneas, al controvertir los antecedentes o circunstancias que dan soporte a la presunción.

La conducta activa u omisiva, imputable al autor del daño, dolosa o gravemente culposa, se refiere a la actuación de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

En este mismo sentido, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 determinó que el grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal, será el dolo o la culpa grave e instauró unas presunciones para ambas modalidades de conducta.

Acerca del concepto de culpa grave, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República ha expuesto 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 señalar que "la culpa grave señalan los hermanos Mazeaud, 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 hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt 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, pág. 110) y agregan 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..." (Mazeaud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág. 384)."*

La anterior noción de culpa grave derivada del régimen civil, debe ser acompasada con la órbita funcional del servidor público, de manera tal que los aspectos subjetivos de su actuar puedan ser analizados y valorados conforme al principio de legalidad, debido a que en consonancia con lo preceptuado en el artículo 6º de la Constitución Política, los particulares responden por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos responden por eso mismo y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Partiendo de la misma Constitución, es posible ubicar la existencia de normas específicas que orientan la determinación de la responsabilidad de los servidores

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

públicos. Es así como en los artículos 122, 123 y 124 de la Carta, se estableció que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento; que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y que ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; y que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Por otra parte, específicamente en materia de sistemas de control fiscal, el artículo 11 de la Ley 42 de 1993 determina que el control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Aunado a lo anterior, el artículo 9º de Código Civil consagra que la ignorancia de la ley no sirve de excusa. Esta disposición fue revisada y encontrada ajustada a la Carta, por la Honorable Corte Constitucional, quien acerca del desconocimiento de la ley expuso: *"...la convivencia ordenada (propósito justificativo del Estado), no es dable si los deberes jurídicos no son exigibles con independencia de las representaciones cognitivas y de los deseos de quienes conforman la comunidad política. En otros términos: la obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita."*

En consecuencia, tanto los particulares como los servidores públicos se encuentran en la obligación de respetar la Constitución y la ley, entendida esta última en su sentido amplio, es decir como toda norma que haga parte del ordenamiento jurídico y no sólo las que emanan de la rama legislativa del poder público.

La Gestión Fiscal.

Para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, se requiere que la conducta desplegada por parte del servidor público o el particular, funcional o contractualmente, se encuentre en el ámbito de la gestión fiscal, pues es en consecuencia un elemento sustancial de dicha responsabilidad.

Al respecto la Constitución Política de Colombia en el artículo 268 numeral 5, señala que para que pueda existir la responsabilidad fiscal es necesario el ejercicio de la gestión fiscal, es decir que el ejercicio de gestión fiscal solamente resulta predicable respecto de los servidores públicos y particulares que manejen o administren fondos o bienes del Estado puestos a su disposición.

Por su parte, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3º, determina que, para los efectos de dicha Ley, se entiende por gestión fiscal 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.

538

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA - la contraloría del ciudadano -	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

En la Sentencia C-438/22 proferida por la Corte Constitucional el 30 de noviembre de 2022, con ponencia del Magistrado Jorke Enrique Ibáñez Najar, respecto de la gestión fiscal señaló:

(...) 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.

De otra parte y sobre este tema en particular la misma corporación en la Sentencia C-163 de 2020, concluyó que:

"El artículo 267 de la Constitución Política establece que el control fiscal es una función pública y autónoma, ejercida por la Contraloría de la República. En desarrollo de esta atribución, dicha entidad debe vigilar la gestión fiscal de la administración, así como de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, en todos los órdenes y niveles. Esto no solo incluye el seguimiento permanente al recurso público, sino que también implica el control financiero, de gestión y de resultados en la actividad fiscal bajo los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

"En este sentido, la Corte Constitucional ha determinado que el control fiscal sirve como instrumento para (i) proteger el patrimonio público, (ii) garantizar la transparencia en las operaciones relacionadas con los bienes y recursos públicos, y (iii) asegurar la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

"Esta competencia es ejercida cuando quiera que haya gestión fiscal, lo cual significa que ocurrirá siempre que se presente administración o manejo de tales bienes [o fondos públicos], en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión o disposición." Lo anterior permite que la vigilancia ejercida por la Contraloría, tanto a nivel nacional como territorial, no solamente consista en un análisis numérico y legal del gasto público, sino que también asegure que los recursos fueron destinados a los planes y programas para los cuales se asignaron y, por consiguiente, en el cumplimiento de los fines del Estado y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales."

Aquí también es preciso destacar que esta Corte, en la Sentencia C-840 de 2001, señaló que la gestión fiscal "constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata.

Acerca de este concepto la Corte Constitucional ha manifestado: "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."

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«la contraloría del ciudadano»</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

De otra parte el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, establece que para determinar la responsabilidad fiscal, se debe tener en cuenta los elementos integradores, tales como una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, es decir de una persona que maneja o administra recursos públicos como en este caso particular y que con ocasión a su conducta contribuya a la materialización del daño.

El Daño.

El daño, es la lesión al patrimonio público, del cual se deriva el perjuicio y la consecuente obligación de resarcirlo, al respecto el artículo 6 de la Ley 610 señala lo siguiente:

"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 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 consecuencia, habrá que decir que en la cuantificación del daño se debe considerar los perjuicios, y así mismo se debe producir su actualización, es decir traer el daño al valor presente en el momento que se produzca la decisión de responsabilidad, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes, según prescripción del artículo 52 de la Ley 610 de 2000, Sentencia Consejo de Estado de 7 de marzo de 2001, expediente 820 y Concepto 732 de 3 de octubre de 1995.

De otra parte y en lo que tiene que ver con el daño, la Ley 610 de 2000 establece lo siguiente: *"Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, 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 o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo".* El daño patrimonial al Estado, como su nombre lo indica, es un fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico; consiste en la pérdida de recursos por parte del Estado. Es el empobrecimiento del erario. De esta forma, dentro de la tipología de los perjuicios podemos establecer que el daño patrimonial al Estado es un perjuicio material - quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial-



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
-la contraloría del ciudadano-

DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF

AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL

CODIGO: F18-PM-RF-03

FECHA DE APROBACION:
06-03-2023

El Consejo de Estado, según fallo con radicación número 68001-23-31-000-2010-00706-01 de fecha 16 de marzo de 2017, en uno de sus apartes señaló: *"(...) 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 haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona.*

Se trae a colación en dicho fallo, la sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, para indicar: *"La misma Corporación, frente a la estimación del daño, sostuvo lo siguiente: "... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. (...)"*. Así las cosas, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa".

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

La Relación de Causalidad.

La relación de causalidad, implica que entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de tal manera que el daño sea resultado de una conducta activa u omisiva. El nexo causal se rompe cuando aparecen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

En las providencias donde se edifique la imputación de responsabilidad fiscal y fallo con responsabilidad fiscal, deberá determinarse en forma precisa la acreditación de los elementos integrantes de la responsabilidad, entre ellos el nexo causal entre la conducta del agente y el daño ocasionado.

El nexo causal es el elemento integrante de la responsabilidad fiscal que consiste en la relación existente entre el daño patrimonial y la conducta de la persona o personas que hayan actuado dolosa o culposamente para producirlo; es decir, el daño debe haberse causado por la conducta del agente fiscal y deben guardar una relación directa de causa – efecto.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

DE LOS HECHOS INVESTIGADOS Y EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal profirió el 24 de julio de 2020, el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal 016, vinculando como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas: **Reyes Cortés Hernández**, identificado con la cédula de ciudadanía número 5.934.631, en su condición de Alcalde del Municipio de Icononzo y ordenador del gasto para la época de los hechos, **Eder Peña Betancourth**, identificado con la cédula de ciudadanía número 14.137.817, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura y Supervisor del Contrato de obra 091 de 2015, la Ingeniera **Sindy Yulied García Segura**, identificada con la cédula de ciudadanía 38.210.124 Integrante y Representante de la "Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo", **Oscar Fernando Ibata Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, en su calidad de Interventor del anterior contrato y el señor **Jorge García Orjuela**, identificado con la cédula de ciudadanía 17.192.610, en su calidad de Alcalde Municipal durante el periodo de tiempo 2016-2019, teniendo como daño causado a la Gobernación del Tolima la suma de Quinientos Millones de Pesos (\$500.000.000) y a la Administración Municipal de Icononzo la suma de Ciento Treinta y Ocho Millones Seiscientos Veinticuatro Mil Ciento Treinta y Dos Pesos (\$138.624.132)

Desde el auto de apertura 016 del 24 de julio de 2020 fue vinculada como garante en su calidad de tercero civilmente responsable, la compañía aseguradora CONFIANZA SA., con NIT. 860070374-9, entidad que expidió el 27 de noviembre de 2015 la Póliza GUO 35973, con vigencia desde el 19 de noviembre de 2015 al 16 de junio de 2020, tratándose de una póliza de Seguro de Cumplimiento y Calidad del Servicio, con un valor asegurado de \$187.824.109, teniendo como amparos fallos con responsabilidad fiscal y estabilidad de la obra.

En el presente proceso se surtieron las notificaciones y comunicaciones respectivas, es decir a través de la Secretaría General se envió correspondencia a la compañía aseguradora, la entidad afectada y los presuntos responsables fiscales. Así pues obra en los folios 423 al 427 la versión libre y espontánea que rinde el señor **Jorge Enrique García Orjuela**, donde inicialmente manifiesta que en su calidad de Alcalde Municipal informó al Contralor Departamental del Tolima que estaba en su momento, sobre las diversas irregularidades en la construcción de la primera fase del hogar del adulto mayor en el municipio de Icononzo, correspondiente a la ejecución del contrato de obra 091 de 2015, destacando el incumplimiento de los principios de planeación y selección objetiva.

También hace referencia al costo de la obra y a las graves deficiencias constructivas. Respecto del costo señala que no era posible dar el nombre de primera fase del proyecto para invertir \$603.000.000, cuando todo el proyecto alcanzaría un costo de \$3.600.000.000.

Así mismo señala que como respuesta a una petición que había formulado a la Administración Municipal, el 2 de julio de 2019 la Secretaría de Planeación e Infraestructura del Municipio de Icononzo, le indicó que no se encontró antecedente de diligenciamiento y/o aprobación de la ficha MGA con la cual viabilizar el proyecto al interior de la Secretaría de Planeación, no se evidencia antecedentes de aprobación del proyecto o fase determinada del mismo por parte de la Gobernación del Tolima o

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«la contraloría del ciudadano»</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Municipio de Icononzo. Adicionalmente, no se encontró archivo o antecedentes de trámite de licencia de "Hogar Adulto Mayor" en el predio donde se ubica la obra.

El señor Jorge Enrique García Orjuela también manifiesta: *"Además, en el Programa de Gobierno que inscribí en la Registraduría Nacional y que difundí en mi campaña con los habitantes de Icononzo, no incluí compromiso alguno con el Proyecto "Construcción primera fase del hogar adulto mayor en el municipio de Icononzo", debido a su inviabilidad presupuestal y falta de requisitos de planeación"*

En su versión libre y espontánea también advierte de la inviabilidad presupuestal del proyecto "Construcción primera fase del hogar adulto mayor en el municipio de Icononzo"MN, teniendo en cuenta que el municipio es de sexta categoría y le resulta imposible canalizar recursos para llevar a cabo el proyecto de esta envergadura, para lo cual aporta el presupuesto del año 2016 y copia del Decreto 097 de 2015 por el cual se liquida el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia 2016, tratándose de actos administrativos expedidos por la Administración que estuvo en la vigencia 2012 al 2015, en donde se puede observar que no hubo ninguna provisión de recursos para continuar la obra.

También indica que mediante el oficio DA 119 del 26 de abril de 2019, atendiendo una solicitud de un plan de mejoramiento requerido por la Contraloría Departamental del Tolima, le manifestó a este ente de control que no era posible realizar dicho plan, toda vez que el proceso de selección no contempló la aplicación del principio de planeación, lo que a su vez desencadenó una serie de eventos en los cuales el municipio se vio afectado durante la etapa contractual para el cumplimiento de actividades y obras contratadas.

Manifiesta su inconformidad en el sentido de señalar que a pesar de haber advertido las irregularidades en la ejecución del contrato de obra 091 de 2015, resultó vinculado como presunto responsable fiscal en los procesos 112-089-019 y 112-078-019, sin conocer las etapas previas de la investigación, es decir la indagación preliminar.

Así mismo en su versión señala: *"Además, es preciso aclarar que si bien es cierto, que en la liquidación del Contrato de Obra No. 091 de 2015, se realizó un pago a favor del contratista, no es menos cierto que el mismo se realizó en virtud de que la radicación de cuentas de cobro por parte de la contratista y el interventor, las cuales contaban con memorias de cálculo e informe aprobados por funcionarios del Municipio anteriores a mi gestión, por lo que en ningún caso tenía la potestad de no tramitar un pago en tales condiciones, máxime cuando los mismos fueron verificados por el personal de la Secretaría de Planeación e Infraestructura del Municipio, tal como se evidencia del oficio No. DA 119 del 26 de abril de 2019 y el Acta de liquidación."*

Finalmente el señor Jorge Enrique García Orjuela solicita al Despacho que se archive el proceso a su favor haciendo uso del artículo 47 de la Ley 610 de 2000, el cual establece que habrá lugar a proferir auto de archivo en los siguientes eventos: (i) Cuando se pruebe que el hecho no existió, (ii) Cuando el hecho no genera detrimento patrimonial, (iii) cuando el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal, y (iv) cuando se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio, (v) cuando se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.

Además indica que el Despacho deberá determinar si dentro del proceso de responsabilidad fiscal 112-078-019 se configuró alguno de los eventos establecidos en el artículo anterior, especialmente porque durante la ejecución del contrato surgieron

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA -la contraloría del ciudadano-	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

varios inconvenientes que no se le pueden imputar a él, pues si bien es cierto en el acta de liquidación se pagaron sumas adeudadas al contratista, este hecho no generó ningún detrimento patrimonial, razón por la cual el proceso se debe archivar.

En su memorial aporta la siguiente información para recibir notificaciones del proceso: Calle 109 21-66 de la ciudad de Bogotá DC., celular 3134465990 y el correo electrónico jorgegarciaorjuela@gmail.com

Así mismo obra en el proceso la versión libre y espontánea que rinde la Ingeniera **Sindy Yulied García Segura**, identificada con la cédula de ciudadanía 38.210.124, en su calidad de integrante de la "Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo"

En su escrito hace referencia a la fecha de suscripción del contrato 091 de 2015, su objeto, plazo de ejecución, valor inicial, las garantías aprobadas, actas de suspensión y reinicio debidamente soportadas, la solicitud de aprobación de ítems no previstos teniendo en cuenta que para dar inicio a la ejecución de la obra era necesario realizar la demolición del antiguo matadero del municipio, para posteriormente realizar la excavación del sótano que hacía parte del diseño, el cual fue elaborado por el arquitecto Javier Pino Peña, diseñador del proyecto que también fue aprobado por el municipio y el interventor.

Al respecto también agrega: *"Lo anterior, en consideración a que no se esperaba que el antiguo matadero municipal estuviera construido aún, lo cual generó un cambio en las condiciones iniciales del contrato, ya que el municipio debió entregar el terreno apto para iniciar las labores contractuales. Pues de no realizar esa inclusión de ítems, no hubiese sido posible iniciar con las actividades para la Construcción de la Primera Fase del centro de atención al adulto mayor."*

En lo que tiene que ver con los ítems no previstos en su versión libre y espontánea la señora Sindy Yulied García Segura destaca la excavación mecánica, la demolición de la estructura existente y la excavación de material rocoso de 0-4 mts (M3), asuntos que fueron tratados en varias reuniones de comités de obra, cuyas actas fueron firmadas por el señor Reyes Cortés en su calidad de Alcalde Municipal, el Ingeniero Eder Peña en su condición de Supervisor, Sindy Yulied García Segura en su calidad de contratista, el Interventor Oscar Ibata y los ingenieros Javier Pino y Sharon Guzmán, quienes fueron los diseñadores del proyecto.

Así mismo señala que dentro de las anotaciones importantes que hacen parte de las actas antes mencionadas se encuentran los siguientes asuntos:

- *"Solicitud y aprobación de ítem no previsto correspondiente a la demolición de la estructura existente del matadero municipal.*
- *Solicitud y aprobación de ítem no previsto correspondiente a excavación mecánica en material común y excavación mecánica en material rocoso de 0-4 metros*
- *Solicitud y aprobación de ajustes a los diseños arquitectónicos y estructurales.*
- *Solicitud y aprobación de ítems no previsto correspondiente a concreto de 3000 psi para muro.*
- *Aprobación criterio de diseño arquitecto Javier Pino Peña.*
- *Solicitud y aprobación de acta de incorporación de nuevos ítems y aprobación de precios unitarios, según los APU presentados.*
- *Evidencia de la necesidad de adicionar el contrato y prorrogar el plazo del mismo"*

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Ahora bien respecto de los pagos realizados destaca que el 28 de septiembre de 2015 recibió el primer pago por valor de \$102.453.100, el 19 de noviembre del mismo año suscribió el acta de adición y prórroga por valor de \$148.296.438 y plazo adicional de 30 días, para un valor total del contrato de \$751.296.438. El 30 de noviembre de 2015 recibió el segundo pago por valor de \$80.088.188.81. El tercer pago lo recibió el 10 de diciembre de 2015 por valor de \$400.000.000, para un total recibido de \$582.541.288

También manifiesta que el 22 de diciembre de 2015 fue suscrita la prórroga del contrato 091 de 2015 por dos meses más, con la correspondiente actualización de pólizas. Igualmente señala que el 22 de febrero de 2016 se certificó por parte del interventor Ingeniero Óscar Ibatà la ejecución del 100% del contrato.

Una vez terminada la obra manifiesta lo siguiente:

"Con fecha 2 de marzo de 2016 la Secretaría de Inclusión Social y Poblacional de la Gobernación del Tolima envía un informe de visita técnica a la Alcaldía del Municipio de Icononzo donde manifiesta serias acusaciones con fundamentos técnicos presumibles, teniendo en cuenta, que si bien se observaron algunos detalles constructivos por corregir, no eran indicativo de mala calidad, pues no es concebible un juicio de control de calidad sin que se hayan llevado a cabo las pruebas y ensayos necesarios que comprueben y aseveren dichas imputaciones.

En consecuencia, la situación fue oficiada por el Representante del Municipio Alcalde Jorge García al interventor Ingeniero Oscar Ibatá y por ende, de la interventoría hacia mí como representante de la Unión Temporal, donde me hacen una solicitud de requerimientos con el fin de subsanar algunos detalles constructivos por corregir, los cuales no afectaban estructuralmente la edificación. Es decir, realizar retoques que dieran una mejor apariencia a los elementos construidos, los cuales fueron corregidos y mejorados en su momento. Igualmente, se realizaron pruebas de calidad "extracción y fallado de núcleos al concreto instalado con una resistencia esperada de 3000 psi."

Y agrega posteriormente: *"Desde el 22 de febrero de 2016, momento en el que se certificó por la interventoría la ejecución del 100% del contrato, la administración guardó silencio, sin embargo, no se allanó al pago del saldo, no elevó requerimiento alguno hacia mí como contratista, ni suscribió acta de recibo final de la obra, ni liquidación del contrato 091 de 2015, lo que me motivó a presentar derecho de petición con fecha 31 de mayo de 2016, solicitando el pago y la liquidación del contrato, por cuanto se había certificado la ejecución en un ciento por ciento por parte de la interventoría y las pólizas por estabilidad y calidad de la obra se encontraban vigentes.*

En respuesta al citado derecho de petición el señor Alcalde Municipal Jorge García, realizó una serie de observaciones frente a la obra, a fin de liquidar el contrato, lo que provocó que adelantara reparaciones, revisiones técnicas, pruebas de calidad, estabilidad, revisión de diseños iniciales, etc., con lo cual y mediante informes técnicos suscritos y aportados por los profesionales idóneos se acreditó el cumplimiento de la obligación contractual."

Destaca que el 13 de julio de 2016 se realiza un acta de balance de obra, en la cual se deja constancia de la secuencia contractual y donde el contratista manifiesta claramente la intención de acogerse a un dictamen serio, realizado por una compañía o persona reconocida, certificada y avalada por parte de la Gobernación del Tolima y la Alcaldía Municipal de Icononzo para realizar la revisión técnica de la obra y que una vez realizado dicho estudio el contratista acataría las modificaciones o correcciones a que hubiese lugar.



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Advierte también que en el acta de balance de Obra del Contrato 091 de 2015 se consignó lo siguiente.

1. *Se deja constancia que la Gobernación del Tolima no tuvo en cuenta la posición del interventor Ingeniero Oscar Ibatà por razones contractuales.*
2. *Que la Administración anterior no hizo entrega del archivo y los despachos a cargo lo que ha generado traumatismos en la gestión, por lo que solo a partir del 14 de abril se estableció comunicación entre las partes.*
3. *La contratista deja constancia que no se recibió acompañamiento por parte de la Gobernación del Tolima durante la ejecución de la obra y se duele de las observaciones irresponsables que se hicieron, no obstante, se allana a hacer los arreglos y presentar un informe con pruebas, para lograr el recibo final de la obra y liquidación del contrato.*
4. *Se realizó análisis económico del contrato, donde se evidencia que se hicieron pagos por la suma de 582.451.289.*
5. *Se verificó así mismo que el Contrato inicial se suscribió por la suma de 603.000.000 mas una adición de 148.296.438 para un total del contrato de 751.296.438.*
6. *Se deja constancia que se realizaron ítems no previstos que se pueden verificar en el sitio de la obra, que eran necesarios para la ejecución del contrato y que fueron avalados por el Interventor Ingeniero Oscar Ibatà, Supervisor de la obra y el representante del Municipio Dr. Reyes Cortés, según consta en Comités de obra y correspondencia cruzada y actas de aprobación.*
7. *Así mismo se deja constancia que se suscribió acta final de recibo con el Interventor Ing. Oscar Ibatà y que las pólizas se encuentran vigentes.*
8. *Y finalmente se acuerda una revisión técnica y hacer los ajustes pertinentes para llegar a un acuerdo final sobre la liquidación del contrato y pago de saldos que resulten.*

En su versión libre y espontánea da cuenta que le pusieron a su consideración un estudio de vulnerabilidad realizado por el ingeniero Sergio Fabián Cárdenas, contratado por el municipio de Icononzo, el cual analizó y puso a consideración también de la ingeniera estructural Sharon Dayana Guzmán González, para que se pronunciara respecto de los puntos que correspondían al diseño estructural, los cuales fueron aclarados por ella.

Con ocasión a lo anterior la contratista manifestó en su versión:

"Con fecha 31 de octubre se oficia al Dr. Jorge García para informarle sobre la gestión que se adelanta con respecto a la solicitud de la Licencia de Construcción y se le indica que una vez aprobada ésta, se procede a entregar un plan de trabajo correspondiente a las obras complementarias que se llevaran a cabo de acuerdo a las indicaciones planteadas en el informe de vulnerabilidad sísmica y de acuerdo a las recomendaciones de la Ingeniera estructural Sharon Dayana Guzmán, plan de trabajo que se entregó el día 8 de noviembre de 2016 al Secretario de Planeación e Infraestructura Edwin Ospina.

Con fecha 14 de diciembre de 2016 se radica el informe de obras complementarias en la Alcaldía Municipal de Icononzo, el cual contiene 95 folios incluyendo dos planos estructurales y anexos, con una copia para la Gobernación del Tolima, Informe que se realizó bajo mi propia cuenta, donde se adelantaron todas las obras que resultaron necesarias para garantizar el cumplimiento con la NSR-10, la calidad y la cantidad de obra contratada, allegando ante la oficina de Planeación Municipal los soportes respectivos. Actuación que se acredita en la documentación allegada a la carpeta contractual y que reposan en la Alcaldía de dicho municipio. Obras adicionales que se ejecutaron con la única finalidad del cumplimiento de mis obligaciones y de lograr la liquidación final y el recibo de la obra."

006

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

También destaca que el convenio 1125 de diciembre de 2014 fue liquidado el 5 de diciembre de 2016 por la Secretaría de Inclusión Social y Poblacional en cabeza de la doctora Adriana Magali Matiz Vargas como ordenadora del gasto y el señor Jhon Helber Quintero Palma, como Director de Grupos Poblacionales, Diversidad y Asuntos Étnicos (Supervisor) dejando constancia del estado actual de incumplimiento. Con ocasión al anterior pronunciamiento manifiesta que éste no tenía fundamento, para lo cual adjunta el respectivo registro fotográfico y el informe de visita de obra de la Ingeniera Sharon Dayana Guzmán González, Especialista en Estructuras y en Patología de la construcción donde se constata el cumplimiento del plan de trabajo, llevando a cabo el proceso constructivo tal y como se indica en los detalles del reforzamiento.

Finalmente y mediante acta del 19 de mayo de 2017, se suscribió acta de recibo final y liquidación del contrato de obra 091 de 2015, donde la contratista deja constancia que no se le había cancelado el total de la obra ejecutada, por lo que ejercería las acciones judiciales pertinentes.

Al concluir la versión libre y espontánea la Ingeniera Sindy Yulied García Segura, en su calidad de representante e integrante de la "Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo" manifiesta lo siguiente:

"Con las anteriores consideraciones, pruebas y recuento histórico de lo realmente acontecido y en especial con las pruebas que acreditan mi cabal cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contractuales, pese a los errores y omisiones administrativas del municipio, por lo que reitero mi solicitud de archivo definitivo de la actuación en mi contra."

También obra en el proceso la versión libre y espontánea que rinde el señor **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, en su calidad de Ingeniero Civil que realizó la interventoría al contrato de obra 091 de 2015.

Desde el comienzo de su versión libre y espontánea solicita al Despacho que se archive el proceso a su favor, por cuanto a su juicio considera que su actividad se limitó a verificar la ejecución de las obras contratadas y las modificaciones que se hicieron posteriormente, las cuales fueron aprobadas como necesarias y convenientes, tanto para poder continuar la obra como para lograr que esta sirviera para los fines previstos, especialmente en lo que tiene que ver con la primera fase del proyecto.

En su versión manifiesta: *"Para empezar, quiero dejar como precedente que los diseños iniciales y su respectivo presupuesto fueron viabilizados por el banco de proyectos del Departamento, con el cual fueron aprobados los recursos para la Construcción de la primera fase del hogar del adulto mayor en el municipio de Icononzo Tolima". Sin embargo, dichos diseños no tuvieron en cuenta la geometría, inclinación y/o pendiente del lote, al igual que la construcción existente del antiguo matadero municipal.*

Dado lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia de dar inicio a las actividades contractuales, se toma la decisión de realizar un ajuste a los diseños de acuerdo a la topografía del terreno y a las condiciones existentes en obra, a fin de adaptarlo a la realidad y así lograr ejecutar lo convenido inicialmente. Situación que también fue aprobada por el Supervisor del Contrato y Supervisor del Convenio, teniendo en cuenta que de no ser así no se habría generado el pago de las correspondientes actas que cobraron en su momento tanto el Municipio como el Contratista."

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Señala que el contrato de interventoría 142 fue firmado el 22 de julio de 2015 y tenía el siguiente objeto: *"Interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato de obra construcción de la primera fase del hogar del adulto mayor en el municipio de Icononzo Tolima"*, fecha en la cual comenzó su función de control, vigilancia y coadyuvancia para el cumplimiento del objeto del contrato 091 de 2015.

Así mismo advierte que una vez firmó su contrato, se puso de acuerdo con la Ingeniera Sindy Yulied García Segura, como integrante de la Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo, para ir al sitio de la obra, logrando evidenciar que el Municipio aún no había realizado la demolición y adecuación del terreno para dar comienzo a las actividades contratadas y que fueron plasmadas en el proyecto presentado a la Gobernación del Tolima. Pues aún se encontraba el antiguo matadero municipal lleno de basura y en un terreno a desnivel de la vía circundante con una pendiente bastante pronunciada.

Al respecto manifestó: *"Esta situación empezó a entorpecer la programación inicial de obra, teniendo en cuenta, que la intención que tenía la administración municipal de dejar el terreno en adecuadas condiciones para iniciar la primera fase del hogar del adulto mayor, no se realizó y ocasionó aplazamiento en el inicio de actividades. Por lo tanto y en comité, se procede a darle una solución viable a esta situación la cual permite a la mayor brevedad posible dar continuidad a la obra, teniendo en cuenta que de no solucionarse no se puede dar inicio a las labores constructivas de la obra."*

Tal y como lo manifesté en el informe parcia No. 1 de interventoría, cuyo periodo corresponde a fecha 22 de julio de 2015 a 16 de septiembre de 2015, en el acápite de observaciones indique: Al realizar los comités de obra junto con el contratista y con personal de la alcaldía, más precisamente con el alcalde municipal Reyes Cortés, se puede evidenciar la intención que tenía el Municipio de entregar el lote en condiciones aptas para empezar la construcción del Hogar del Adulto Mayor, es decir, dar inicio a las actividades contractuales que se encuentran contempladas dentro del contrato de obra. Hecho que quedó solo en intención ya que, al dar inicio a la obra como tal, el contratista solicita la inclusión de unos ítems no previstos los cuales fueron aprobados con el fin de dar inicio al objeto contractual."

Señala que finalmente los estudios y diseños fueron ajustados, para lo cual manifiesta lo siguiente: *"Los estudios y diseños presentados por la alcaldía Municipal de Icononzo para la ejecución de la obra, fueron aprobados por parte de la Gobernación del Tolima y hacen parte integral del Convenio Interadministrativo 1125 del 12 de diciembre de 2014 suscrito entre el Municipio y el departamento. Al mismo tiempo, como interventor es mi deber revisar los diseños que se aprobaron con anterioridad a mi labor, antes de dar inicio a las actividades de ejecución de obra, con el fin de realizar las respectivas observaciones, ajustes y/o modificaciones pertinentes. Las cuales fueron manifestadas y aprobadas por el municipio y la gobernación, teniendo en cuenta que de no ser así, no se habría emitido ningún pago por parte de la gobernación al municipio y del municipio al contratista."*

De igual manera, quiero expresar mi descontento con respecto a las acusaciones que se hacen en relación a la mala calidad de la obra, pues sí bien es cierto que en obra se encontraron algunos detalles constructivos por mejorar, no fueron indicativo de mala calidad, teniendo en cuenta que se utilizaron materiales adecuados y certificados. Además, es preciso señalar que en cada fundida de los elementos constructivos en concreto se sacaron muestras con el fin de evidenciar el cumplimiento de resistencia del concreto y de llevar un control del mismo, las cuales cumplieron siempre con lo requerido."

Así mismo destaca que en el mes de septiembre de 2016 la Alcaldía de Icononzo a cargo del señor Jorge García, contrató la realización de un estudio de vulnerabilidad sísmica de la obra, realizado por el Ingeniero Sergio Fabián Cárdenas, quien a su vez indicó que para adelantar el informe fue necesario organizar y verificar la información

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

existente referente al dimensionamiento de la estructura, tipos de conexiones y de apoyos, dimensionamiento de elementos estructurales, cargas actuantes, detalles del refuerzo, características y disposición de elementos no estructurales tales como muros divisorios o de fachada y demás información relevante, teniendo como procedimiento la inspección visual, tipificación del sistema estructural, caracterización geométrica, caracterización del material y definición de elementos principales.

Para establecer las propiedades y características de los materiales de la estructura se realizaron ensayos de campo, con el fin de estimar sus propiedades mecánicas, tales como:

- Pruebas de esclerómetro en campo – Esclerómetro Digital Pinzuar.
- Escáner de los elementos – Escáner Bosch Wall Scanner D-tect 150 profesional.
- Regatas sobre columnas.
- Pruebas de carbonatación con Fenolftaleína – la cual indicó un PH bastante alto, lo suficiente como para proteger el acero de refuerzo de corrosión alguna durante muchos años.

Quien realiza el estudio, es decir el Ingeniero Sergio Fabián Cárdenas manifiesta lo siguiente:

"El esclerómetro utilizado es digital y análogo; las lecturas tomadas las sacamos del interfaz gráfico que provee el quipo, para cada lectura el equipo me exige un total de 16 golpes, el internamente realiza un promedio descartando los 3 valores más altos y los 3 valores más bajos para luego realizar un promedio definitivo con los 10 valores restantes.

Con este procedimiento se exploran en total 77 (61 de un reporte y 16 de otro) elementos, que corresponden a algunas vigas, placas escaleras, muros de contención, rampa y a la totalidad de las columnas, llegando a la conclusión que, la resistencia a la compresión comprobada es superior a los 21 Mpa o 3000 PSI; tan solo hay 6 puntos con resultados menores que la resistencia prevista (vigas) asumimos estos valores como error del operario para no ir en contravía del 92% de los resultados. Según la información contractual, el concreto utilizado es de 3000 PSI., desde mi punto de vista estructural este es el valor mínimo para un concreto que se va a utilizar en la configuración de una estructura, finalizada la prueba se determina darle el aval a este valor."

Respecto del sistema estructural el Ingeniero Sergio Fabián Cárdenas señala:

- a) *No hay concordancia fiel entre lo proyectado y lo construido. Por encima ambas caras parecen similares, pero la distancia entre ejes difiere.*
- b) *La calificación que se le da a la calidad del diseño y la construcción de la estructura original, pese a no tener planos aprobados y/o revisados por un tercero, observando procedimientos constructivos incorrectos y basados en todo lo analizado y descrito en los puntos 5 y 7, será regular.*
- c) *Basándose también en los puntos 7 y 8 la calificación al estado de mantenimiento y conservación de la estructura lleva abandonada poco tiempo y los efectos del abandono están lejos de poderse notar.*
- d) *Según investigaciones, la edificación no ha sufrido con eventos sísmicos, no son evidentes deflexiones excesivas, no hay evidencia de filtraciones y humedades fuertes que producirían corrosión en los elementos. La estructura se encuentra a la total intemperie, no tienen protección para la lluvia, el sol y el calor, pero no se notan empozamientos. Se revisaron todos los elementos y muy pocos tienen deflexiones*



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

- significativas.*
- e) *Tampoco son evidentes asentamientos*
 - f) *No hay signos de explosiones ni incendios. No hay indicios de remodelaciones sobre el marco original.*

Finalmente el señor Oscar Fernando Ibatá Sánchez, manifiesta lo siguiente:

"Así las cosas me permito manifestar que mi actividad contractual, derivada del contrato de interventoría se limitó de forma exclusiva a propender porque la obra se ejecutara de la mejor manera en especial atendiendo las condiciones reales en que se encontraba tanto el terreno destinado para ejecutar la obra, como los planos y diseños que inicialmente fueron aprobados por la Gobernación del Tolima y seguidamente entregados por la entidad municipal, actividad que en cada caso se contó con la coordinación permanente de los diferentes comités de obra y en especial con la intervención y verificación de la supervisión ejercida por la misma entidad por ser una labor propia de esta, actividad que se prorrogó hasta culminar los trabajos y reforzamiento requerido."

Y concluye su versión libre y espontánea señalando: *"Con soporte en las breves consideraciones y el material probatorio que obra dentro de la actuación procesal y el que obra dentro de las carpetas contractuales que reposan en la entidad y del cual solicito se allegue en su integridad, desde ahora solicito el archivo definitivo de la presente actuación en mi favor, habida cuenta que si en la actualidad existen fallas o deterioro de la obra esta no obedece a su actividad constructiva, ni mucho menos a mi actividad de interventoría, sino al abandono a que ha sido sometida con posterioridad a la entrega formal a la entidad territorial."*

El Despacho deja constancia que no obstante haberse surtido el trámite de notificación del auto de apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal, inclusive haber asistido a la visita técnica al sitio de la obra, no fue posible que los señores Reyes Cortés Hernández y Eder Peña Betancourth rindieran su versión libre y espontánea, razón por la cual el Despacho procedió mediante el auto 007 del 31 de enero de 2023 a designarles apoderados de oficio (Folios 561 y 562)

También obra en el expediente la visita técnica realizada al sitio de la obra durante los días 26, 27, 28 y 29 de julio de 2023, por el Arquitecto Jhon Fredy Torres Reyes y el señor Fernando Sánchez, funcionarios de la Contraloría Departamental del Tolima. A la anterior visita también concurrieron los señores Reyes Cortes Hernández, en su calidad de Alcalde Municipal para la época de los hechos, Eder Peña Betancourth, en su calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura y Supervisor del contrato 091 de 2015, Oscar Fernando Ibatá Sánchez en su condición de Interventor y el señor Fredy Suarez, funcionario de la Alcaldía de Icononzo quien realizó acompañamiento. En el acta se deja constancia que el constructor no asistió el primer día de la visita, pero se incorporó el día 28.

En esta visita, los funcionarios de la Contraloría solicitaron al Secretario de Planeación municipal información sobre algunos aspectos del proyecto, tales como la titularidad del predio donde se realizaba la obra, para lo cual fue aportada la escritura pública 325 del 11 de agosto de 1920 en ocho folios. También el estudio de vulnerabilidad sísmica, el cual fue presentado para conocimiento y análisis del señor Arquitecto. Respecto de la licencia de construcción, se indicó que no se encontraba en los archivos de la entidad.

En el acta de visita se hace constar lo siguiente:

604

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

viguetas de confinamiento sin el empotramiento adecuado sobre la estructura principal, columna que no se encuentra debidamente apoyada sobre la zapata, escalera que no es uniforme en cuanto a las contrahuellas, asentamiento en una de las dos placas, teniendo en cuenta que a nivel de primer piso existe placa de contrapiso y entrepiso, lo que ha generado reparaciones en la placa de entrepiso de la segunda planta, mampostería posterior fuera de paramento, presencia de patologías como eflorescencias, lavados diferenciales, óxido en el acero debido a la exposición en que se encuentra sometido, pelos del acero sin longitud suficiente para un posterior traslazo. Se nota recalces en elementos estructurales verticales o columnas. Se encuentra una viga sobre paramento con una curvatura irregular que adicionalmente no concuerda con la planimetría.

En la documentación que aporta el municipio se encuentra un cambio debido a la inclusión del sótano, rampa de acceso y foso del ascensor, lo que automáticamente cambia las especificaciones constructivas, por temas de cimentación, geotecnia, estructura, espacios útiles arquitectónicos entre otros.

Por otra parte, fue solicitado a la totalidad de las partes, el proyecto técnico o estudios y diseños precontractuales, que fueron empleados para establecer y cuantificar la necesidad y dar origen a los respectivos actos contractuales, ante lo cual, una vez mas no fueron suministrados.

En el acta de visita anterior también se señala:

"Por consiguiente, se conserva el criterio de carencias en cuanto al principio de planeación derivado del principio de economía que se describe en el hallazgo. Se recuerda que tan solo se han encontrado unas cantidades de obra con unos valores, que no obedecen entonces a estudio o diseño alguno y es así como se encuentran bastantes ítems no previstos, así como las cantidades son diferentes en el estado final del contrato. De igual manera no se encuentra la debida aprobación de estudios y diseños a través del respectivo acto administrativo de licencia de construcción aprobada. Se reitera también que parte de los estudios y diseños inician su elaboración, ya en ejecución del contrato de obra por parte del equipo de trabajo del contrato de obra pública, sin embargo, tampoco cuentan con aprobación.

Finalmente es preciso mencionar entonces que teniendo en cuenta que el Estudio de Vulnerabilidad sísmica realizado es preliminar y que tiene unas indicaciones de reparación, se considera entonces que con un estudio de vulnerabilidad definitivo y actualizado que incluya aspectos patológicos, estructurales y geotécnicos, así como las reparaciones a las inconsistencias encontradas en campo, además de un proyecto completo y aprobado, es posible desde el punto de vista constructivo, que existan condiciones aceptables en el caso de dar continuidad a la obra pública.

Sin embargo, a la fecha se aprecia una obra inconclusa sometida al deterioro continuo o progresivo, tanto en su totalidad, así como en alguna de sus etapas, incumpliendo con algún tipo de objeto social desde hace cinco años y sin ningún horizonte de orden administrativo y presupuestal para poder continuar con la construcción del Hogar del Adulto Mayor en el Municipio de Icononzo Tolima."

La gestión fiscal respecto de los presuntos responsables fiscales

En términos generales se puede señalar que todas las actuaciones de los servidores públicos que participan en las etapas de planeación y precontractuales que hayan determinado la toma de decisiones por parte del ordenador del gasto en detrimento del patrimonio del Estado, actúan bajo el criterio "con ocasión de la gestión fiscal" y

	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

por lo tanto pueden eventualmente ser vinculados a las investigaciones que se adelantan siempre y cuando exista causalidad en el hecho generador del daño y concurra prueba que ratifique dicha situación.

Es claro que el presente proceso se ocupa de la vigilancia de los recursos públicos, es decir, para el caso en concreto de los recursos que corresponden a la Gobernación del Tolima y a la Administración Municipal de Icononzo Tolima, debiéndose tener en cuenta que siempre que esté involucrado en cualquier actividad el patrimonio público del Estado, así sea en una proporción mínima, dichos recursos serán sujetos de control fiscal y quienes hayan intervenido en su administración, disposición, ejecución, custodia, cobro entre otras, teniendo la titularidad jurídica para hacerlo, ya sea contractual o legal, estarán inmersos en la categoría de gestores fiscales.

En este sentido la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001, concluyó sobre la necesidad que los actos que materialicen las actividades desplegadas *"comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal"*. También el Consejo de Estado se remitió a esta Sentencia, indicando que la gestión fiscal realizada por los presuntos responsables fiscales, es el elemento vinculante y determinante de la responsabilidad fiscal, advirtiendo lo siguiente: *"La esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata"*

Sobre este particular, los autores Luz Jimena Duque Botero y Fredy Céspedes Villa, en el libro El Control Fiscal y la Responsabilidad Fiscal, han manifestado lo siguiente: *"Lo anterior implica que la intervención de los funcionarios públicos o particulares con capacidad para administrar recursos públicos debe ser necesaria y determinante en la toma de la decisión respectiva. Es decir, si la intervención comportó un nivel de necesidad tal, que sin la misma no se hubiera producido el resultado en las condiciones en que se dio, y que tal intervención resultó determinante a la hora de ejecutar los recursos públicos"* (Página. 390)

Hechas las anteriores precisiones de orden jurisprudencia y jurídico resulta claro que el señor **Reyes Cortés Hernández**, identificado con la cédula de ciudadanía 5.934.631, en su condición de Alcalde del Municipio de Icononzo durante el periodo de 2012 a 2015 y ordenador del gasto en el contrato 091 de 2015, ostentaba la gestión fiscal de manera directa por tener el poder decisorio sobre los recursos públicos o por estar habilitado jurídicamente para ello.

Respecto de la ingeniera **Sindy Yulied García Segura** en su calidad de contratista en este caso particular, para el Despacho es claro que su vinculación al proceso fue con ocasión a la gestión fiscal, por cuanto contribuyó directamente a la materialización del daño y en el proceso reposan pruebas que ratifican esta situación de causalidad. Los pagos realizados en el presente proceso dan cuenta que la Contratista recibió dineros públicos a pesar de las profundas irregularidades existentes en la etapa precontractual y de las cuales no hizo ninguna advertencia a efectos de no suscribir el contrato o no darle inicio al mismo, hasta tanto no se hubieran adoptado los correctivos.

Al respecto el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, en lo que tiene que ver con los fines de la contratación estatal establece que los particulares, tendrán en cuenta al celebrar y

63

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ejecutar contratos con las entidades estatales, que colaboran en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Es claro que el presente proceso se ocupa de la vigilancia de los recursos públicos y quienes hayan intervenido en su administración, disposición, ejecución, custodia, cobro entre otras, teniendo la titularidad jurídica para hacerlo, ya sea contractual o legal, estarán inmersos en la categoría de gestores fiscales.

Para el Despacho también es claro que el señor **Eder Peña Betancourth**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.137.817, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Icononzo, quien ostentó como Supervisor del Contrato 091 de 2015 para la época de los hechos, también ostenta la calidad de gestor fiscal, por cuanto le corresponde como servidor público vigilar que los recursos del erario público sean bien invertidos.

Así mismo, retomando el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, respecto de los fines de la contratación administrativa, señala que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Se trata entonces de un hecho que en este caso particular no ocurrió por cuanto los dineros públicos invertidos no garantizaron derechos ni intereses de las personas a quienes iba dirigido el proyecto, es decir a la protección del adulto mayor del Municipio de Icononzo, donde el supervisor del contrato debe asumir su responsabilidad.

También se predica la gestión fiscal del Ingeniero **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, tratándose de la persona que ejecutó el contrato de Interventoría, pues siendo los ojos de la administración en la ejecución del contrato no hizo ninguna advertencia respecto de las irregularidades del proceso pre contractual, teniendo en sus obligaciones la vigilancia técnica y financiera del contrato. Máxime, que en la versión libre rendida por el implicado señala, "(...)*Al mismo tiempo, como interventor es mi deber revisar los diseños que se aprobaron con anterioridad a mi labor, antes de dar inicio a las actividades de ejecución de obra, con el fin de realizar las respectivas observaciones, ajustes y/o modificaciones pertinentes. Las cuales fueron manifestadas y aprobadas por el municipio y la gobernación, teniendo en cuenta que de no ser así, no se habría emitido ningún pago por parte de la gobernación al municipio y del municipio al contratista.*"

No obstante, al respecto el acervo probatorio da cuenta que desde el punto de vista técnico no estaban dadas las condiciones para iniciar el presente contrato, habida cuenta que los estudios y diseños no correspondían para el terreno donde se desarrollaría el proyecto, así como tampoco se advirtió que las construcciones a realizar quedarían a la intemperie total, toda vez que no se planificó la construcción de mínimamente la cubierta de la obra, por lo que se estaba construyendo un proyecto no funcional, además no estaba garantizada la provisión de recursos para la obra, y siendo así el Interventor no advirtió ningún hecho al respecto, contribuyendo a la materialización del daño que en este proceso se investiga, bajo el entendido que su objeto misional era la vigilancia de la inversión de los recursos públicos.

Y finalmente, también se predica la gestión fiscal del señor **Jorge García Orjuela**, en su calidad de Alcalde del mismo municipio de Icononzo Tolima durante el periodo 2016

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

a 2019, pues siendo el Representante Legal y el Ordenador del gasto también ostentaba la gestión fiscal de manera directa. Sin embargo, frente al juicio de reproche de tal calidad, será necesario hacer un análisis pertinente, toda vez que si bien goza de la ordenación del gasto, no es dable concluir perse el poder decisorio frente al presente caso.

Los pronunciamientos expuestos supra están en concordancia con la sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001, proferida por la Corte Constitucional que, al hablar sobre la intervención directa o contribución indirecta en la gestión fiscal ejercida por los servidores públicos o por los particulares, manifestó lo siguiente:

"[...] Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. 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. Advirtiéndose 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. 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 [...]" (Destacado fuera de texto).

El artículo 1 de la ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal en la siguiente forma: El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Así las cosas, en relación a que la gestión fiscal se realice en ejercicio directo o con ocasión de esta, resulta valioso traer a colación lo dispuesto por la sentencia con radicado 05001233300020180114601 de la Sección Primera del Consejo de Estado con Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, en la cual determina:

"(...) A la luz de esta definición la locución impugnada bien puede significar que la gestión fiscal es susceptible de operar como circunstancia u oportunidad para ejecutar o conseguir algo a costa de los recursos públicos, causando un daño al patrimonio estatal, evento en el cual la persona que se aproveche de tal situación, dolosa o culposamente, debe responder fiscalmente resarciendo los perjuicios que haya podido causar al erario público.

El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado.

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



Así mismo no obra en el proceso ningún hecho, circunstancia especial o causal de exoneración de la responsabilidad fiscal que justifique la falta de gestión y cuidado, pues el hallazgo da cuenta de las irregularidades presentadas en la estructuración del proyecto desde el punto de vista de la planeación.

La conducta

Las conductas que se evalúan, por las cuales se continua el proceso de responsabilidad fiscal con radicado 112-078-019, se encuentran soportadas en el hallazgo fiscal 051 del 10 de mayo de 2019, el cual da cuenta de la auditoría Exprés realizada a la Administración Municipal de Icononzo Tolima, con ocasión a una denuncia.

En el presente caso el auditor y la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente son absolutamente claros y así lo enfatizan, al destacar que el daño a la Gobernación del Tolima y a la Administración Municipal de Icononzo, derivó en la ejecución de un contrato con carencia absoluta de planeación.

Al respecto, resulta imperioso traer a colación la importancia del principio de la planeación del Estado, en cuanto criterio orientador de la actuación contractual, a pesar de no constituirse en el ordenamiento jurídico como un principio autónomo y positivizado, encuentra sus normas aplicativas a lo largo de disposiciones constitucionales y legales (artículo 209, 339 y 341 de la Constitución Política, artículo 6.º, 7.º, 11 a 14 y 24 a 26 del estatuto de contratación (ley 80 de 1993), así como en la Ley 1150 del 2007, Ley 1437 de 2011 y Decreto 1082 de 2015.

Si bien la doctrina nos dice que la planeación se haya forzosamente inscrita dentro de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, como criterios rectores y orientadores de la contratación estatal conforme a su expresa consagración normativa

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

en el estatuto de contratación, la jurisprudencia del Consejo de Estado nos resalta que la planeación es una manifestación del principio de economía, el cual, señala ahora la doctrina, consiste en determinar previamente por parte de la Entidad Estatal contratante, las metas y los objetivos que se quieren cumplir, definiendo, además, las tácticas, estrategias y cursos de acción que el agente económico habrá de seguir para lograr las metas y objetivos propuestos, con el fin último de satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Sobre la planeación, en términos concretos, nos dice el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de mayo de 2012, exp. AP-07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, que:

"(...) El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."

Por lo que resulta lógico afirmar que el principio de planeación guarda relación directa y estrecha con los principios del interés general y la legalidad, *"procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, su ejecución y liquidación no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación"*.

Dicho lo anterior, sorprende entonces de sobre manera, que en el contrato objeto de análisis brille por su ausencia el principio anteriormente descrito, toda vez que, tal y como lo relataron los implicados y quedó demostrado en el acervo probatorio, la Administración Municipal pretendió desarrollar el objeto contractual, en un terreno a desnivel y con una construcción existente (antiguo matadero), así como no haber realizado el estudio de títulos del predio donde se ejecutaría el proyecto, el trámite para ajustar los estudios y diseños, haber tramitado la licencia de construcción, especialmente porque el proceso constructivo variaba sustancialmente y así mismo el costo del mismo, lo que demuestra la falta de adecuación previa a suscribir un contrato de obra pública.

Adicionalmente, en atención a la importancia y definición de dicho principio, advierte este Despacho que la Entidad Estatal contratante para la época de los hecho debió fijar las metas y los objetivos que se querían cumplir, definiendo, además, las tácticas, estrategias y cursos de acción que el agente económico habrá de seguir para lograr las metas y objetivos propuestos con el fin último de satisfacer el interés general, sin embargo, es claro que en el presente proceso, dicho ideal dista de lo materialmente realizado, por cuanto según el señor Reyes Cortés Hernández, lo que se pretendió por parte de la administración del 2012 al 2015 fue concebir una Fase 1 sin que prestara ninguna utilidad a la comunidad y adicional no realizó las acciones ni proyecciones si quiera que permitieron conseguir la fuente de los recursos suficientes para cumplir con

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

los supuestas fases planteadas lo que demuestra la falta de adecuación previa a suscribir un contrato de obra pública.

En relación a ello, es menester acudir a una autoridad técnica de coordinación, diseño y apoyo a las políticas y proyectos de inversión del país, como lo es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien mediante un Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos- Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública, plantea unas nociones básicas del ciclo de vida de un proyecto de inversión pública, presentando sus etapas y características principales. Frente a lo cual expone:

"(...) Fase de perfil

En esta fase se realiza la formulación y la estructuración de la(s) alternativa(s) de solución seleccionada(s), partiendo de la problemática que se ha identificado previamente, por lo cual se hace necesario adelantar el análisis y la evaluación de la conveniencia de cada una de éstas, empleando información proveniente de fuentes secundarias.

Lo anterior, implica que la fase de perfil aporta elementos técnicos, legales, ambientales, sociales y económicos que permiten descartar alternativas no viables y determinar los aspectos que requieren una mayor precisión mediante estudios adicionales, que reflejen condiciones apropiadas para pasar a una fase siguiente.

Como resultado de los estudios provenientes de la fase de perfil, se pueden tomar las siguientes decisiones: Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con las fases siguientes de prefactibilidad o de factibilidad.

ii. Fase de prefactibilidad:

En la fase de prefactibilidad, se profundiza en el análisis de la conveniencia de la(s) alternativa(s), según la disponibilidad de información y el nivel de precisión requerido de acuerdo con el tipo de proyecto. Se deben realizar estudios más exhaustivos que pueden demandar la utilización de fuentes de información primaria para complementar las existentes.

Los estudios más comunes realizados en esta etapa incluyen: Estudio legal, estudio de mercado, estudio técnico, estudio ambiental, estudio de riesgos y estudio financiero. Estos estudios tienen como propósito mejorar la información para minimizar los riesgos en la toma de decisiones y por tanto para prevenir errores que pueden representar costos mayores especialmente en las etapas de inversión y operación del proyecto.

En los casos que del análisis anterior se derive la necesidad de realizar estudios complementarios de detalle, se deberá definir el tipo de áreas temáticas y los costos requeridos para estos nuevos estudios.

Como resultado de la fase de prefactibilidad, se pueden tomar las siguientes decisiones: Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

o continuar con la fase de factibilidad una vez se haya seleccionado la alternativa, que por sus características resulte ser la mejor, según los resultados obtenidos del proceso de evaluación.

En los casos en que haya necesidad de realizar estudios complementarios de detalle, aquí se deberán definir los requisitos y características de los mismos.

iii. Fase de factibilidad

En la fase de factibilidad se profundiza en el nivel de detalle de los estudios requeridos para precisar diferentes aspectos de la alternativa seleccionada. De esta forma, haciendo uso de técnicas de evaluación ex ante como el análisis beneficio costo o el análisis costo eficiencia, se logra establecer la conveniencia de invertir o no en el proyecto.

Es entonces en esta fase en la que se profundizan los estudios adelantados previamente, en especial aquellos de carácter técnico relacionados con estudios a nivel de ingeniería de detalle, así como otros que abordan aspectos legales e institucionales relacionados con la coordinación de acciones, la asignación de responsabilidades, la administración de riesgos, los aspectos financieros y la determinación de las fuentes de financiación.

La evaluación de esta fase establece la conclusión de la etapa de pre inversión, ya sea porque demuestra resultados positivos que recomiendan avanzar a la siguiente etapa y programar su ejecución, o porque arroja resultados negativos que indican la conveniencia de rechazar o postergar la decisión de desarrollar el proyecto.

2.2 Etapa de Inversión.

Superada la etapa de pre inversión, podrá continuar el ciclo de vida del proyecto y dar paso a las etapas de inversión y operación. Estas dos etapas se distinguen de las demás porque en ellas se ejecutan las actividades propias del proyecto y se produce la entrega de los bienes y/o servicios contemplados para atender las necesidades sociales que le dieron al proyecto de inversión.

En la etapa de inversión se ejecutan todas las actividades que fueron planeadas para cumplir con el alcance y los objetivos propuestos en la formulación del proyecto, las cuales comprenden entre otros aspectos: La realización de trámites y la obtención de permisos requeridos, la contratación de proveedores para el suministro de los insumos, la administración de personal, equipos y materiales, la coordinación con los diferentes actores vinculados al proyecto, el control del presupuesto, el cronograma y otras acciones de gerencia del mismo.

2.3 Etapa de Operación

La etapa de operación comprende el período de tiempo en que el proyecto entra en funcionamiento y por ende se generan los beneficios estimados en la población, según los objetivos establecidos.

Dentro del horizonte de evaluación del proyecto definido en la etapa de pre inversión, es fundamental contemplar la sostenibilidad para la operación y el

	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

mantenimiento de los bienes y/o servicios entregados por el mismo, no solamente porque se desvirtúan los resultados obtenidos en el proceso de evaluación ex ante en la medida que no se incluyen los costos asociados con las actividades requeridas para cumplir con este propósito, sino porque se pone en riesgo el cierre financiero del proyecto y por tanto el cumplimiento de sus objetivos.

2.4 Etapa de evaluación ex post

Aunque durante las etapas de inversión y operación se realiza el seguimiento a las metas definidas para el logro de los objetivos del proyecto, es en esta última etapa donde se evalúa el cumplimiento de los fines propuestos con la ejecución del proyecto, particularmente de los impactos sociales positivos y negativos reales logrados en términos del cambio en el bienestar de la población al terminar la operación del mismo, analizando a su vez las posibles desviaciones ocurridas frente a lo planeado. "

Ilustración No 2. Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto

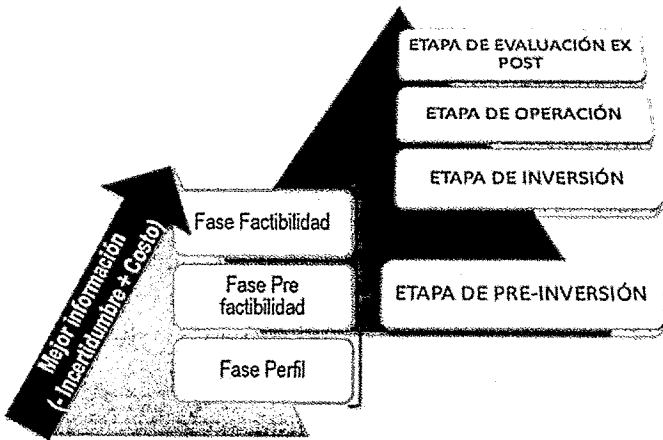


Ilustración. Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos- Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública- DNP

Así las cosas, no es dable concebir que la supuesta Fase 1 del Hogar del Adulto Mayor por un valor superior a los setecientos millones de pesos, estuviera en determinar unas bases y columnas sin techo, que no prestaran absolutamente ningún servicio a la comunidad, y adicionalmente, estarían condenadas a formar parte de las obras inconclusas, pues no se allegó al cartulario objeto de análisis, alguna proyección o ruta definida para la consecución de los recursos que permitieran culminar el proyecto, especialmente porque la parte contratante se apartó ostensiblemente del cumplimiento de la Ley 80 de 1993, en lo que tiene que ver con el principio de planeación, especialmente porque la Administración Municipal tenía el deber de determinar en forma precisa la necesidad pública que pretendía satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con los cuales ejecutaría la totalidad del contrato.

De acuerdo a la planificación de un proyecto conforme lo describe el DNP y en atención a las consideraciones fácticas expuestas, es dable considerar que el deber ser la administración municipal para la época de los hechos, ante las diferentes falencias

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«la contraloría del ciudadano»</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

advertidas y las condiciones precarias en que se encontraba, principalmente por la consecución de todo el recurso económico para el financiamiento de la obra, lo viable era Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con la fase de factibilidad una vez se haya seleccionado la alternativa, que por sus características resulte ser la mejor, según los resultados obtenidos del proceso de evaluación.

Así que, el cumplimiento del principio de planeación en contratación estatal resulta inherente a una buena administración y su desatención conlleva a violentar principios de interés general y especialmente los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política, los artículos 6.º, 7.º, 11 a 14 y 24 a 26 del estatuto de contratación (ley 80 de 1993), el artículo 8.º de la Ley 1150 del 2007, artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Sobre la planeación, en términos concretos, para el Despacho es claro que el señor Reyes Cortés Hernández, siendo Alcalde del Municipio de Icononzo durante el periodo 2012 a 2015, sin contar con las proyecciones, estudios técnicos y financieros y demás elementos anteriormente descritos, suscribió el contrato de obra pública 091 de 2015, el cual tenía por objeto: *"La construcción de la primera fase del hogar del adulto mayor en el municipio de Icononzo Tolima."*; desatendiendo ostensiblemente el propósito de su empleo que al respecto señala:

"Administrar y evaluar la ejecución de los recursos de la entidad territorial, para la óptima prestación de los servicios, enmarcados en los términos de Gerencia Pública orientada a los resultados con miras al progreso que debe otorgar a la comunidad, conforme a las competencias legales, en concordancia con las políticas del plan de desarrollo municipal, departamental y nacional, para lograr el bienestar de la población y elevar su nivel de vida."

Así mismo incumplió entre otras las siguientes funciones propias de su cargo:

- Cumplir la Constitución y la ley con el fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Aunado a la falta de planeación, lo que el Despacho observa en este caso particular es la negligencia, desidia y falta de cuidado en la toma de este tipo de decisión, es decir en suscribir un contrato, ejecutarlo y recibir la obra, convirtiendo el proceso constructivo en un producto de la improvisación, derivando en una obra inconclusa que se deteriora día a día.

Así las cosas, para este ente de control no le asiste ninguna duda en llegar a establecer indicios graves que la conducta desplegada por el señor Reyes Cortés Hernández encuadra perfectamente en un comportamiento a título de culpa grave y en consecuencia se le imputará responsabilidad fiscal bajo esta modalidad.

De otra parte el hallazgo da cuenta que la Administración Municipal de Icononzo, a través del señor Alcalde Reyes Cortes Hernández, suscribió el contrato 091 de 2015 como ordenador del gasto, desatendiendo abiertamente el principio de planeación, violando de paso la Constitución Nacional, la ley de contratación administrativa, la ley

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

1150 de 2007 y la ley 1437 de 2011 como se indicó anteriormente, incurriendo presuntamente en una conducta omisiva y una gestión fiscal ineficiente y antieconómica, por demás contraria a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Al respecto, la Contraloría General de la Republica, en el concepto 2014 EE0173363 del 5 de noviembre de 2014, en relación con la culpa grave indicó: *"Para efectos de definir el dolo o culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, en este caso la definida por los hermanos Mazeaud, al indicar: "Los autores que incurrn en culpa grave son aquellos que han obrado con negligencia, despreocupación, o temeridad o la incuria de la gente especialmente graves, que reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal que no podía explicarse sino por la necesidad o la temeridad".*

De acuerdo con la anterior definición, la culpa grave se concreta bien por la omisión al deber de cuidado o la extralimitación en el ejercicio de las funciones a cargo del presunto responsable fiscal, desarrollada por la imprudencia, impericia, negligencia, infracción directa de la constitución o la ley, entre otros, que terminan produciendo un daño, el cual se ve reflejado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado.

En este sentido el juicio de reproche frente a la conducta del señor Reyes Cortés Hernández en su calidad de Alcalde de Icononzo Tolima para la época de los hechos, resulta contundente, teniendo en cuenta que desatendió ostensiblemente el cumplimiento del compromiso institucional de velar por la adecuada inversión de los fondos públicos, de tal suerte que su conducta corresponden al título de culpa grave de conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

En lo que tiene que ver con la conducta del señor **Jorge García Orjuela**, en su calidad de Alcalde del mismo municipio durante el periodo comprendido desde el 01/01/2016 hasta el 31/12/2019, siendo el representante legal y el responsable de los bienes de la Administración Municipal, su juicio de reproche no goza de la misma contundencia, pues una vez ingresa a la Administración Municipal como mandatario, advierte a la Contraloría Departamental del Tolima de las irregularidades que a su juicio observaba en el proceso, comenzando desde la falta de planeación en etapa pre contractual, la inversión de recursos para un proyecto que lo estima en \$3.600.000.000, donde solo se cuenta con 603.000.000 para una primera fase, sin garantizar la provisión de recursos para sus fases posteriores, máxime cuando el Municipio de Icononzo es de Sexta Categoría y no cuenta con presupuesto para este tipo de inversión.

Así mismo en su versión libre y espontánea manifiesta que durante su campaña hizo público y así lo dejó consignado en un documento que el proyecto del Hogar para el adulto mayor, lo consideraba inviable, sin embargo estando posesionado como Alcalde Contrató un Ingeniero para que le realizara un estudio de vulnerabilidad y estabilidad a la construcción de la primera fase, tratándose de un hecho que aparece documentado en el proceso.

Para el Despacho es claro que cuando el señor Jorge García Orjuela se posesiona como Alcalde del Municipio de Icononzo, el contrato 091 de 2015 se encontraba en ejecución y habían unos pagos autorizados por funcionarios de la anterior administración, de tal suerte que resulta admisible lo señalado en versión libre cuando advierte:

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

"Además, es preciso aclarar que si bien es cierto, que en la liquidación del Contrato de Obra No. 091 de 2015, se realizó un pago a favor del contratista, no es menos cierto que el mismo se realizó en virtud de que la radicación de cuentas de cobro por parte de la contratista y el interventor, las cuales contaban con memorias de cálculo e informe aprobados por funcionarios del Municipio anteriores a mi gestión, por lo que en ningún caso tenía la potestad de no tramitar un pago en tales condiciones, máxime cuando los mismos fueron verificados por el personal de la Secretaría de Planeación e Infraestructura del Municipio, tal como se evidencia del oficio No. DA 119 del 26 de abril de 2019 y el Acta de liquidación."

Teniendo en cuenta las anteriores gestiones y los argumentos expuestos en su versión libre y espontánea, el Despacho considera que no están dadas las condiciones para establecer que la conducta desplegada por el señor Jorge García Orjuela corresponde a una conducta a título de culpa grave, especialmente porque se trataba de un contrato que estaba en ejecución, donde en nada había contribuido para su planeación, de tal suerte que el juicio de reproche no resulta contundente para endilgarle responsabilidad fiscal, cuando su conducta no tiene nada que ver con la planeación del contrato.

En lo que tiene que ver con la conducta de la ingeniera **Sindy Yulied García Segura** en su calidad de contratista para el Despacho resulta absolutamente inaceptable que en la etapa de estructuración del pliego de condiciones no hubiera visitado el sitio de la obra, para advertir la topografía del terreno y la construcción que previamente se debía demoler. Tampoco resulta aceptable que sin tener los estudios y diseños aprobados, junto con la licencia de construcción, hubiera firmado el acta de inicio del contrato a sabiendas de las irregularidades existentes y de las cuales guardó silencio. Es tal la falta de planeación que el contrato no inicia su ejecución como está previsto inicialmente, sino con la ejecución de ítems nuevos.

Para el Despacho es claro que el juicio de reproche frente a la conducta de la Contratista se enmarca a título de culpa grave, pues conociendo plenamente de las irregularidades en el proceso contractual suscribe, da inicio al contrato y recibe dineros públicos por este concepto, apartándose profundamente del cumplimiento del artículo tercero de la Ley 80 de 1993.

Para el Despacho también es claro que el señor **Eder Peña Betancourth**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.137.817, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Icononzo, quien ostentó como Supervisor del Contrato 091 de 2015, siendo servidor público se apartó ostensiblemente de las funciones que por ley le correspondían, tales como apoyar el cumplimiento de los fines estatales, velar por el cumplimiento del objeto contractual en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato, entre otras.

Sin embargo tales gestiones no se observan en este caso particular, de tal suerte que su conducta se adecua en la modalidad de culpa grave, pues los dineros públicos invertidos en la obra no garantizaron derechos ni intereses de los adultos mayores del municipio de Icononzo.

Así mismo la conducta desplegada en este caso particular por el Ingeniero **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, tratándose de la persona que ejecutó el contrato de Interventoría, tampoco es fiel a lo

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

propuesto en el objeto de su contrato, el cual comprendía una interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato de obra construcción primera fase del hogar del adulto mayor en el Municipio de Icononzo.

Siendo la persona técnica que contrata el municipio para que realice la interventoría a un contrato de obra, resulta lógico que desde su formación universitaria y desde el componente técnico se comprendiera que no estaban dadas las condiciones para dar inicio al contrato, pues los estudios y diseños no correspondían para el terreno donde se llevaría a cabo la obra y desde el punto de visto financiera, también era claro que los recursos no eran suficientes para el desarrollo del proyecto y tampoco estaban garantizados los recursos faltantes para continuar con las fases posteriores, sin embargo el contrato tuvo acta de inicio y su posterior ejecución. Por lo anterior el Despacho considera que el juicio de reproche frente a la conducta del señor Oscar Fernando Ibata Sánchez, corresponde a la modalidad de culpa grave.

Ahora bien, para que la conducta del gestor fiscal sea reprochable jurídicamente, debe ser ejecutada a título de dolo o culpa grave.

"La culpabilidad es una categoría jurídica en la cual se analiza la conducta de un agente, quien estando obligado a actuar conforme a derecho, se comporta en forma contraria; de esta manera, en materia de responsabilidad fiscal, debe entenderse que el juicio de reproche recae sobre el actuar de la persona que a título de dolo o culpa grave realiza el acto de gestión fiscal que termina por ocasionar un daño al patrimonio público, pudiendo evitar con su accionar la consumación del mismo. En principio podría afirmarse que los jefes máximos o directivos de las entidades públicas o de las empresas que administren o ejecuten recursos públicos, podrán ser vinculados a los procesos de responsabilidad fiscal cuando se compruebe que han omitido su deber de vigilancia y control respecto de los actos de sus subalternos, toda vez que la investidura propia del cargo les impone la obligación de exigir, instruir, ordenar y controlar los actos y en general, las decisiones que los mismos adoptan en nombre de la persona jurídica que representan; en otras palabras, el jefe de la entidad debe activar todos los controles a su alcance para asegurar que las actuaciones de sus subalternos se enmarquen dentro de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, el manual específico de funciones de la entidad, etc.

No obstante, en cada proceso habrá que realizarse el respectivo estudio de la responsabilidad fiscal, en el cual será imprescindible analizar si aun habiéndose ejercido la dirección, vigilancia y control por parte del jefe de la entidad o superior jerárquico, el resultado dañino se presentó. En este caso, el daño pudo haber tenido lugar en razón a que el subalterno tomó decisiones contrarias a la constitución, la ley o los reglamentos, o se abstuvo de acatar las recomendaciones u órdenes emitidas, ocultó información o no comunicó a su superior determinada situación o decisión, estando obligado a hacerlo, casos en los cuales no podría predicarse responsabilidad alguna al superior." (El control fiscal y la responsabilidad fiscal, Duque Botero Luz Jimena, Céspedes Villa Fredy- Editorial Ibañez-2018).

El Daño

	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

La Ley 610 del 2000, en su artículo 48, ha sido muy clara al establecer que será requisito sine qua non, para proferir imputación de responsabilidad fiscal, que el daño esté demostrado objetivamente y además que existan pruebas que ofrezcan serios motivos de credibilidad y que comprometan la responsabilidad del presunto responsables fiscal.

Para efectos de cuantificar el daño, el Despacho tendrá en cuenta los reiterados pronunciamientos del señor Arquitecto John Fredy Sánchez y de la doctora Andrea Marcela Molina Aramendiz, en su calidad de Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente de la Contraloría Departamental del Tolima, quienes estructuraron el hallazgo e hicieron algunas precisiones al mismo.

Al respecto en el hallazgo se consigna lo siguiente: *"Por consiguiente, el hecho generador se recuerda entonces que se constituye, desde el mismo momento de la etapa precontractual y celebración del contrato por inobservancia al principio de Planeación que repercute en el principio de economía y por ello es que la totalidad de los pagos efectuados, constituyen el valor del daño."*

Es de reiterar que el valor del hallazgo es de \$638.624.132 como bien se indica en el numeral VII del formato entrega de hallazgos fiscales, correspondiente a los pagos realizados, por concepto de inobservancia al principio de Planeación y su repercusión apenas lógica en el estado final de obra que no se encuentra prestando el servicio social para lo cual fueron invertidos los recursos, constituyendo entonces un uso indebido de los recursos públicos."

Así las cosas, para efectos de imputar responsabilidad fiscal se tendrá en cuenta la anterior suma de dinero como el daño que sufrió la Gobernación del Tolima en la suma Quinientos Millones de Pesos (\$500.000.000) y a la Administración Municipal de Icononzo Tolima, en la suma de Ciento Treinta y Ocho Millones Seiscientos Veinticuatro Mil Ciento Treinta y Dos Pesos (\$138.624.132), con ocasión a la ejecución del contrato 091 de 2015, pues el acervo probatorio que obra en el proceso da cuenta del daño, como un hecho pasado, cuantificable y llevado a sus justas proporciones.

Al respecto el memorando con radicado 0398-2019-111 del 15 de agosto de 2019, suscrito por la doctora Andrea Marcela Molina Aramendiz, en su calidad de Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente de la Contraloría Departamental del Tolima, que obra en el expediente en los folios 2 al 7, al hacer algunas aclaraciones respecto del hallazgo fiscal 051 del 10 de mayo de 2019 señala lo siguiente:

"Desarrollo del principio de economía por medio del deber de planeación: (...) el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico, requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar: si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA - la contraloría del ciudadano -	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

De acuerdo también con lo anterior, la administración municipal siempre estará en la obligación de realizar de manera precontractual, todos los estudios técnicos necesarios para establecer la pertinencia, el valor, la factibilidad demás en cuanto a la inversión a realizar, para no incurrir en la improvisación y cumpla con su objeto social; situación que no fue desarrollada por parte de la Administración Municipal de Icononzo Tolima. Es una inversión sometida a la total improvisación no solo durante la ejecución y estado final y actual, sino desde el mismo momento de la etapa precontractual; encontrado en la actualidad una intervención totalmente abandonada, en proceso de deterioro aumentando así día a día el presunto daño patrimonial.

Entonces Sí, es posible afirmar de plano, que todo el valor pagado en las actas precitadas constituye un detrimento patrimonial porque los recursos fueron ejecutados, reiterando entonces que se invirtieron recursos en lo que se denomina popularmente un elefante blanco.

Por consiguiente, el hecho generador se recuerda entonces que se constituye, desde el mismo momento de la etapa precontractual y celebración del contrato por inobservancia al principio de Planeación que repercute en el principio de economía y por ello es que la totalidad de los pagos efectuados, constituyen el valor del daño."

Posteriormente también se advierte:

"En otras palabras, se encuentra ampliamente demostrado, que existe ausencia en cuanto al Principio de Planeación, especialmente desde el punto de vista técnico constructivo, ocasionado o generando el inicio de una Obra condenada desde la etapa precontractual a la improvisación, al estado en el que se encuentra en la actualidad sin prestar ningún servicio para lo cual eran destinados los recursos y en proceso de deterioro progresivo."

También se indica en el mencionado memorando lo siguiente:

"(...) nos permitimos recordar que el criterio del hallazgo es la total carencia en la planeación tanto en la parte de contar con estudios y diseños de lo cual se deriva el costo de la necesidad, así como en la falta de legalidad del predio que hace parte de la mencionada inobservancia al principio de Planeación, además del sustento legal del hallazgo, además de otros criterios parciales. Y es por eso es que el valor del hallazgo corresponde a la totalidad de los pagos efectuados. (...)

Es de reiterar que el valor del hallazgo es de \$638.624.132 como bien se indica en el numeral VII del formato entrega de hallazgos fiscales, correspondiente a los pagos realizados, por concepto de inobservancia al principio de Planeación y su repercusión apenas lógica en el estado final de obra que no se encuentra prestando el servicio social para lo cual fueron invertidos los recursos, constituyendo entonces un uso indebido de los recursos públicos.

Así las cosas y siendo que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 y en concordancia con el fallo del Consejo de Estado 68001-23-31-000-2010-00706-01 del 16 de marzo de 2017, antes enunciado, el Despacho cuenta con material probatorio para establecer un daño determinado o determinable, verificable y además que se puede atribuir a los presuntos responsables, es decir a las siguientes personas: el señor **Reyes Cortés Hernández**, en calidad de Alcalde del Municipio de Icononzo para la época de los hechos, la ingeniera **Sindy Yulied García Segura** en su calidad de contratista para el momento de los hechos, el señor **Eder Peña Betancourth**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.137.817, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Icononzo, quien ostentó como Supervisor

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

del Contrato 091 de 2015, para el momento de los hechos y el Ingeniero **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, tratándose de la persona que ejecutó el contrato de Interventoría.

La relación de causalidad

La relación de causalidad, implica que entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de tal manera que el daño sea resultado de una conducta activa u omisiva. El nexo causal se rompe cuando aparecen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

En las providencias donde se edifique la imputación de responsabilidad fiscal, deberá determinarse en forma precisa la acreditación de los elementos integrantes de la responsabilidad, entre ellos el nexo causal entre la conducta del agente y el daño ocasionado.

Es así que el señor **Reyes Cortés Hernández**, identificado con la cédula de ciudadanía 5.934.631, en su condición de Alcalde del Municipio de Icononzo durante el periodo comprendido del 01/01/2012 al 31/12/2015 y por supuesto ordenador del gasto al momento de la suscripción del contrato de obra 091 de 2015, desatendió el propósito principal de su empleo algunas obligaciones contenidas en el Manual Específico de Funciones, las cuales fueron relacionadas anteriormente, la ingeniera **Sindy Yulied García Segura** en su calidad de contratista para el momento de los hechos, el señor **Eder Peña Betancourth**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.137.817, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Icononzo, quien ostentó como Supervisor del Contrato 091 de 2015 y el Ingeniero **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, tratándose de la persona que ejecutó el contrato de Interventoría, violaron la Constitución Nacional y la Ley de Contratación Administrativa, contribuyendo directamente a la materialización del daño con su respectiva conducta.

Se trata entonces de un daño que se hubiera podido evitar si la conducta desplegada por cada uno de los presuntos responsables fiscales hubiera sido coherente frente a las obligaciones contempladas en el manual de funciones, en la Ley de contratación administrativa, especialmente porque no se estaba cumpliendo con el principio de planeación.

De tal suerte que el nexo de causalidad entre la conducta desplegada por los presuntos responsable fiscal y el daño generado, resulta evidente, pues corresponde a la pauta que conecta la conducta y el daño, el cual como se indicó anteriormente, se hubiera podido evitar en la medida que la conducta de los presuntos responsables se hubiera acogido a la Constitución Nacional y la Ley.

Al determinar este ente de control que entre la conducta y el daño existe una relación determinante y condicionante de causa-efecto, el daño entonces se tendrá como el resultado de una conducta omisiva y culposa respecto de las obligaciones de carácter legal y reglamentaria de los presuntos responsables.

672

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Concluyéndose de tal manera que se encuentran plenamente demostrados los elementos integrantes de la Responsabilidad Fiscal contemplados en el Art. 5° de la Ley 610 de 2000, es decir, una conducta, omisiva y culposa, por parte de los aquí investigados que produce un daño sobre el patrimonio público, y una relación de causalidad, es decir una afectación producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, bajo las consideraciones hechas por esta dirección, sustentadas en el examen probatorio que versa dentro del proceso, por lo que están dadas las condiciones para dar aplicación al artículo 48 de la Ley 610 de 2000, imputando responsabilidad fiscal a los presuntos responsables.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, en uso de sus atribuciones legales:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Imputar responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 a las siguientes personas: al señor **Reyes Cortés Hernández**, identificado con la cédula de ciudadanía 5.934.631, en su condición de Alcalde del Municipio de Icononzo Tolima, durante el periodo comprendido del 01/01/2012 al 31/12/2015, **Sindy Yulied García Segura**, identificada con la cédula de ciudadanía 38.210.124, en su condición de integrante de la "Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo", quien ejecutó el contrato de obra pública 091 de 2015, **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, quien ejecutó el contrato de interventoría 142 del 21 de julio de 2015 y el señor **Eder Peña Betancourth**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.137.817, quien se desempeñó en la Administración Municipal de Icononzo como Secretario de Planeación e Infraestructura desde el 18/08/2015 al 31/12/2025, y ostentó durante este periodo como Supervisor del contrato 091 de 2015, por la suma de **SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS VEINTICUATRO MIL CIENTO TREINTA DOS PESOS (\$638.624.132)**, por el daño patrimonial producido al erario público con ocasión a los hechos que son objeto del proceso de responsabilidad fiscal con radicado 112-078-019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

ARTICULO SEGUNDO. Declarar probada la causal que conlleva al archivo de la acción fiscal y archivar por no mérito las diligencias, respecto a los hechos que conforman el hallazgo No. 051 del 10 de mayo de 2019, de acuerdo a las consideraciones expuestas para el señor **Jorge Enrique García Orjuela**, identificado con la cédula de ciudadanía 17.192.610.

ARTÍCULO TERCERO. Mantener vinculada como garante en su calidad de tercero civilmente responsable, es decir a la Compañía Aseguradora CONFIANZA SA., con NIT. 860070374-9, entidad que expidió el 27 de noviembre de 2015 la Póliza GUO 35973, con vigencia desde el 19 de noviembre de 2015 al 16 de junio de 2020, tratándose de una póliza de Seguro de Cumplimiento y Calidad del Servicio, con un valor asegurado de \$187.824.109, teniendo como amparos fallos con responsabilidad fiscal y estabilidad de la obra y como tomador la "Unión Temporal Adulto Mayor Icononzo"

ARTÍCULO CUARTO. De conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 notificar por estado el presente auto al señor **Jorge Enrique García Orjuela**, identificado con la cédula de ciudadanía 17.192.610.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>• la contraloría del ciudadano •</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ARTICULO QUINTO. En el evento que con posterioridad a la presente decisión aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SEXTO. Una vez surtida la notificación por estado, remitir el expediente dentro de los tres (3) días siguientes al Superior Jerárquico o Funcional, a fin de que se surta el grado de consulta, de conformidad al artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Una vez surtido el grado de consulta, por Secretaría General se notificará personalmente a las siguientes personas:

- **Andrés Mauricio Montaña Córdoba**, identificado con la cédula de ciudadanía 1.005.813.639, estudiante adscrito al Consultorio Jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia Sede Ibagué, en su calidad de apoderado de oficio del señor, Reyes Cortés Hernández, a los correos electrónicos andres.montanaco@campusucc.edu.co y andresmontana91@gmail.com.
- **Marlly Lizeth Ibáñez Gordillo**, identificada con la cédula de ciudadanía 1.005.718.711, adscrita al consultorio jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia Sede Ibagué, en el correo electrónico marlly.ibanez@campusucc.edu.co, celular 3134936295, en su calidad de apoderada de oficio del señor Eder Peña Betancourth.
- **Oscar Fernando Ibatà Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía 14.396.846, quien ejecutó el contrato de interventoría 142 del 21 de julio de 2015, en el correo electrónico ibata1982@hotmail.com y en la Carrera 14B 14-34, Barrio Ciudad Campo, del Municipio de Fusagasugá Cundinamarca.
- **Sindy Yulied García Segura**, identificada con la cédula de ciudadanía 38.210.124 en la Carrera 5 44-43, Edificio Cuarzo Apto 904, Barrio Piedra Pintada Alta de la ciudad de Ibagué, correo electrónico yuliedgarcia@hotmail.com, celular 3212159343.
- Compañía de Seguros Confianza SA., en la Calle 82 11-37, Piso Séptimo, de la ciudad de Bogotá DC., correos electrónicos cavargas@confianza.com.co y ccorreos@confianza.com.co, haciéndole saber que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

PARAGRAFO: Para los implicados que no sea posible su notificación personal se les designará a través de la Secretaría General de la Contraloría Departamental Tolima, un apoderado de oficio. Para tal efecto, comuníquese a la facultad de derecho de la Universidad de Ibagué, Universidad del Tolima o Universidad Cooperativa de Colombia con el fin de asignar apoderado de oficio a quien corresponda de los implicados anteriormente descritos y darle posesión a los estudiantes como apoderados de oficio.

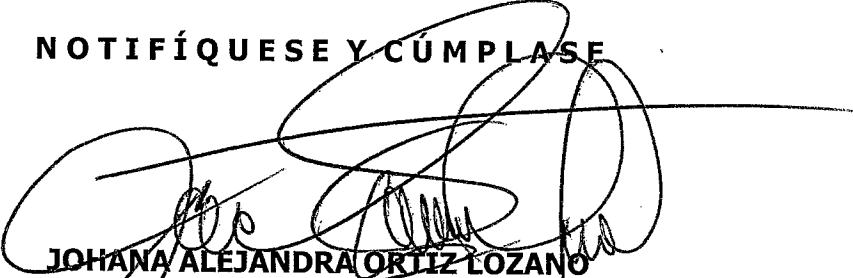
ARTÍCULO OCTAVO. Poner a disposición el expediente, por el término de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación personal o por aviso, para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el presente auto, solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer, de

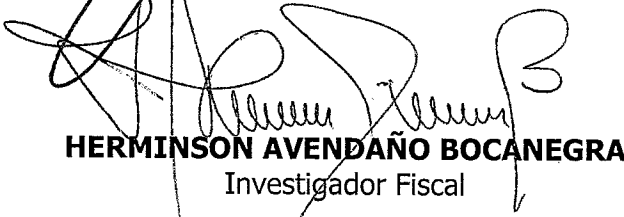
 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO MIXTO DE ARCHIVO E IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F18-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

conformidad con el artículo 50 de la Ley 610 de 2000 y los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO NOVENO. Remítase a la Secretaría General y Común para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOHANA ALEJANDRA ORTIZ LOZANO
Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal


HERMINSON AVENDAÑO BOCANEGRA
Investigador Fiscal