 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>en pro de la calidad de la administración</i>	REGISTRO NOTIFICACION POR ESTADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE FLANDES TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-075-2021
PERSONAS A NOTIFICAR	JUAN PABLO SUÁREZ MEDINA , identificado con la C.C No 11.226.974 Y OTROS ; así como a las compañías MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A , NIT 891.700.037-9, Póliza 3602217001432, Manejo Global Entidad Estatal y Aseguradora de Fianzas Seguros Confianza S.A , NIT 860.070.374-9, y/o a través de sus apoderados
TIPO DE AUTO	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA
FECHA DEL AUTO	16 DE FEBRERO DE 2026
RECURSOS QUE PROCEDEN	NO PROCEDE RECURSO ALGUNO

Se fija el presente **ESTADO** en un lugar público y visible de la Cartelera de la **Secretaría General** de la Contraloría Departamental del Tolima, a las 07:00 a.m., del **día 17 de febrero de 2026**.


JUAN PABLO SALAZAR ACHURI
Secretario General (e)

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la **Secretaría General** de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el día **17 de febrero de 2026**, a las 06:00 p.m.

JUAN PABLO SALAZAR ACHURI
Secretario General (e)



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

713

AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA

Ibagué - Tolima, 16 de febrero de 2026.

Procede el Despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, en uso de las facultades conferidas en la Resolución 0079 de 2001 proferida por la Contraloría del Tolima, a examinar la legalidad de la decisión contenida en el **AUTO DE FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL No. 014, DENTRO DEL PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° 112-075-2021**, adelantado ante la administración municipal de Flandes-Tolima, distinguida con el NIT 800.100.055-6.

I. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 que reza: *"Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público."*

Ahora, la Resolución 0079 de 2001 proferida por la Contraloría Departamental del Tolima, establece lo siguiente: *"Primero: Delegar en el despacho de la Contraloría Auxiliar del Departamento del Tolima, el conocimiento en grado de consulta de los asuntos previstos en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000"*.

Por los preceptos anteriormente mencionados, el Despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, es competente para resolver el Grado de Consulta del **FALLO No. 014**, por medio del cual la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de este órgano de control, dictó auto de fallo sin responsabilidad fiscal en el proceso de responsabilidad fiscal No. **112-075-2021**.

II. HECHOS QUE ORIGINARON LA INVESTIGACIÓN

Motiva el inicio del proceso de responsabilidad fiscal ante la administración municipal de Flandes-Tolima, los hallazgos fiscales 040 y 041 del 16 de febrero de 2021, trasladados a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal por parte de la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente de la Contraloría Departamental del Tolima, mediante memorando CDT-RM-2021-00000851 del 18 de febrero de 2021, los cuales fueron devueltos a su lugar de origen conforme los memorandos CDT-RM-2021-00002217 y CDT-RM-2021-00002218 del 20 de abril de 2021, dependencia que una vez realizados los ajustes del caso, los remite nuevamente por medio del memorando CDT-RM-2021-00002741 del 19 de mayo de 2021, observaciones fiscales que han sido tramitadas por una sola cuerda procesal por encontrarse relacionados con el mismo hecho generador, en virtud del artículo 14 de la Ley

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[1 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

610 de 2000, tal y como se indicará en las consideraciones de presente proveído; y donde se expone:

"HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL 01 (040):"

Se menciona en el hallazgo que la administración municipal de Flandes-Tolima, suscribió el Contrato de Obra No. 306 de 2017, con su respectiva Interventoría (Contrato No 303 de 2017), para el "Control del proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la carrera segunda frente a la unidad deportiva del municipio de Flandes Tolima" por valor total, incluida adición, en cuantía de \$5.476.083.529,23, el cual se encuentra terminado y pagado.

Que en ejercicio de la respectiva auditoría, se realizó la visita de campo por parte de la Contraloría Departamental del Tolima y representantes de la Administración Municipal, Ingenieras Ivone Marcela Barragán Ramírez y Bella Rocío Hernández Arias, con la atención permanente por parte del Secretario de Planeación e Infraestructura Municipal, con el objeto de constatar la ejecución contractual en términos de calidad, pertinencia, legalidad, adecuado proceso constructivo, etc., luego de realizado el análisis de la información contenida en el expediente contractual de las actividades relacionadas en el acta de recibo final, se identificaron algunas inconsistencias, entre ellas, algunos faltantes de obra, actividades que no funcionan o no cumplen con las especificaciones técnicas o norma o que incluso no obedecen a un adecuado proceso constructivo; con lo cual se procede a calcular las diferencias entre las actividades reconocidas en acta de recibo final y las encontradas por la comisión de auditoría, de la siguiente manera:

Control de proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la carrera segunda frente a la unidad deportiva del municipio de Flandes Tolima							
#	descripción	\$ directo	\$ todo costo	cantidad contrato	cantidad auditada	faltante	\$ faltante
1,1	localización y replanteo permanente	11.711.560,95	15.225.029,24	13,00	1,00	12,00	182.700.350,82
6,3	plantación de árboles tipo paisajístico	54.172,50	70.424,25	100,00	-	100,00	7.042.425,00
7,14	suministro e instalación de manto permanente TRM 500 2*25 para protección	13.279,35	17.263,16	1.253,20	-	1.253,20	21.634.185,85
TOTAL:							211.376.961,67

Es preciso mencionar algunas particularidades sobre los ítems relacionados de la siguiente manera:

- 1.1) La localización y replanteo, se recuerda que se realiza de manera preliminar a la Obra, es decir, es el inicio de la misma, por consiguiente, no es una actividad a realizar en varias ocasiones y es por eso que se toma como unidad de desarrollo como máximo de 1 mes.
- 6.3) En cuanto a los árboles paisajísticos, no se encontraron.
- 7.14) El manto permanente, tampoco fue encontrado, además que finalmente se desarrolló otro sistema. Es decir, fue innecesario.

Por lo anteriormente expuesto, la Alcaldía Municipal de Flandes-Tolima y la Interventoría contratada por la misma administración, presuntamente presentaron falencias al principio de responsabilidad en la ejecución del Contrato de Obra 306 de 2017, como elemento básico de las actuaciones contractuales de las entidades estatales según lo establece la Ley 80 de

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[2 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

964

1993 y la Ley 1150 de 2007, toda vez que avala el pago de la correspondiente acta final del contrato, sin verificar y evaluar correctamente las condiciones de las actividades ejecutadas, debido a presuntas falencias en la evaluación, seguimiento y control por parte de la Interventoría y supervisión, lo que generó un presunto detrimento patrimonial en la cuantías antes relacionadas por valor total de doscientos once millones trescientos setenta y seis mil novecientos sesenta y un pesos con sesenta y siete centavos m/cte. (**\$211.376.961,67**) y una presunta falta con incidencia disciplinaria por la vulneración a los establecido en la Ley 734 de 2002, por cantidades de obras pagadas y no ejecutadas o que no cumplen con el contrato o normativa pertinente, o incluso que no corresponden con los informes finales, planos, entregables, o incluso un adecuado proceso constructivo, etc.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL No. 02 (041)

De otro lado, respecto a la misma relación contractual, es importante mencionar que dentro de los pliegos de condiciones numeral 3.18, folio 104 carpeta 1 del presente proceso de la licitación pública No. 004 de 2017 – CONTRATO 306 de 2017, cuyo objeto es "Control de proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la carrera segunda frente a la unidad deportiva del municipio de Flandes Tolima", se exige la discriminación de los costos de la administración del contrato; en desarrollo de la ejecución contractual suministrada por la administración municipal de Flandes-Tolima, así como en la controversia, no se encuentran los soportes de ejecución en cuanto a la discriminación de la Administración, en lo relacionado con el personal empleado.

Esta exigencia de los pliegos de condiciones que hacen parte integral del contrato, es un tema con incidencia fiscal, es decir, dentro de la propuesta y ejecución contractual no se encuentran los soportes mencionados, relacionados y que hacen parte de la Administración que cuenta con un valor final de **\$202.615.090.00**, equivalente al 4,81% sobre los costos directos del contrato que corresponden al valor de \$4.212.371.945.00, incluida la adición. Por consiguiente, sin estos soportes de propuesta y ejecución, se encuentra un presunto daño patrimonial por el valor mencionado de Doscientos Dos Millones Seiscientos Quince Mil Noventa Pesos M/CTE. Lo anterior ocasionado por presuntas falencias al momento del seguimiento en donde no se vigila la ejecución de estos componentes, ocasionando así el presunto detrimento antes mencionado.

En el presente caso, debe indicarse que el monto o valor del daño inicialmente señalado fue aclarado por la DTRFMA, funcionario Jhon Fredy Torres Reyes, Arquitecto Auditor, conforme a la comunicación electrónica de fecha 04 de junio de 2021, a través de la cual se precisó: Efectivamente el valor del daño fiscal no corresponde a la suma de **\$187.829.647.00**, en razón a las siguientes consideraciones: En primer lugar es necesario aclarar que como se indica en la solicitud de aclaración, el AIU del 25% y un valor de costo directo de \$5.407.632.484.00, no es el correcto; en segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el valor del AIU es del 30% y un valor de costo directo de la obra de \$4.212.371.945.00 (valor total con adición), el cual se encuentra discriminado en el acta final de obra. En la controversia se aporta la copia de la discriminación del AIU del contrato de obra 306 de 2017; sin embargo, no se encontraron los soportes de participación y ejecución del personal relacionado y que incluso el tema fue tratado con el sujeto de control en mesa de trabajo en las instalaciones de la Contraloría Departamental del Tolima. Por lo anterior, conforme a la adición, el valor del daño asciende a la suma de **\$202.615.090.00**.

En virtud de lo anterior, por medio del Auto No 068 del 26 de julio de 2021, se ordenó la apertura de la investigación fiscal, habiéndose vinculado como presuntos responsables al

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[3 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

señor(a): **JUAN PABLO SUÁREZ MEDINA**, identificado con la C.C No 11.226.974 de Girardot-Cundinamarca, en su condición de Alcalde Municipal de Flandes para la época de los hechos; **FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ**, identificado con la C.C No 1.108.452.671 de Flandes, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Flandes para la época de los hechos y Supervisor del Contrato de Obra No 306 de 2017 y Contrato de Interventoría No 303 de 2017; así como a los integrantes del CONSORCIO CARCAVA 2017, distinguido con el NIT 901.113.655-8, señores **LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS**, identificado con la C.C No 10.545.813 de Popayán, Representante Legal y **OLAGUER AGUDELO PRIETO**, identificado con la C.C No 3.169.341 de Sesquillé, Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; y a la empresa denominada **INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S**, distinguida con el NIT 830.060.515-9, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES, identificado con la C.C No 79.243.614 de Bogotá o quien hiciere sus veces, Contratista-Contrato Interventoría No 303 del 08 de septiembre de 2017; **por el presunto daño** patrimonial ocasionado al municipio de Flandes-Tolima, en la suma de **\$413.992.051.00**; y como terceros civilmente responsables, garantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a las compañías de seguros **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A**, NIT 891.700.037-9, Póliza 3602217001432, Manejo Global Entidad Estatal; **Compañía Aseguradora de Fianzas - Seguros Confianza S.A**, NIT 860.070.374-9, Póliza 17-GU044691 / Certificado 17-GU080603, Cumplimiento Contrato 306-2017 – Consorcio CARCAVA 2017; y **LIBERTY SEGUROS S.A**, NIT 860.039.988-0, Póliza 2840397, Cumplimiento Contrato 303-2017 Interventoría (folios 127-141).

En el presente caso, en el entendido que no fue posible que los señores LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS y OLAGUER AGUDELO PRIETO, integrantes del Consorcio Carcava 2017-Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017 (folio 50), así como la empresa denominada INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES, Contratista-Contrato Interventoría No 303 del 08 de septiembre de 2017, comparecieran al despacho o se pronunciaran sobre los hechos objeto de investigación, se ordenó mediante Auto No 023 del 13 agosto de 2024 (folios 500-502), la designación de apoderados de oficio, en aras de garantizarles el debido proceso y derecho al defensa contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política y en aplicación de los artículos 42 y 43 de la Ley 610 de 2000, y poder continuar con el trámite previsto para estos fines. Sobre el particular, los artículos 42 y 43 ibídem, señalan: Artículo 42: "(.....) *En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado*". Artículo 43: "*Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión, se le nombrará apoderado de oficio con quien se continuará el trámite del proceso (...)*".

Para el caso concreto, se advierte que fue nombrada de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, a la abogada SANDRA PATRICIA PALTA JIMÉNEZ, identificada con cédula de ciudadanía 1.061.690.464 y tarjeta profesional 214360 del CS de

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[4 de 33]



965

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

la J, como apoderada de oficio de los señores LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS, identificado con la C.C No 10.545.813 de Popayán y OLAGUER AGUDELO PRIETO, identificado con la C.C No 3.169.341 de Sesquilé, integrantes del CONSORCIO CARCAVA 2017-Contratista Municipio de Flandes-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017, quien se posesionó del cargo el día 03 de septiembre de 2024 y a quien se le envió copia del respectivo expediente (folios 516-517).

Igualmente, se nombró de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, a la abogada GLORYAN ELIANA MURCIA QUIÑONES, identificada con cédula de ciudadanía 23.497.676 y tarjeta profesional 234845 del CS de la J, como apoderada de oficio de la empresa denominada INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES y/o quien hiciere sus veces, Contratista Municipio de Flandes-Contrato Interventoría No 303 del 08 de septiembre de 2017, quien hizo caso omiso a la designación, esto es, no manifestó su aceptación al cargo ni se posesionó del mismo (507, 508 y 511).

En consideración a lo anterior, por medio del Auto No 012 del 02 abril 2025, se insistió en la designación de un apoderado de oficio que represente los intereses de la empresa denominada INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES y/o quien hiciere sus veces, habiendo sido nombrada la estudiante de derecho adscrita al Consultorio Jurídico de la Universidad de Ibagué, LAURA ISABELLA CASTRILLÓN VIDAL, quien se posesionó del cargo el 21 abril de 2025 y ya conoce del proceso adelantado (folios 525-527 y 536-540).

Posteriormente, se tiene también que por medio del Auto No 002 del 18 junio 2025, se corrió traslado de la diligencia de visita técnica practicada y del informe de su aclaración (folios 541 al 553) y seguidamente se procedió con el Auto de Imputación No 007 del 23 julio 2025 (folios 555-592). Una vez notificada la decisión anterior, se observa que cada una de las partes involucradas, incluidos dos de los terceros civilmente responsables, garantes, vinculados (Compañía de Seguros Liberty y Confianza), presentaron los respectivos argumentos de defensa, aportaron algunas pruebas que han sido incorporadas al proceso y solicitaron la práctica de pruebas (folios 609 al 716).

En consideración a lo antes señalado, mediante Auto No 061 del 09 de septiembre de 2025, se dispuso negar por inconducentes, impertinentes e inútiles la práctica de las pruebas requeridas, decisión que fue objeto del recurso de reposición y en subsidio de apelación por parte del apoderado judicial EDGAR ZARABANDA COLLAZOS, en representación de LIBERTY SEGUROS S.A, hoy HDI Seguros Colombia S.A, según comunicación de entrada CDT-RE-2025-00003955 del 18 de septiembre de 2025 (folios 718-728 y 729-733).

Paralelamente a lo anterior, de conformidad con el oficio de entrada CDT-RE-2025-00004134 del 01 de octubre de 2025, la abogada LUZ ÁNGELA DUARTE ACERO, apoderada judicial de la Compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A (póliza de manejo), interpone un incidente de nulidad contra el Auto de Imputación No 007 del 23 de julio de 2025 (folios 735-740), petición que fue resuelta mediante el Auto Interlocutorio No

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[5 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

023 del 06 de octubre de 2025, declarándose la nulidad de lo actuado a partir del auto de imputación referido, precisándose que las actuaciones surtidas con posterioridad a la aludida imputación salían de la vía jurídica y haciéndose innecesario proceder con el estudio de los recursos señalados (folios 741 al 752).

Valorado el acervo probatorio allegado y practicado, y habiéndose escuchado a cada una de las partes directamente y a través de apoderado, esta autoridad investigativa mediante Auto No 018 del 08 de octubre de 2025, **imputó** nuevamente responsabilidad fiscal en forma solidaria contra los servidores públicos y contratistas para la época de los hechos, señores **JUAN PABLO SUÁREZ MEDINA**, identificado con la C.C No 11.226.974 de Girardot-Cundinamarca, en su condición de Alcalde Municipal de Flandes; **FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ**, identificado con la C.C No 1.108.452.671 de Flandes, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Flandes y Supervisor del Contrato de Obra No 306 de 2017 y Contrato de Interventoría No 303 de 2017; **LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS**, identificado con la C.C No 10.545.813 de Popayán, integrante del Consorcio Carcava 2017 (54% de participación) Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; **OLAGUER AGUDELO PRIETO**, identificado con la C.C No 3.169.341 de Sesquilé, integrante del Consorcio Carcava 2017 (46% de participación) Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; y a la empresa denominada **INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S**, distinguida con el NIT 830.060.515-9, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES, identificado con la C.C No 79.243.614 de Bogotá o quien hiciere sus veces, Contratista-Contrato Interventoría No 303 del 08 de septiembre de 2017; por el presunto daño patrimonial ocasionado al municipio de Flandes-Tolima, en la suma de Cincuenta y Nueve Millones Ciento Cincuenta Mil Pesos M/CTE (**\$59.150.000.00**), teniendo en cuenta las razones allí expuestas (folios 754-790).

Igualmente, frente al tema del tercero civilmente responsable, garante, se advirtió que se encuentran vinculadas las siguientes compañías de seguros de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000: **1-** MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A, NIT 891.700.037-9, Póliza 3602217001432, Manejo Global Entidad Estatal; **2-** Compañía Aseguradora de Fianzas - Seguros Confianza S.A, NIT 860.070.374-9, Póliza 17-GU044691 / Certificado 17-GU080603, Cumplimiento Contrato 306-2017 – Consorcio CARCAVA 2017; y **3-** LIBERTY SEGUROS S.A, NIT 860.039.988-0, Póliza 2840397, Cumplimiento Contrato 303-2017 Interventoría; en el entendido que su responsabilidad solo se predicará respecto a la clase de póliza adquirida, el monto de su respectivo amparo, el deducible acordado y periodo afianzado.

Una vez notificado el referido Auto de Imputación, se observa que cada una de las partes involucradas intervino, tal y como más adelante se expone.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[6 de 33]



966

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

Ahora bien, ante la solicitud de pruebas presentada por el abogado **KEVIN HERIBERTO ÁNGEL CASTRILLÓN**, apoderado designado por la firma EO ABOGADOS ASESORÍAS & CONSULTORÍAS SAS, distinguida con el NIT 900.949.214-8, apoderada de confianza del señor Juan Pablo Suárez Medina, Alcalde Municipal de Flandes para la época de los hechos; por la compañía **LIBERTY SEGUROS S.A**, tercero civilmente responsable (póliza cumplimiento contrato interventoría 303-2017), representada por su apoderado judicial EDGAR ZARABANDA COLLAZOS; y por la compañía **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A** (póliza de manejo), representada por la doctora ÁNGELA DUARTE ACERO, a través de la comunicación CDT-RE-2025-00004429 del 24 octubre 2025; el despacho se pronunció por medio del Auto No 081 del 26 de noviembre de 2025 (folios 869-875), negando por improcedentes, impertinentes e inútiles, las pruebas requeridas, decisión que una vez notificada era susceptible de los recursos de reposición y en subsidio de apelación, advirtiéndose que solamente el abogado Edgar Zarabanda Collazos, apoderado de Liberty Seguros S.A, hoy HDI Seguros Colombia S.A, interpuso los recursos referidos.

En este caso, a través del Auto Interlocutorio No 032 del 05 diciembre 2025 (folios 886-897), en la decisión del recurso de reposición contra el auto de pruebas se confirmó la negación adoptada; asimismo, mediante Resolución No 703 del 11 de diciembre de 2025, la cual resuelve el recurso de apelación también interpuesto, se confirma en todas sus partes el mencionado Auto No 081 del 26-12-25 (folios 899-908).

Posteriormente, agotadas las etapas, se profirió el **Fallo No. 014**, mediante el cual la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal resolvió fallar sin responsabilidad fiscal en relación con los hechos imputados dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-075-2021.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

1) Identificación de la ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre	Alcaldía Municipal de Flandes-Tolima
Nit.	800.100.055-6
Representante legal	ANA JUDITH GAMBOA MANTILLA
Cargo	Alcalde

2) Identificación de los presuntos responsables fiscales

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co
Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7
Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169
Nit: 890.706.847-1

[7 de 33]

X



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

PARTICULARES			
Persona Jurídica	Consorcio CARCAVA 2017		
NIT de persona jurídica	901.113.655-8	Contrato de Obra 306-2017	
Integrante 1 Consorcio	LUIS EGIMIO BARON VARGAS - Representante Legal del Consorcio – Contratista Contrato de Obra No 306 de 2017 (54% participación)		
Cédula	10.545.813 de Popayán		
Dirección	Carrera 5 No 9 – 16 Oficina 203 Edificio El Portal de la Quinta – Espinal Tolima - Correo: egibaron01@gmail.com		
Integrante 2 Consorcio	OLAGUER AGUDELO PRIETO – Contratista Contrato de Obra No 306 de 2017 (46% participación)		
Cédula	3.169.341 de Sesquilé		
Dirección	Carrera 5 No 9 – 16 Oficina 203 Edificio El Portal de la Quinta – Espinal Tolima – Correo: egibaron@gmail.com / Calle 8 No 7-10 Oficina 103 Edificio Camacol de Ibagué (folio 303)		
Persona Jurídica	INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S		
NIT	830.060.515-9	Contrato Interventoría 303-2017	
Dirección:	Manzana 26 Casa 8 Piso 2 Apartamento 201 Barrio Santa Isabel – Girardot		
Representante legal	FERDINEL REYES - C.C No 79.243.614 de Bogotá y/o quien haga veces / Correo: fer.inco@hotmail.com / Dirección: Diagonal 4 No 6-79 Sector El Portal Tocancipá Cundinamarca (folio 303)		
FUNCIONARIOS			
Nombres y apellidos	JUANPABLO SUAREZ MEDINA		
Identificación	11.226.974 de Girardot-Cundinamarca		
Cargo	Alcalde Municipal (1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019)		

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[8 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

967

Dirección	Conjunto Residencial Las Mercedes Etapa 3 Casa 5E Municipio de Flandes-Tolima		
Nombres y apellidos	FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUAREZ		
Identificación	1.108.452.671 de Flandes		
Cargo	Secretario de Planeación e Infraestructura – Supervisor Contrato de Obra No 306 de 2017 y Contrato Interventoría 303 de 2017		
Dirección	Manzana 7 Casa 12 Conjunto Pakistán Segunda Etapa – Flandes Tolima / Correo: fbonager@hotmail.com		

1.1

DATOS BÁSICOS DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE-GARANTE	
Nombre Compañía Aseguradora	MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A
NIT de la Compañía Aseguradora	891.700.037-9.
Número de Póliza	3602217001432 - Manejo Global Entidad Estatal
Vigencia de la Póliza	01/11/2017 hasta 28/02/2018 / 01/03/2018 hasta 28/02/2019 01/03/2019 hasta 29/02/2020
Riesgos amparados	Fallos con Responsabilidad Fiscal Rendición de Cuentas Reconstrucción de Cuentas.
Valor Asegurado	\$50.000.000.00
Fecha de Expedición de póliza	28/11/2017 - 28/03/2018 - 27/02/2019
Cuantía del deducible	10%
Nombre Compañía Aseguradora	Compañía Aseguradora de Fianzas - Seguros Confianza S.A.
NIT de la Compañía Aseguradora	860.070.374-9
Número de Póliza	17-GU044691 / Certificado 17-GU080603

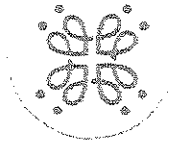
ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[9 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Vigencia de la Póliza	08-09-2017 al 08-09-2022
Riesgos amparados	Cumplimiento Contrato 306-2017 – Consorcio CARCAVA 2017
Valor Asegurado	\$389.999.154.00
Fecha de Expedición de póliza	13/09/2017
Cuantía del deducible	0- %
Nombre Compañía Aseguradora	LIBERTY SEGUROS S.A
NIT de la Compañía Aseguradora	860.039.988-0
Número de Póliza	2840397 -
Vigencia de la Póliza	08-09-2017 al 08-07-2018
Riesgos amparados	Cumplimiento Contrato 303-2017 Interventoría
Valor Asegurado	\$59.035.000.00
Fecha de Expedición de póliza	13/09/2017
Cuantía del deducible	0- %

III. ACERVO PROBATORIO

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

- 1- Memorando CDT-RM-2021-00000851 del 18 de febrero de 2021, por medio del cual la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, envía a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, los hallazgos números 40 y 41 del 16 de febrero de 2021 (folios 3 y 24)
- 2- Memorandos CDT-RM-2021-00002217 y CDT-RM-2021-00002218 del 20 de abril de 2021, a través de los cuales la DTRF devuelve a su lugar de origen los referidos hallazgos, dependencia que una vez realizados los ajustes del caso, los remite nuevamente por medio del memorando CDT-RM-2021-00002741 del 19 de mayo de 2021 (folios 2 y 23)
- 3- Hallazgos fiscales números 40 y 41 del 16 de febrero de 2021 (folios 4-10 y 25-29)
- 4- Concepto de la Auditoría General de la República 110.71.2020 del 24 de diciembre de 2020, sobre la competencia de la Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, cuando confluyen varias fuentes de financiación (folios 11-19)
- 5- Acta Mesa Técnica Gerencia Departamental Tolima Contraloría General de la República y Contraloría Departamental Tolima (folios 20-21, 39-40)

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[10 de 33]



968

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

- 6- Aclaración a la observación administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal al hallazgo 041, por parte de la DTCFMA (folios 41-42)
- 7- Autos de asignación para adelantar el respectivo trámite números 091-radicado 112-074-021 y 092-radicado 112-075-021 del 10 de junio de 2021 (folios 1 y 22)
- 8- Dos CD que contienen, entre otros documentos, la siguiente información sobre los aludidos hallazgos: (folios 10 al 29)
 - Pliego de condiciones Licitación Pública No 004 de 2017, para contratar el "Control del proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía, del sector ribereño del río magdalena, localizado en la carrera segunda frente a la unidad deportiva en el municipio de Flandes-Tolima" (folios 43-45)
 - Resolución No 713-2017 (agosto 10), por medio de la cual se da apertura al proceso de licitación 004 de 2017 (folios 46-48)
 - Carta presentación de la propuesta por parte del contratista CONSORCIO CARCAVA-2017, de fecha 18 de agosto de 2017 (folio 49)
 - Documento de conformación del Consorcio (folio 50)
 - Acuerdo No 008 del 31 de mayo de 2017, por medio del cual se autoriza comprometer vigencias futuras ordinarias de la vigencia fiscal 2018, con el propósito de realizar la contratación para la ejecución del proyecto "Control del proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía y obras complementarias del sector ribereño del río magdalena, localizado en la carrera segunda entre calles 10 y 12 del Barrio La capilla del municipio de Flandes-Tolima" (folios 54-63)
 - Contrato de Obra No 306 de 2017 (08 de septiembre), celebrado entre el municipio de Flandes y el Consorcio CARCAVA-2017 (folios 64-68)
 - Acta de inicio del Contrato de Obra No 306 de 2017, de fecha 21 de septiembre de 2017 (folios 69-70)
 - Acta de entrega y recibo final del objeto contractual (folios 75-77)
 - Acta de pago final del Contrato No 306 de 2017 (folios 78-79)
 - Contrato de Interventoría No 303 de 2017 (08 de septiembre), suscrito entre el municipio de Flandes y la empresa denominada Ingeniería y Comercializadora INCO SAS (folios 80-83)
 - Acta de inicio del Contrato de Interventoría 303 de 2017, de fecha 21 de septiembre de 2017 (folios 88-89)
 - Certificación sobre las cuantías para contratar en el municipio de Flandes, durante las vigencias 2017 y 2018 (folios 92 y 93)
 - Apartes del informe de visita técnica realizada al municipio de Flandes, por parte de la comisión auditora de la Contraloría Departamental del Tolima, durante los días 25 al 29 de agosto de 2020 (folios 94-98)
 - Apartes del informe definitivo de la auditoría realizada y mencionada (folios 99-113)
 - Póliza manejo global entidad estatal número 3602217001432, expedida por la compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A, con vigencia del 01/11/2017 hasta 28/02/2018, 01/03/2018 hasta 28/02/2019 y 01/03/2019 hasta 29/02/2020 – tomador municipio de Flandes (folios 118-121)
 - Póliza de cumplimiento a favor de entidad estatal número 17-GU044691 / Certificado 17-GU080603 de fecha 13/09/2017, expedida por la Compañía Aseguradora de Fianzas - Seguros Confianza S.A / Cumplimiento Contrato 306-2017 – Consorcio CARCAVA 2017 – tomador Consorcio Carcava-2017 (folios 122-1213)

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[11 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

- Póliza de cumplimiento a favor de entidad estatal número 2840397 de fecha 11/09/2017, expedida por la Compañía Aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A / Cumplimiento Contrato 303-2017 – Tomador Empresa Ingeniería y Comercializadora INCO SAS (folio 124)
- 9-** Auto Apertura Investigación No 068 del 26 julio 2021 (folios 127 al 141)
- 10-** Comunicación Auto Apertura Mapfre Seguros (folios 142-143)
- 11-** Comunicación Auto Apertura Liberty Seguros SA (folios 147-148)
- 12-** Comunicación Auto Apertura Aseguradora Confianza (folios 151-152)
- 13-** Notificación por aviso Auto Apertura al señor Luis Egimio Barón Vargas (folios 181-182)
- 14-** Notificación por aviso Auto Apertura al señor Olaguer Agudelo Prieto (folios 183-184)
- 15-** Notificación por aviso Auto Apertura al señor Francisco Alejandro Devia Suárez (folios 203-204)
- 16-** Notificación del Auto de Apertura por aviso en cartelera y página web de la entidad al señor Juan Pablo Suárez Medina y empresa Ingeniería y Comercializadora Inco SAS (folios 205 al 210)
- 17-** Auto de reconocimiento personería a la firma de abogados Espinosa Jiménez Abogados Asesorías & Consultorías SAS, en representación del señor Juan Pablo Suárez Medina, Exalcalde, empresa representada legalmente por el abogado Ernesto Jesús Espinosa Jiménez y posteriormente por la abogada María Ximena Olivera Silva (folios 224-227 y 228-229)
- 18-** Designación interna de la firma de abogados Espinosa Jiménez Abogados Asesorías & Consultorías SAS, apoderada del señor Juan Pablo Suárez Medina-Exalcalde, para continuar defendiendo los intereses del mencionado señor Suárez Medina, al abogado César Augusto Basto Bohórquez (folios 234-241)
- 19-** Auto de pruebas número 069 del 28 de noviembre de 2022 (folios 242-253)
- 20-** Respuesta solicitud de información enviada por el Secretario de Gobierno de Flandes, según oficio CDT-RE-2022-00005109 del 20-12-22 (folios 271-278)
- 21-** Respuesta solicitud de información según oficio CDT-RE-2023-0000066 del 11-01-23, enviada por Liberty Seguros S.A (folios 282-289)
- 22-** Versión libre por escrito presentada por el señor Francisco Alejandro Devia Suárez, conforme a la comunicación CDT-RE-2023-00001458 del 10-04-23 (folios 290 al 300)
- 23-** Comunicación DIAN de fecha 25 de julio de 2023, indicando dirección de correspondencia de los presuntos responsables fiscales (folios 301-303)
- 24-** Auto de pruebas número 033 del 25 julio 2023, ordenado la práctica de una visita técnica al lugar de los hechos (folios 304-313)
- 25-** Respuesta a una petición de información por parte de la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Flandes (folios 348-353)
- 26-** Acta de visita técnica practicada ante la administración municipal de Flandes, durante los días 22 y 23 de agosto de 2023 (folios 361 al 432) y su informe complementario (folios 489 al 494)
- 27-** Respuesta a solicitud de copia del proceso al apoderado judicial de la Compañía de Seguros Liberty S.A (folios 354-360 y 434)

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

{12 de 33}



969

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

- 28- Solicitud copia expediente contractual-Contrato No 306 de 2017- a la administración municipal de Flandes y su respectiva respuesta (folios 435-437)
- 29- Argumentos de defensa presentados por el abogado Edgar Zarabanda Collazos, apoderado judicial de Liberty Seguros S.A (folios 438-451)
- 30- Auto designación apoderado de oficio número 034 del 20 octubre 2023 (folios 457-462)
- 31- Auto de pruebas y reconocimiento personería número 053 del 27 octubre 2023 (folios 463-470)
- 32- Respuesta de Liberty Seguros S.A, a una solicitud de información (folios 475-484)
- 33- Auto designación apoderado de oficio número 023 del 13 de agosto de 2024 (folios 500-506)
- 34- Posesión apoderada de oficio, abogada Sandra Patricia Palta Jiménez, en representación de los señores Luis Egimio Barón Vargas y Olaguer Agudelo Prieto, integrantes del Consorcio Carcava 2017-Contratista Contrato de Obra No 306 de 2017 (folios 516-517)
- 35- Designación interna de la firma de abogados EO Abogados Asesorías & Consultorías SAS, apoderada del señor Juan Pablo Suárez Medina-Exalcalde, para continuar defendiendo los intereses del mencionado señor Suárez Medina, al abogado Kevin Heriberto Ángel Castrillón (folios 236, 519-524)
- 36- Auto designación apoderado de oficio número 012 del 02 de abril de 2025 (folios 525-531)
- 37- Posesión como apoderada de oficio de la estudiante de derecho adscrita al Consultorio Jurídico de la Universidad de Ibagué, Laura Isabella Castrillón Vidal, en representación de la empresa Ingeniería y Comercializadora INCO SAS (folios 536-538 y 540).
- 38- Auto No 002 del 18 junio 2025, por medio del cual se corre traslado de una diligencia de visita técnica y del informe de su aclaración (folios 541 al 553).
- 39- Auto de Imputación No 007 del 23 julio 2025 (folios 555-592).
- 40- Comunicaciones CDT-RE-2025-00003198 del 28 de julio de 2025 y CDT-RE-2025-00003254 del 30 de julio de 2025, por medio de las cuales la doctora SANDRA PATRICIA PALTA JIMÉNEZ, apoderada de oficio de los señores LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS y OLAGUER AGUDELO PRIETO, integrantes del Consorcio CARCAVA 2017, Contratista-Contrato de Obra No 306 de 2017, presenta los respectivos argumentos de defensa (folios 609-610 y 615-617).
- 41- Oficio CDT-RE-2025-00003482 del 14 de agosto de 2025, por medio del cual el señor LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS, integrante y además representante legal del Consorcio Carcava 2027, presenta los argumentos de defensa (folios 709-716).
- 42- Oficio CDT-RE-2025-00003425 del 12 de agosto de 2025, a través del cual LAURA ISABELLA CASTRILLÓN VIDAL, apoderada de oficio de la empresa INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S, Contratista-Contrato Interventoría No 303 de 2017, radica los argumentos de defensa (folios 702-705).
- 43- Comunicación de entrada CDT-RE-2025-00003444 del 12 agosto 2025, mediante la cual el abogado KEVIN HERIBERTO ÁNGEL CASTRILLÓN, apoderado designado por la firma EO ABOGADOS ASESORÍAS & CONSULTORÍAS SAS, apoderada de confianza del señor Juan Pablo Suárez Medina, Alcalde Municipal de Flandes para la época de los hechos, presenta los respectivos argumentos de defensa (folios 706-708).

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[13 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

- 44-** Argumentos de defensa del señor FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ, de conformidad con el oficio CDT-RE-2025-00003405 del 12 agosto 2025 (folios 648-678).
- 45-** Argumentos de defensa de la compañía LIBERTY SEGUROS S.A, tercero civilmente responsable (póliza cumplimiento contrato interventoría 303-2017) – oficio CDT-RE-2025-00003413 del 12-08-2025 (folios 679-701).
- 46-** Comunicación CDT-RE-2025-00003317 del 04-08-2025, a través de la cual la apoderada judicial de la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A CONFIANZA, póliza de cumplimiento-contrato de obra 306-2017, PAULA NATALIA POVEDA ALFONSO, remite los argumentos de defensa (folios 620-647).
- 47-** Auto No 061 del 09 de septiembre de 2025, mediante el cual se niega la práctica de unas pruebas y se hace un reconocimiento de personería (Folios 718 al 725).
- 48-** Comunicación de entrada CDT-RE-2025-00003955 del 18 de septiembre de 2025 (folios 729-733), a través de la cual el apoderado judicial EDGAR ZARABANDA COLLAZOS, en representación de LIBERTY SEGUROS S.A, hoy HDI Seguros Colombia S.A, interpone recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de pruebas 061 del 09 septiembre 2025 (folios 729-733).
- 49-** Oficio de entrada CDT-RE-2025-00004134 del 01 de octubre de 2025, por medio del cual la abogada LUZ ÁNGELA DUARTE ACERO, apoderada judicial de la Compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A (póliza de manejo), interpone un incidente de nulidad contra el auto de imputación (folios 735-740)
- 50-** Auto interlocutorio número 023 del 06 de octubre de 2025, mediante el cual se decreta la nulidad de lo actuado a partir del auto de imputación 007 del 23 julio 2025 (folios 741 al 752).
- 51-** Auto de Imputación No 018 del 08 de octubre de 2025 (folios 754-790)
- 52-** Comunicación de entrada CDT-RE-2025-00004488 del 28 octubre 2025, a través de la cual el abogado KEVIN HERIBERTO ÁNGEL CASTRILLÓN, apoderado designado por la firma EO ABOGADOS ASESORÍAS & CONSULTORÍAS SAS, distinguida con el NIT 900.949.214-8, apoderada de confianza del señor Juan Pablo Suárez Medina, Alcalde Municipal de Flandes para la época de los hechos, envía los argumentos de defensa (folios 852-854).
- 53-** Argumentos de defensa del señor FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ, de conformidad con el oficio CDT-RE-2025-00004308 del 15 octubre 2025 (folios 812-815).
- 54-** Argumentos de defensa del señor LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS, integrante y además representante legal del Consorcio Carcava 2027, según oficio CDT-RE-2025-00004425 del 24 de octubre de 2025 (folios 817-823).
- 55-** Comunicación CDT-RE-2025-00004471 del 27 de octubre de 2025, enviada por LAURA ISABELLA CASTRILLÓN VIDAL, apoderada de oficio de la empresa INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S, distinguida con el NIT 830.060.515-9, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES o quien hiciere sus veces, Contratista-Contrato Interventoría No 303 de 2017 (folios 836-839).
- 56-** Argumentos de defensa de la compañía LIBERTY SEGUROS S.A (póliza cumplimiento contrato interventoría 303-2017), representada por su apoderado judicial EDGAR

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[14 de 33]



970

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

- ZARABANDA COLLAZOS, conforme al oficio CDT-RE-2025-00004840 del 26 noviembre 2025 (folios 809, 856-867).
- 57- Auto niega pruebas número 081 del 26 noviembre 2025 (folios 869-875)
 - 58- Auto resuelve recurso reposición número 032 del 05 diciembre 2025 (folios 886-893).
 - 59- Resolución resuelve recurso de apelación número 703 del 11 diciembre 2025 (folios 899-911).
 - 60- Fallo sin responsabilidad fiscal No. 014 del 19 de diciembre de 2025 (folios 913 al 940).

IV. CONSIDERACIONES DE INSTANCIA

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de este órgano de control emitió fallo No. 014 del 19 de diciembre de 2025, mediante el cual falla sin responsabilidad fiscal respecto de **JUAN PABLO SUÁREZ MEDINA**, identificado con la C.C. No. 11.226.974 de Girardot – Cundinamarca, en su condición de Alcalde Municipal de Flandes; **FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ**, identificado con la C.C. No. 1.108.452.671 de Flandes, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Flandes y Supervisor del Contrato de Obra No. 306 de 2017 y del Contrato de Interventoría No. 303 de 2017; **LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS**, identificado con la C.C. No. 10.545.813 de Popayán, integrante del Consorcio Carcava 2017 (54% de participación), Contratista del Contrato de Obra No. 306 del 08 de septiembre de 2017; **OLAGUER AGUDELO PRIETO**, identificado con la C.C. No. 3.169.341 de Sesquilé, integrante del Consorcio Carcava 2017 (46% de participación), Contratista del Contrato de Obra No. 306 del 08 de septiembre de 2017; y la empresa **INGENIERÍA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S.**, distinguida con el NIT 830.060.515-9, representada legalmente por **FERDINEL REYES**, identificado con la C.C. No. 79.243.614 de Bogotá o quien hiciere sus veces, en su condición de Contratista del Contrato de Interventoría No. 303 del 08 de septiembre de 2017.

Igualmente, y en su condición de Garante, desvincula a las compañías de seguros **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.**, NIT 891.700.037-9; **ASEGURADORA DE FIANZAS – SEGUROS CONFIANZA S.A.**, NIT 860.070.374-9; y **LIBERTY SEGUROS S.A.**, NIT 860.039.988-0.

La decisión objeto de estudio dentro del fallo No. 014 del 19 de diciembre de 2025 se fundamenta en lo siguiente:

"En el presente caso, una vez finalizado el estudio y análisis del material probatorio allegado y practicado con ocasión de la apertura formal de investigación fiscal, así como analizadas las diferentes explicaciones dadas por las parte frente a los hechos estructurales señalados en el hallazgo fiscal número 040 del 16 de febrero de 2021, deberá tenerse en cuenta lo siguiente: De conformidad con el hallazgo mencionado, el presunto daño patrimonial obedece a que la referida Administración Municipal, suscribió el Contrato de Obra No. 306 de 2017, con su respectiva Interventoría (Contrato No 303 de 2017), para el "Control del proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la carrera segunda frente a la unidad deportiva del municipio

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[15 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

de Flandes Tolima" por valor total, incluida adición, en cuantía de \$5.476.083.529,23, pero que al momento de practicar la auditoría se encontraron algunas inconsistencias, a saber:

Control de proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la kra. segunda frente a la unidad deportiva del municipio de Flandes Tolima							
#	descripción	\$ directo	\$ todo costo	cantidad contrato	cantidad auditada	faltante	\$ faltante
1,1	localización y replanteo permanente	11.711.560,95	15.225.029,24	13,00	1,00	12,00	182.700.350,82
6,3	plantación de árboles tipo paisajístico	54.172,50	70.424,25	100,00	-	100,00	7.042.425,00
7,14	suministro e instalación de manto permanente TRM 500 2*25 para protección	13.279,35	17.263,16	1.253,20	-	1.253,20	21.634.185,85
TOTAL:							211.376.961,67

No obstante, tal y como se explicó y determinó en el Auto de Imputación No 018 del 08 de octubre de 2025, el daño finalmente considerado en el hallazgo 040 del 16 de febrero de 2021, corresponde u obedece a la suma de \$59.150.000.00 (Ítem localización y replanteo permanente), en el entendido que los demás aspectos relacionados con la plantación de árboles tipo paisajístico y suministro e instalación de manto permanente fueron desvirtuados, precisándose también que respecto al hallazgo fiscal 041 del 16 de febrero de 2021, señalado en el acápite de hechos, la situación allí descrita quedó debidamente aclarada y soportada.

En el entendido entonces que la objeción fiscal mencionada podría predicarse tanto del Alcalde Municipal, Secretario de Planeación e Infraestructura-Supervisor, Contratista de Obra y Contratista Interventor, habrá de considerarse lo siguiente: Conforme al manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de planta del municipio de Flandes, entre otras obligaciones, corresponde al Alcalde Municipal = **1- Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; 2- Ordenar los gastos de acuerdo con el plan de inversión y presupuesto; 3- Para este caso en concreto, se observa que fue el Alcalde Municipal de la época quien firmó el Contrato de Obra No 306 de 2017 y el Contrato de Interventoría No 303 de 2017, y el Acta de entrega y recibo final de la obra contratada.**

Respecto al Secretario de Planeación e Infraestructura, además de las funciones propias de su cargo, tales como: **1- Orientar el proceso de ejecución de infraestructura pública y coordinar las acciones necesarias para dar cumplimiento al proyecto de inversión y adelantar la supervisión de los diferentes proyectos que se ejecuten en el municipio; 2- Asumir la supervisión de los contratos que el alcalde municipal le asigne; se observa que en la cláusula novena del Contrato de Obra No 306 de 2017, el Alcalde Municipal lo designó como Supervisor del referido contrato, así como en la cláusula décima del Contrato de Interventoría No 303 de 2017, se designó como supervisor del mismo.**

En este caso, deberá tenerse en cuenta que tanto para el Supervisor como para el Interventor, la Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[16 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, estableció en sus artículos 83 y 84, lo siguiente:

ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

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

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato. Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[17 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3. *El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

PARÁGRAFO 4. *Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio”.*

Y con relación a los contratistas, ha de decirse que tenían la obligación de cumplir debidamente las obligaciones adquiridas en el referido Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017 y Contrato Interventoría 303-2017, suscrito con la administración municipal de Flandes-Tolima, en especial las acordadas en la cláusula primera y que presentan las diferencias cuestionadas conforme al acta de entrega y recibo final del objeto contractual de fecha 21 de diciembre de 2018.

En este sentido entonces, se observa que tanto el Alcalde Municipal de Flandes, para la época de los hechos, como el Secretario de Planeación e Infraestructura, designado como Supervisor de los aludidos contratos 306 y 303 de 2017, así como los mismos contratistas, no ejercieron con rigurosidad el cumplimiento y ejecución de las obligaciones acordadas; valga decir, las del Contrato de Obra No 306 de 2017 y las del Contrato de Interventoría No 303 de 2017; esto es, fueron ajenos a la responsabilidad asumida y actuaron en contravía de los fines del Estado, situación claramente expuesta en el trabajo de auditoría.

En virtud de lo anterior, los titulares de los referidos cargos o roles serían los llamados a responder fiscalmente, teniendo en cuenta que un manual de funciones está elaborado en la administración pública para que el servidor público ejerza debidamente el cargo para el cual fue nombrado. Al respecto, el artículo 122 de la CN, consagra: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. (...)"; esto es, la función descrita y encomendada a cada uno de ellos, permite inferir que de su actuar se desprende una relación directa por cuanto tenían la disponibilidad, titularidad jurídica y capacidad funcional para ejercer actos de gestión fiscal sobre el patrimonio público que resulta afectado, dado que se omitió hacer un control y seguimiento juicioso al cumplimiento del mencionado Contrato de Obra y de Interventoría, con las consecuencias descritas en el citado hallazgo; así como respecto al

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[18 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

992

cuestionado incumplimiento de las obligaciones propias del contratista de obra y contratista de interventoría.

ANÁLISIS DE DESCARGOS FRENTE AL AUTO IMPUTACIÓN

En el presente caso, en el entendido que la objeción fiscal se centra en el hecho de una aparente dualidad o multiplicidad en el pago según el referente AIU respecto a los servicios prestados por el Topógrafo vinculado inicialmente en la ejecución del Contrato de Obra No 306 de 2017, por parte del Contratista-Consorcio CARCAVA 2017, conforme a lo dicho en el hallazgo fiscal número 040 del 16 de febrero de 2021 y aclarado en el Auto de Imputación, relación contractual que contó para su vigilancia con el Contrato de Interventoría No 303 de 2017, a cargo de la empresa Ingeniería y Comercializadora INCO SAS; y teniendo en cuenta que en los argumentos de defensa presentados por el abogado KEVIN HERIBERTO ÁNGEL CASTRILLÓN, en representación del señor Juan Pablo Suárez-Alcalde época de los hechos; el señor FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ-Supervisor de los referidos contratos; el señor LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS, integrante y representante legal del Consorcio Cárcava 2027; y por LAURA ISABELLA CASTRILLÓN VIDAL, apoderada de oficio de la empresa INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S; se hace alusión o se plantean aspectos similares frente al reproche realizado por parte de la Contraloría, se considera necesario y procedente analizarlos en conjunto para evitar comentarios contradictorios y en aplicación también al principio de economía procesal.

En este sentido, habrá de decirse en primer lugar que a lo largo del proceso adelantado se ha respetado el debido proceso y derecho a la defensa a cada uno de los aquí implicados, hasta el punto en que por la imposibilidad de ubicarlos o no lograr que hayan comparecido, se les ha designado el apoyo legal pertinente, debiéndose continuar con el mismo hasta la culminación del procedimiento y no dejar sin representación o garantía de defensa a ninguna de las partes. En segundo lugar se reitera, tal y como se mencionó en el Auto de Imputación, que mediante Auto No 002 del 18 junio 2025 (folios 541-553), se corrió traslado a cada una de las partes involucradas del acta de visita técnica practicada ante la administración municipal de Flandes-Tolima, durante los días 22 y 23 de agosto de 2023 (folios 361-366), así como del informe de aclaración de fecha 08 de febrero de 2024 al acta de visita aludida (folios 489 al 494), sin que ninguna de ellas se hubiese pronunciado al respecto, no obstante que el día de la visita, los que asistieron, tuvieron la oportunidad de controvertir.

Ahora bien, como la situación planteada respecto a la contratación de un topógrafo, reemplazado luego por un profesional magister en geotecnia, va ligada directamente al concepto Administración-AIU, en lo que hace referencia al personal a contratar, se trae a colación nuevamente (ya referido en el Auto de Imputación sobre el AIU), el Concepto 2022EE0078273 CGR-OJ-PI-083 del 09-05-2022 -AIU-IMPREVISTOS-JUSTIFICACIÓN-RESPONSABILIDAD FISCAL, a través del cual, en algunos de sus partes, se precisa lo siguiente:

X

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[19 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

"(...) En tal sentido, mientras que los costos directos se evidencian en el análisis de precios unitarios -APU-, como la sumatoria de los valores de los ítems según su unidad de medida, los costos indirectos se suelen abreviar en las variables que integran el acrónimo AIU -Administración, Imprevistos y Utilidad-, que se calcula como un porcentaje aplicado a los costos indirectos.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018 11 que «el concepto del A.I.U. comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma 12, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios»13.

Así pues, ni el sistema de precios unitarios -como metodología de estipulación del valor contractual-, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo — es decir, su porcentaje-, son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado. «La justificación de esta manera de cotizar el precio procede, incluso, de la formación universitaria que reciben los ingenieros, a quienes les enseñan esta metodología para elaborar las ofertas. En fin, lo que se quiere indicar con estos comentarios es que la necesidad de presentar una propuesta desglosando en forma intensa su precio no procede de la ley, ni del reglamento, sino de la costumbre, 1"...]»14. De otro lado, quien define el valor de cada letra —AIU— es el proponente, pues goza de libertad empresarial para hacerlo en la elaboración de su oferta15.

(...) Ahora bien, nada obstaría para que las partes le dieran otros efectos particulares a la forma en que pagan el precio estructurado con AIU; de manera que podrían incluir cláusulas o reglas bajo las cuales se estableciera que el valor de alguno o de todos los componentes de la Administración o los Imprevistos solo se pagan si el contratista demuestra que incurrió en algunos costos específicos. Así, podrían pactar que algunos de los ítems o costos que conforman la Administración solo se paguen si el contratista acredita que incurrió en ellos y bajo el monto que este logre demostrar. Sin embargo, una regulación como la anterior no es la que suele emplearse en los contratos estatales. Lo usual, que se advierte en la práctica de las entidades estatales, es que acuden al AIU con la finalidad de establecer un precio más estable, de manera que el valor del contrato consistirá en lo que resulte de afectar los costos directos por el porcentaje, en principio, invariable del AIU, de manera que a aquel valor se le suma este.

En este sentido, como se indicó en el acápite anterior, cuando las entidades estatales incluyen esta forma de desglosar el precio, en los últimos términos indicados, que es como usualmente lo hacen, al realizar el estudio de mercado elaboran un presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato, incluyendo los costos

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[20 de 33]



973

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· *Le Contraloría del ciudadano* ·

genéricos indirectos en que incurren los contratistas, entre ellos, los de la Administración, para efectos de definir el porcentaje con el que calculan el presupuesto, pese a que el monto de este componente varía ostensiblemente de un proponente a otro, pues el valor real de la Administración depende de circunstancias particulares de los proponentes. De manera que las entidades calculan un valor estimado que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas; pero bajo la premisa de que pagarán un porcentaje fijo incluido por los interesados en sus propuestas, dado lo variable que resulta este valor, y lo complejo y gravoso de realizar un seguimiento minucioso a los costos en que incurren los contratistas por este componente en particular. Además, que estos podrían ser mayores a los inicialmente pactados con el contratista, de manera que la fijación de un porcentaje fijo y estable también resulta favorable a la entidad estatal, pues su contraparte no le podrá exigir un monto superior, bajo el argumento de que incurrió en costos adicionales asociados al componente Administración.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este —es decir, las que tienen un régimen especial— gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU; modelo que, como se indicó, es más pertinente para los contratos de tracto sucesivo, como el de obra. Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables —ítems y porcentajes— debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos. (...).

5.4.2. Respuesta a los interrogantes formulados por la Cámara Colombiana de Infraestructura. 1. ¿Es correcto definir el AIU como un porcentaje de los costos directos que se compone de 3 partidas: administración (A), imprevistos (I) y utilidad (U), ¿las cuales son totalmente independientes y de destinación específica? El A.I.U. es un elemento que puede integrar el valor de los contratos estatales, que no ha sido definido en la ley. Por lo tanto, las entidades estatales cuentan con autonomía para determinar si acuden a esta figura en un caso concreto. Así mismo, en los casos en que deciden usarla para definir el valor de un contrato específico, cuentan con autonomía para definir las condiciones en las que se pacta su inclusión como parte del precio. Así, tal como se reconoce por Colombia Compra Eficiente y por el Consejo de Estado, al pactarlo pueden decidir que este corresponda a un porcentaje de los costos directos o acordar que este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios. En esas condiciones, en cuanto se trata de un

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[21 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

concepto no regulado por la ley, desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia y de uso recurrente en los contratos de tracto sucesivo, como los contratos de obra, las entidades pueden acudir a cualquiera de los dos mecanismos mencionados para pactar su reconocimiento y su pago.

*Al estudiar la figura del A.I.U y los elementos que la integran, la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en decisiones que no constituyen precedente judicial, citadas textualmente en el acápite 5.1. de este concepto, ha precisado que las partidas de administración, imprevistos y utilidad son independientes y que las dos primeras no pueden integrarse con ésta última, pues la incrementarían. Por su parte, Colombia Compra Eficiente, en su condición de ente rector en materia de contratación estatal, ha insistido en sus conceptos en que se trata de una figura no regulada por la ley, cuyo alcance se ha definido por la doctrina y la jurisprudencia con base en su uso recurrente y que, es costumbre no exigir al contratista que rinda cuentas sobre la ejecución de las partidas de administración e imprevistos, lo cual no es óbice para que, en casos particulares, la Administración y su contratista pacten la obligación explícita de rendir cuentas sobre dicho rubro. (...) **6.2.** A las entidades contratantes les corresponde determinar con base en la información obtenida durante la fase de planeación sí, en un caso particular debe exigirse al contratista que rinda cuentas respecto de la ejecución de las partidas que integran el A.I.U. En tal caso, así deberá pactarse explícitamente en el contrato suscrito entre las Partes. **6.3.** Durante la ejecución de los contratos estatales en cuyo valor se ha incluido el rubro de A.I.U, las entidades estatales y el contratista estarán sometidos a las condiciones fijadas para su reconocimiento y pago, en el pliego de condiciones y en el respectivo contrato. (...)"*

Así entonces, revisado el Contrato de Obra No 306 del 08 septiembre 2017, encontramos en la Cláusula Quinta-Obligaciones del Contratista, lo siguiente: 10. Suministrar y mantener durante la ejecución de la obra y hasta la entrega de la misma, el personal profesional ofrecido en la propuesta técnica y económica. Si el Contratista requiere cambiar el profesional o personal propuesto, deberá hacerlo con otro de un perfil igual o superior al que se retiró. La aceptación del nuevo profesional estará sujeta a la aprobación del Contratante previo visto bueno del interventor y supervisor.

Resulta claro que la obligación de mantener vinculado al personal profesional durante el desarrollo de la obra si quedó plasmado en el contrato (componente relacionado con el A.I.U), esto es, había que acatar lo concerniente al concepto de administración. Sobre el particular se advierte una comunicación suscrita por el señor Luis Egimio Barón V, representante legal del Consorcio Carcava 2027, dirigida a la oficina de contratación de la alcaldía municipal de Flandes, aduciendo aportar entre otros documentos el análisis del AIU (folio 51), así como fotocopia del referido AIU (folio 53, 61), documento en el que consta la vinculación de un Ingeniero Mayester en Geotecnia, contrario al componente del AIU que obra en la carpeta del contrato (Tomo V) bajo el número 000639 y 000640 y en el folio 652 anverso y reverso de este expediente, donde lo que se indica es la vinculación de un

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[22 de 33]



974

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

Topógrafo; valga decir, al aceptarse el cambio de rol del apoyo requerido es claro que el contratista debió asumir el pago del Ingeniero Mayester en Geotecnia y no podría predicarse dualidad en el pago del Topógrafo (folios 675 y 815 anverso y reverso), más aun si se considera que si no se hubiese contratado el personal que analiza la estabilidad de taludes y la probabilidad de desplazamientos de tierra no hubiera sido posible la terminación de la obra, en el entendido que las orientaciones y directrices profesionales son determinantes en los avances de un proyecto de dicha naturaleza.

En conclusión, un nuevo análisis a la situación presentada, permite evidenciar que no resulta lógico mantener el reproche fiscal contemplado en el hallazgo número 040 del 16 de febrero de 2021, con los ajustes indicados en el Auto de Imputación, por cuanto la obra en cuestión si quedó prestando el servicio social para el cual fue contratada; sin embargo, para el despacho también surge una duda o incertidumbre respecto al cambio de rol, advirtiéndose que dicho cambio está soportado probatoriamente no obstante un desorden administrativo por parte de la alcaldía municipal de Flandes, que no incluyó la nueva versión del AIU en la carpeta original del contrato, haciéndose procedente expedir un fallo sin responsabilidad fiscal por no tener la certeza o no estar demostrado el presunto daño patrimonial para el municipio de Flandes.

Sobre el particular entonces, habrá de tenerse en cuenta lo siguiente: La Corte Constitucional, a través de la sentencia C-495 de 2019, precisó: "(...) 29. La regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del investigado (regla in dubio pro reo, in dubio pro administrado, in dubio pro disciplinado) es una consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado, a través de las entidades que ejercen el poder público. Así, no obstante que la norma constitucional no exija expresamente que las dudas razonables sean resueltas en beneficio de la persona investigada, se trata de una conclusión forzosa que resulta de constatar que, a pesar de los esfuerzos demostrados durante el desarrollo del procedimiento y en desarrollo del deber de instrucción integral, el Estado no cumplió la carga probatoria que le incumbía y, por lo tanto, no logró recaudar o aportar pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. Por lo tanto, la regla "en caso de duda, resuélvase en favor del investigado", no es más que la confirmación de que la persona nunca ha dejado de ser inocente y, en el caso de sanciones de naturaleza administrativa, la no aplicación de esta regla, genera nulidad del acto administrativo[28]. Aunque la jurisprudencia constitucional haya precisado que, en tratándose de procedimientos administrativos, la presunción de inocencia no es un derecho absoluto[29] y se haya admitido, de manera excepcional, que el Legislador invierta la carga de la prueba de uno de los elementos de la responsabilidad, (el elemento subjetivo), a través de la previsión de presunciones de dolo y de culpa[30], dichas medidas han sido sometidas al cumplimiento de rigurosas condiciones[31] y, en todo caso, se ha advertido que esta posibilidad se encuentra excluida para ciertos procesos, en particular, el proceso disciplinario, en donde debe operar plenamente la presunción de inocencia.

30. Las dudas que implican la decisión de archivo del asunto[32] o que conducen a proferir un fallo absolutorio, son las razonables u objetivas, es decir, aquellas que luego del desarrollo de la instrucción, surgen de un análisis conjunto de las pruebas obrantes en el

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[23 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

975

expediente, presidido por la sana crítica y la experiencia. La duda razonable resulta cuando del examen probatorio no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia[33]. Es decir que las dudas irrazonables, subjetivas o que se fundan en elementos extraprocesales, no permiten proferir una resolución favorable, cuando los elementos de la responsabilidad se encuentren debidamente probados en el expediente[34]. La certeza o convicción racional equivale a un estándar probatorio denominado de convicción más allá de toda duda razonable[35] por lo que, para poder ejercer el poder punitivo del Estado, no se requiere la certeza absoluta[36], sino que las pruebas válidamente recaudadas demuestren la reunión de los elementos de la responsabilidad y, al respecto, no existan dudas derivadas de la insuficiencia probatoria o de contradicciones probatorias insuperables a partir del examen conjunto del expediente. (...)

Valga decir, la consecuencia natural al resolver una duda razonable, consiste en apartar del trámite adelantando al investigado y en ese sentido conforme a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, la indebida gestión fiscal que se predica tanto en el hallazgo como en el auto de apertura y de imputación, resulta infundado, es decir, no estarían dados todos los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, en el entendido que el Topógrafo requerido e inicialmente previsto se hizo necesario a lo largo de la ejecución del contrato, así como el apoyo profesional del Ingeniero Master en Geotécnica, desapareciendo de la órbita del control fiscal los hechos que dieron origen al referido hallazgo por cuanto no existiría el daño patrimonial o dualidad de pagos cuestionados en este procedimiento.

*De otro lado, es preciso indicar que 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 atribuible 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. En este caso, respecto al daño el Consejo de Estado ha sido enfático al señalar que aquel debe ser: **Antijurídico**. Consiste en la lesión al interés jurídico y patrimonial que se causa al Estado no teniendo el deber jurídico de soportarlo. El bien jurídico tutelado por el legislador en materia de control fiscal es el patrimonio público y el medio ambiente sostenible. **Cierto**. La segunda característica del daño es la certeza, por lo que debe estar demostrado que el mismo tuvo lugar y por ende se causó una acción lesiva al patrimonio público. La certeza del daño exige la existencia de evidencias que determinen la acción lesiva dada a los intereses patrimoniales*

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[24 de 33]



076

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

del estado. Bajo este entendido queda proscrito el daño eventual, es decir, no puede estar estructurado en suposiciones o conjeturas. **Cuantificable.** El daño debe valorarse económicamente, pues en el curso del proceso de responsabilidad fiscal esta característica se torna indispensable, hasta llegar a establecerse la cuantía del mismo de manera precisa.

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

Así mismo, deberá considerarse lo siguiente: El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, establece: "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 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". Por consiguiente, en atención a lo citado, 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-.

En este sentido entonces, habrá de tenerse en cuenta que al estar probada la inexistencia del daño patrimonial para los hechos señalados en el hallazgo, resulta desvirtuada la objeción fiscal realizada, concluyéndose de tal manera, que no se encuentra demostrado la existencia de uno de los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal contemplados en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000; esto es, un daño patrimonial al Estado que lleve

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[25 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

consigo una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a los aquí investigados, ni un nexo causal entre ambos; circunstancia ésta que no permite establecer ningún grado de responsabilidad como quiera que lo señalado en el hallazgo fiscal número 040 del 16 de febrero de 2021, con los aspectos aclarados en el Auto de Imputación, y en lo relacionado particularmente con el ítem localización y replanteo permanente, resulta desvirtuado con cada una de las explicaciones dadas por las partes, quebrantándose la estructura piramidal del proceso de responsabilidad fiscal, pues al no estar configurado el daño, no se puede predicar la existencia de este tipo de responsabilidad.

Por lo expuesto, este Despacho llega a la conclusión que no se puede endilgar responsabilidad fiscal por carencia de daño y en consecuencia debe darse aplicación al artículo 54 de la Ley 610 de 2000, que preceptúa: "Fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal".

En virtud de lo anterior; esto es, teniendo en cuenta las conclusiones anotadas, el Despacho no se pronunciará sobre los demás aspectos traídos a colación en los descargos presentados o esbozados por las demás partes, no obstante que sus orientaciones o explicaciones coadyuvaron a la Dirección Técnica a aclarar el reproche fiscal planteado, en este caso, por la compañía LIBERTY SEGUROS S.A (póliza cumplimiento contrato interventoría 303-2017), representada por su apoderado judicial EDGAR ZARABANDA COLLAZOS; por la compañía Aseguradora de Fianzas S.A CONFIANZA (póliza de cumplimiento-contrato de obra 306-2017), a través de su apoderada PAULA NATALIA POVEDA ALFONSO; y por la compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A (póliza de manejo), representada por la doctora ÁNGELA DUARTE ACERO; advirtiéndose sí que la vinculación de las compañías de seguros en el procedimiento de responsabilidad fiscal se encuentra regulada en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual en su tenor literal establece: "Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella"; y que la citada disposición fue objeto de control constitucional mediante Sentencia C-648 de 2002, en la cual se estableció que la vinculación de los garantes no vulnera la Constitución Política; por el contrario, lo que se busca es que la garantía proteja "el interés general, en la medida en que permite resarcir el detrimento patrimonial que se ocasione al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, por el deterioro o pérdida del bien objeto de protección o por hechos que comprometan su responsabilidad patrimonial frente a terceros".

Se reitera además, que la vinculación de la compañía de seguros no se realiza en calidad de responsable fiscalmente, sino en calidad de tercero civilmente responsable, de forma que aquella pese a hacer parte del procedimiento y tener las mismas prerrogativas que tendrían las partes, no compromete su responsabilidad fiscal. Así pues, cuando se vincula

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[26 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

977

a una compañía de seguros al procedimiento de responsabilidad fiscal, lo que se pretende es hacer efectivas las obligaciones adquiridas en el contrato de seguros previamente celebrado, de forma que la responsabilidad civil que del citado negocio jurídico se deriva se limita, exclusivamente, al riesgo amparado en la póliza. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia antes citada determinó: "El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza". La precisión que hace la Corte Constitucional también se predica de las demás normas y estipulaciones que rigen el contrato de seguro, tales como la existencia de sumas aseguradas, deducibles, garantías, deberes y cargas del tomador y asegurado, la existencia de coaseguro, etc. Dicho de otro modo, el hecho de que exista un proceso de responsabilidad fiscal no significa que dejen de aplicarse las exclusiones válidamente pactadas o que no deban acatarse las normas que rigen el contrato de seguro. Y por último, habrá de indicarse que frente a las características del contrato de seguro (límites, condiciones, riesgo asegurado, periodo afianzado y deducible acordado), el órgano de control tiene claro cuáles son sus alcances y limitaciones, los cuales siempre serán respetados y tenidos en cuenta al monto de adelantar el cobro coactivo cuando a ello hubiere lugar."

V. CONSIDERACIONES DE LA CONSULTA

Previo a abordar el análisis del proceso de responsabilidad fiscal **No. 112-075-2021**, considera pertinente el Despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, traer a colación los fundamentos jurisprudenciales y legales del grado de consulta, a saber:

"ARTÍCULO 18. GRADO DE CONSULTA. *Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.*

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso."

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[27 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Bajo este contexto, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el fenómeno jurídico del grado de consulta, mediante Sentencia C-055 de 1993, M.P José Gregorio Hernández Galindo, en los siguientes términos:

"La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivo de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata.

De otro lado, en cuanto a la consulta ya establecida y regulada en un determinado ordenamiento legal, no tiene sentido que su procedencia se relacione con la "reformatio in pejus" ya que, según lo dicho, este nivel de decisión jurisdiccional no equivale al recurso de apelación y, por ende no tiene lugar respecto de ella la garantía que especifica y únicamente busca favorecer al apelante único.

La consulta "busca evitar que se profieran decisiones violatorias no solo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad.

El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del derecho"

De esta forma, como quiera que el caso objeto de estudio hace referencia al fallo sin responsabilidad proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, es procedente traer a colación el artículo 54 de la ley 610 de 2000 que reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 54. FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL. *El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal."*

Así las cosas, para tasar los anteriores objetivos, es necesario que el fallador aprecie y valore todas y cada una de las pruebas legalmente aportadas al proceso, evaluación que se hará a través del principio de la sana crítica, es decir, apoyado en la lógica, la equidad, la ciencia y la experiencia; además de observar lo previsto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, según el cual el investigador fiscal debe atender con rigor los elementos necesarios que estructuran los elementos de la responsabilidad fiscal, como es: *Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño Patrimonial al Estado, un nexa causal entre los dos elementos anteriores; que solo al reunirse estos tres elementos puede endilgarse responsabilidad de tipo fiscal.*

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[28 de 33]



978

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Con fundamento en los anteriores presupuestos legales y jurisprudenciales, corresponde a este Despacho en sede de consulta, examinar la legalidad del **FALLO No. 014 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2025**, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima adelantada en el proceso de responsabilidad fiscal radicado N° 112-075-2021, dentro del cual se declaró Fallar sin responsabilidad Fiscal de conformidad con el Artículo 54 de la Ley 610 de 2000.

Precisado lo anterior, se tiene que el objeto del proceso de responsabilidad fiscal, es establecer la materialidad del hecho y la irregularidad del mismo, elementos que al ser demostrados mediante los medios probatorios allegados al proceso, permiten concluir quien o quienes fueron autores, la licitud de la conducta, su culpabilidad y por lo mismo el grado de responsabilidad, aspectos que surgen de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean el hecho y la conducta mostrada por el causante.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, resulta necesario reiterar que la responsabilidad fiscal se estructura únicamente cuando concurren de manera simultánea los elementos allí contemplados y ya mencionados.

En ese sentido, el análisis en sede de consulta debe dirigirse a verificar si, a partir del material probatorio recaudado dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-075-2021, se logró acreditar con certeza la concurrencia de los elementos antes descritos, en especial la existencia de un daño patrimonial cierto, específico y cuantificable, así como el nexo causal entre dicho daño y la conducta atribuida a los presuntos responsables fiscales.

Revisado integralmente el expediente, este Despacho advierte que el proceso tuvo origen en el **hallazgo fiscal No. 040 del 16 de febrero de 2021**, relacionado con la ejecución del **Contrato de Obra No. 306 de 2017** y su respectivo **Contrato de Interventoría No. 303 de 2017**, celebrados por el municipio de Flandes – Tolima, cuyo objeto correspondía al "Control del proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la carrera segunda frente a la unidad deportiva del municipio de Flandes Tolima", por un valor total, incluida adición, en cuantía de \$5.476.083.529,23, pero que al momento de practicar la auditoría se encontraron algunas inconsistencias, a saber:

Control de proceso erosivo, reforestación protectora y recuperación de la vía del sector ribereño del río Magdalena localizado en la kra. segunda frente a la unidad deportiva del municipio de Flandes Tolima							
#	descripción	\$ directo	\$ todo costo	cantidad contrato	cantidad auditada	faltante	\$ faltante
1,1	localización y replanteo permanente	11.711.560,95	15.225.029,24	13,00	1,00	12,00	182.700.350,82
6,3	plantación de árboles tipo paisajístico	54.172,50	70.424,25	100,00	-	100,00	7.042.425,00
7,14	suministro e instalación de manto permanente TRM 500 2*25 para protección	13.279,35	17.263,16	1.253,20	-	1.253,20	21.634.185,85
TOTAL:							211.376.961,67

Así mismo, se constata que mediante Auto de Imputación No. 018 del 08 de octubre de 2025, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal precisó que el presunto daño patrimonial finalmente analizado se circunscribía únicamente al ítem denominado "localización y replanteo permanente", por un valor de \$59.150.000, en tanto que los demás

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[29 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

aspectos inicialmente cuestionados fueron debidamente desvirtuados dentro del trámite procesal, aclarando además que el hallazgo fiscal No. 041 del 16 de febrero de 2021 quedó debidamente soportado y aclarado, sin que subsistiera reproche fiscal alguno.

Al examinar el material probatorio obrante dentro del expediente, este Despacho observa que la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal valoró, entre otros, el Contrato de Obra No. 306 del 08 de septiembre de 2017, el Contrato de Interventoría No. 303 de 2017, el Acta de entrega y recibo final de la obra de fecha 21 de diciembre de 2018, el acta de visita técnica practicada ante la Administración Municipal de Flandes – Tolima los días 22 y 23 de agosto de 2023, así como el informe de aclaración de fecha 08 de febrero de 2024 al acta de visita referida, junto con los documentos contractuales y soportes relacionados con el análisis del AIU obrantes en la carpeta contractual y en el expediente fiscal; elementos probatorios que permitieron establecer que el personal profesional requerido para la ejecución del contrato fue vinculado y que el cambio del perfil inicialmente previsto se produjo en desarrollo de la ejecución contractual, obedeciendo a necesidades técnicas propias del proyecto; no obstante, del análisis integral de dichas pruebas se advierte que subsiste una duda o incertidumbre respecto del cambio de rol del personal inicialmente contemplado en el AIU, circunstancia que, si bien se encuentra soportada probatoriamente, no permite despejar la duda existente ni otorgar certeza sobre la configuración de un daño patrimonial para el municipio de Flandes.

Sobre el particular, debe recordarse que el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 60. 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 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."

Así mismo, la Dirección Técnica advirtió que las inconsistencias relacionadas con la falta de incorporación de la versión actualizada del AIU en la carpeta contractual obedecieron a un desorden administrativo por parte de la administración municipal, situación que, si bien resulta reprochable desde el punto de vista administrativo, no comporta por sí misma la

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[30 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

979

configuración de un daño patrimonial cierto ni da lugar automáticamente a responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, la Dirección Técnica tuvo en cuenta que la obra objeto del contrato fue ejecutada y recibida a satisfacción, encontrándose acreditado que la misma quedó prestando el servicio social para el cual fue contratada, circunstancia que refuerza la ausencia de certeza sobre la existencia de un daño patrimonial al municipio de Flandes.

Así las cosas, al no encontrarse acreditada con certeza una lesión real, cierta y cuantificable al patrimonio público, se desvirtúa uno de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, lo cual torna improcedente cualquier declaratoria de responsabilidad en los términos del artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

Adicionalmente, este Despacho advierte que la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal aplicó de manera adecuada el principio in dubio pro reo, desarrollado por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-495 de 2019, en la cual se precisó que:

"La regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del investigado (...) es una consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado (...)"

De igual forma, se tuvo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la exigencia de que el daño patrimonial sea cierto y no meramente eventual. En consecuencia, este Despacho considera que la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal valoró de manera integral, razonada y conforme a las reglas de la sana crítica el acervo probatorio, concluyendo acertadamente que no se contó con certeza probatoria sobre la existencia del daño patrimonial ni sobre la configuración del nexo causal, razón por la cual procedía, como en efecto se hizo, proferir fallo sin responsabilidad fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 610 de 2000.

"ARTÍCULO 54. FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas **o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.** (negrilla propia)

Por lo anterior, y al no evidenciarse irregularidad alguna en la valoración probatoria ni en la aplicación de las normas sustanciales y procedimentales que rigen la materia, este Despacho, en sede de consulta, encuentra ajustado a derecho el **FALLO No. 014 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2025**, proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. **112-075-2021**, motivo por el cual habrá de confirmarse en todas sus partes.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[31 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Por último, se advierte que en el evento que aparezcan o se aporten nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño al erario del Estado, o la responsabilidad del Gestor Fiscal, o se demuestre que la decisión se basó en pruebas falsas; se procederá a la reapertura del proceso, de conformidad al artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Despacho la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida por la Dirección de Responsabilidad Fiscal mediante **FALLO No. 014 del 19 de diciembre de 2025**, por medio del cual decide fallar sin responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 54 de la Ley 610 de 2000 respecto a los servidores públicos y contratistas para la época de los hechos, señor(a) **JUAN PABLO SUÁREZ MEDINA**, identificado con la C.C No 11.226.974 de Girardot-Cundinamarca, en su condición de Alcalde Municipal de Flandes; **FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ**, identificado con la C.C No 1.108.452.671 de Flandes, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Flandes y Supervisor del Contrato de Obra No 306 de 2017 y Contrato de Interventoría No 303 de 2017; **LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS**, identificado con la C.C No 10.545.813 de Popayán, integrante del Consorcio Carcava 2017 (54% de participación) Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; **OLAGUER AGUDELO PRIETO**, identificado con la C.C No 3.169.341 de Sesquilé, integrante del Consorcio Carcava 2017 (46% de participación) Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; y empresa denominada **INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S**, distinguida con el NIT 830.060.515-9, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES, identificado con la C.C No 79.243.614 de Bogotá o quien hiciere sus veces, Contratista-Contrato Interventoría No 303 del 08 de septiembre de 2017; con ocasión a los hechos descritos en el Auto de Imputación No 018 del 08 de octubre de 2025, soportado en el hallazgo fiscal 040 del 16 de febrero de 2021, el cual originó el proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número 112-075-2021, por las razones expuestas.

Igualmente, y en su condición de terceros civilmente responsables – garantes, desvincular del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-075-2021 a las compañías de seguros **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A**, NIT 891.700.037-9, Póliza 3602217001432, Manejo Global Entidad Estatal; **Aseguradora de Fianzas - Seguros Confianza S.A**, NIT 860.070.374-9, Póliza 17-GU044691 / Certificado 17-GU080603, Cumplimiento Contrato 306-2017 – Consorcio CARCAVA 2017; y **LIBERTY SEGUROS S.A**, NIT 860.039.988-0, Póliza 2840397, Cumplimiento Contrato 303-2017 Interventoría.

ARTÍCULO SEGUNDO: **Notificar** por **ESTADO** y por Secretaría General el contenido de la presente providencia, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 a los siguientes servidores públicos y contratistas para la época de los hechos: **JUAN PABLO SUÁREZ MEDINA**, identificado con la C.C No 11.226.974 de Girardot-

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[32 de 33]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

Cundinamarca, en su condición de Alcalde Municipal de Flandes; **FRANCISCO ALEJANDRO DEVIA SUÁREZ**, identificado con la C.C No 1.108.452.671 de Flandes, en su condición de Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Flandes y Supervisor del Contrato de Obra No 306 de 2017 y Contrato de Interventoría No 303 de 2017; **LUIS EGIMIO BARÓN VARGAS**, identificado con la C.C No 10.545.813 de Popayán, integrante del Consorcio Carcava 2017 (54% de participación) Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; **OLAGUER AGUDELO PRIETO**, identificado con la C.C No 3.169.341 de Sesquilé, integrante del Consorcio Carcava 2017 (46% de participación) Contratista-Contrato de Obra No 306 del 08 de septiembre de 2017; y empresa denominada **INGENIERIA Y COMERCIALIZADORA INCO S.A.S**, distinguida con el NIT 830.060.515-9, representada legalmente por el señor FERDINEL REYES, identificado con la C.C No 79.243.614 de Bogotá o quien hiciere sus veces, Contratista-Contrato Interventoría No 303 del 08 de septiembre de 2017; igualmente, notifíquese a los terceros civilmente responsables – garantes, **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A**, NIT 891.700.037-9, Póliza 3602217001432, Manejo Global Entidad Estatal; **Aseguradora de Fianzas - Seguros Confianza S.A**, NIT 860.070.374-9, Póliza 17-GU044691 / Certificado 17-GU080603, Cumplimiento Contrato 306-2017 – Consorcio CARCAVA 2017; y **LIBERTY SEGUROS S.A**, NIT 860.039.988-0, Póliza 2840397, Cumplimiento Contrato 303-2017 Interventoría.

ARTÍCULO TERCERO: En firme y ejecutoriado el presente auto, por intermedio de la Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, devuélvase el expediente, a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal para lo correspondiente.

ARTÍCULO CUARTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN PABLO SALAZAR ACHURI
Contralor Auxiliar

Proyectó: David Rodríguez
Abogado contratista

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co
Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7
Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[33 de 33]