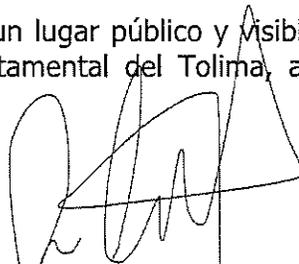


 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la responsabilidad es de todos</i>	REGISTRO NOTIFICACION POR ESTADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SAN LUIS TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-042-021
PERSONAS A NOTIFICAR	CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO , identificado con cedula de ciudadanía No. 14.105.940 y OTROS , así como a la Compañía de Seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A. con Nit. 860.524.654-6.
TIPO DE AUTO	AUTO DE ARCHIVO PROCESO RESPONSABILIDAD FISCAL No. 015
FECHA DEL AUTO	13 DE AGOSTO DE 2025
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 14 de agosto de 2025**.



DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
Secretaria General

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 14 de agosto de 2025**, a las 06:00 p.m.

DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
Secretaria General

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad de los ciudadanos.</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

AUTO DE ARCHIVO PROCESO RESPONSABILIDAD FISCAL No. 015

En la ciudad de Ibagué, a los 13 días del mes de agosto de 2025, los funcionarios de conocimiento y sustanciador de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, proceden a dictar Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado bajo el número No. 112-042-021, el cual se adelanta ante la Administración Municipal De San Luis - Tolima, con fundamento en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta lo siguiente:

COMPETENCIA:

Este despacho es competente para adelantar el presente proceso de Responsabilidad Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 268 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, modificados por el Art 2 y siguientes del Acto Legislativo 04 de 2019, Ley 610 de 2000, ordenanza No. 008 de 2001, Auto de Asignación No. 061 de fecha 12 de abril de 2021, Decreto 403 de 2020 y demás normas concordantes.

FUNDAMENTOS DE HECHO:

Motiva el inicio del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal ante la ADMINISTRACION MUNICIPAL DE SAN LUIS - TOLIMA, con fundamento en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta, los hechos puestos en conocimiento, mediante memorando CDT-RM-2021-00000750, emitido por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, con fecha de radicado 16 de febrero de 2021, a través del cual traslada a esta Dirección el hallazgo fiscal No. 039 de 2021 y sus anexos, correspondiente al resultado de la Auditoría, hallazgo que se depone en los siguientes términos:

"(...)

3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL No. 14:

El municipio de San Luis Tolima celebró contrato de Obra Pública No. 413 de 217 cuyo objeto es "Construcción de alcantarillado sanitario de la kra. 4 vía al cementerio del centro poblado de Payandé del municipio de San Luis Tolima", el cual se encuentra terminado y pagado por un valor inicial de \$189'894.249 y una adición por valor de \$73'668.105 para un valor total de \$263'352.354.

En el mismo orden de ideas, se aprecia que el objeto contractual, indica que la Obra de Pavimentación y Obras Hidro sanitarias, se realizarán sobre la Kra. 4. Sin embargo se observa que la adición beneficia la calle 4, es decir, en un lugar diferente al indicado en el objeto del contrato.

De igual manera se aprecia que el contrato inicialmente pactado, tiene un valor ya indicado de \$189'894.249, el cual es bastante cercano al límite de la menor cuantía, el cual es de \$206'560.760.

Por consiguiente, se aprecia que, al realizar la adición, se supera ampliamente el valor de la menor cuantía, contrato que finalmente tuvo el valor mencionado de \$263'352.354.

De acuerdo con todo lo anterior, se observa entonces que la adición se encuentra por fuera del objeto contractual, así como es una evasión evidente al proceso de licitación. Por consiguiente, es una actuación contractual improcedente y por lo tanto se puede

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la controladora del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

apreciar un presunto detrimento patrimonial por el valor de la adición impertinente de \$73'668.105."

De la información relacionada en el hallazgo No. 039 de 2021, el ente de control puede concluir que, el presunto detrimento se encuentra reflejado por la suscripción y pago de la adición No. 01 del 27 de febrero de 2018, al contrato de obra inicial No. 413 del 19 de diciembre de 2017, para la "Construcción del Alcantarillado Sanitario de la Carrera 4 Vial al Cementerio del centro poblado de Payande del municipio de San Luis - Tolima", para la ejecución de actividades sobre la Calle 4, la cual no hace parte del objeto contractual, adición que no contó con el listado de precios unitarios, situación que ocasionó un presunto detrimento fiscal en la suma de **SETENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL CIENTO CINCO PESOS (\$73.668.105.00)**.

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

1. IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre	ADMINISTRACION MUNICIPAL DE SAN LUIS TOLIMA.
NIT.	890.700.842-8
Representante legal	RICARDO ANDRÉS ACOSTA SALAS

2. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Nombre	CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO
Cédula de Ciudadanía	14.105.940 de San Luis – Tolima.
Cargo	Alcalde, para la época de los hechos.

Nombre	CESAR SANCHEZ RODRIGUEZ
Cédula de Ciudadanía	93.393.987 de Ibagué - Tolima.
Cargo	Secretario de Planeación. (Supervisor), para la época de los hechos.

Nombre	FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO
Cédula de Ciudadanía	5.824.834 de Ibagué – Tolima.
Cargo	Contratista, para la época de los hechos.

TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLES.

En el proceso de responsabilidad fiscal, cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentran amparados por una póliza, se vinculará a la compañía aseguradora, y para este caso concreto corresponde a la vinculación de la compañía

Compañía Aseguradora	Aseguradora Solidaria de Colombia
NIT.	860.524.654-6
No. De póliza	480-64-994000005900
Vigencia	21/12/2017 al 21/012/2019

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la garantía de los recursos</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Valor asegurado \$ 20.000.000
Amparo Fallos con Responsabilidad Fiscal
 Delitos Contra la Administración Publica
Póliza Global Seguro de Manejo Sector Oficial

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma; la cual constituye una especie de responsabilidad patrimonial exigible a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, al tenor de lo señalado en los artículos 6, 123, 124, 209, 267 inciso 3, 268 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1564 de 2012 Ley 2080 de 2021 y Decreto Ley 403 de 2020 y demás normas concordantes.

NORMAS SUPERIORES

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

NORMAS LEGALES

- ✓ Ley 610 de 2000
- ✓ Ley 1474 de 2011
- ✓ Ley 1437 de 2011 CPACA
- ✓ Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso
- ✓ Decreto-Ley 403 de 2020

Hacer relación de las normas aplicables al caso puntual

Ley 80 de 1993
Ley 1150 de 2011
Decreto 1582 de 2015
Contrato No. 413 del 19 de diciembre de 2017
Manual de contratación de la entidad

ACTUACIONES PROCESALES

1. Auto de asignación No. 061 del 12 de abril de 2021. (Folio 7)
2. Auto de Apertura No. 049 del 18 de mayo de 2021. (folios 8 al 15)
3. Auto de asignación NO. 040 del 31 de enero de 2025. (Folio 63)
4. Auto avoca conocimiento del 31 de enero de 2025. (Folio 64)



ACERVO PROBATORIO

1. Memorando CDT-RM-2021-00000750 de fecha 16 de febrero de 2021 mediante el cual la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, traslada el hallazgo fiscal No. 039 de 2021. (folio 1).

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

2. Hallazgo fiscal No. 039 de 2021. (folios 2 al 5).
3. Cd 1 y 2 que contienen los soportes del hallazgo fiscal. (folio 6). Copia de los soportes que respaldan la ejecución del contrato de obra N. 413 de 2017 y su adicional, Informe técnico de la vista practica al sitio de ejecución del contrato No. 413 de 2017 y su adicional, registro fotográfico del seguimiento de las obras, estudios previos, estudios de factibilidad, diseños, Apus, ofertas, ertificvado y registro presupuestal, pólizas de cumplimiento y sus adicionales, actas de comité técnico de obras informes de supervisión actas de recibo parcial y total, comprobantes de pago y acta de germinación.
4. Oficio RS de comunicación y notificación investigados. (Folios 16 al 36)
5. Respuesta entidad 15 de junio de 2021. (Folios 37) CD, Respuesta entidad contiene: Oficio respuesta, pago final y liquidación, justificación técnica, informe de interventoría estudio previo, estudio económico del sector, acta parcial de recibo. Acta modificatoria, acta de adición. (Folio 38)
6. Versión libre presentada por JULIO CESAR MOMTAÑEZ ROA, apoderado de confianza del señor Carlos Fernando Bonilla Lugo, CD, (Folios 39 al 40)
7. Poder del JULIO CESAR MOMTAÑEZ ROA, auto de reconocimiento (folios 42 al 43)
8. Oficios RS, solicitando presentar versión libre. (Folios 49 al 53).
9. Versión libre presentada por el señor Fabián Mauricio Trillera. (Folios 54)
10. Certificado disponibilidad presupuestal de la adición No. 20188000215, 27/03019 (folio 55)
11. Acta de comité técnico de obra solitud de incluir nuevas obras (folios 58 al 59)
12. Justificación técnica sobre la necesidad de ejecutar más cantidades de obra en redes de alcantarillado en el mismo sector. (Folios 57 al 59).
13. Versión libre presentada por el Ing. Cesar Sánchez, CD (folios 60-62)

CONSIDERANDOS

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es una actuación eminentemente administrativa. La Ley 610 de 2000, en su artículo 1º, define el proceso de responsabilidad fiscal "*como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado*".

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

La misma Ley 610 de 2000, en su artículo 4º, señala que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad Estatal.

De la misma manera, advierte que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

La norma reitera el carácter patrimonial y resarcitorio de la acción fiscal, en el sentido de que mediante la misma se obtenga la reparación patrimonial efectiva que indemnice el

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

daño o deterioro, producido sobre el patrimonio público dentro del ámbito de la gestión fiscal. (Sentencias C-374/1995, C-540/1997, C-127/2002).

Uno de los objetivos primordiales del proceso que se inicia, es el de determinar y establecer si existe o no responsabilidad fiscal y establecer la cuantía de la misma.

Para determinar la responsabilidad fiscal, se debe tener en cuenta lo aducido en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, sobre la responsabilidad fiscal y sus elementos integradores:

- Una conducta dolosa o culposa 1 atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

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

Así las cosas, **siendo el daño patrimonial al Estado, el elemento sobre el cual se fundamenta la responsabilidad fiscal**, se hace imperativo que sea probado dentro del proceso. En tal sentido la Ley 610 de 2000 en su artículo 23 establece: "**Prueba para responsabilizar**. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado".

El daño constituye la médula del proceso de Responsabilidad Fiscal, en tanto es el primer elemento a tener en cuenta en la procedibilidad del juicio de responsabilidad fiscal y así ha sido considerado por la jurisprudencia y la doctrina, para cuyo efecto se citará la obra del doctor **Juan Carlos Henao**, ex magistrado de la Corte Constitucional, "EL DAÑO – Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés", Ed. Universidad Externado de Colombia, páginas 35 y 36 en la que sostiene:

"Con independencia de la forma como se conciben en términos abstractos los elementos necesarios de la responsabilidad, lo importante es recordar, con el doctor Hinestrosa, que "el daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil. De ahí también el desatino de comenzar la indagación por la culpa de la demandada".

El daño patrimonial al Estado es concebido en el artículo 6º de la ley 610 de 2000 como:

"...la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Le controlamos del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Una vez determinada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño será posible abordar el análisis sobre la conducta dolosa o culposa (culpa grave) atribuible a una persona que realiza Gestión Fiscal, (activa u omisiva), y el nexos causal o de imputación entre los dos elementos anteriores.

Conforme a lo anterior, se hace necesario determinar la existencia del daño que originó el proceso de responsabilidad fiscal y para ello es necesario indicar que la investigación se enmarca en el presunto daño ocasionado al Erario de la Gobernación del Tolima, con fundamento en el hallazgo fiscal No. 032 del 30 de Noviembre de 2022.

En virtud de lo anterior, por medio del Auto de Apertura No. 049 del mayo de 2021, se ordenó la apertura de la investigación fiscal, habiéndose vinculado como presuntos responsables, para la época de los hechos, a los señores : CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO, identificado con cedula de ciudadanía No. 14.105.940 de San Luis, en calidad de Alcalde, para la época de los hechos, el señor CESAR SANCHEZ RODRIGUEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 93.393.987 de Ibagué – Tolima, en calidad de Secretario de Planeación (Supervisor), para la época de los hechos, el señor FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO, identificado con cedula de ciudadanía No. 5.824.834 de Ibagué – Tolima, en calidad de Contratista, para la época de los hechos. Así mismo a los garantes en su calidad de terceros civilmente responsables a la compañía de seguros:

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con Nit. 860.524.654-6, entidad que con ocasión al contrato de seguros suscrito con la Administración municipal de San Luis - Tolima, expidió la Póliza Global Seguro de Manejo Sector Oficial No. 480-64-99400000590, con un amparo de Fallos con Responsabilidad Fiscal y Delitos Contra la Administración Publica, por la suma de (\$20.000.000.00).

Sobre el particular se observa que el mencionado auto de apertura de investigación fue notificado debidamente por aviso, a todos los presuntos responsables, por lo tanto es procedente hacer una valoración de las pruebas allegadas al proceso en los siguientes términos:

En el cartulario aparecen los siguientes soportes que respaldan la ejecución y cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de obra No. 413 de 2017 y su adicional:

Una vez notificados y oficiados los presuntos responsables del proceso 112-042- 021, presentaron descargos y versiones libre en los siguientes términos.

El Dr. Julio Cesar Montañez Roa Apoderado de confianza del señor Carlos Fernando Bonilla Lugo, allego escrito en medio magnético el día 8 de junio de 2021, descargos contra el Auto de Apertura No. 049 de 2021, (Folio 39 al 40), en los siguientes términos:

"JULIO CESAR MONTAÑEZ ROA, mayor de edad, domiciliado y residente en Ibagué, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de apoderado del señor CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO, igualmente mayor de edad, domiciliado y residente en San Luis Tolima, IMPLICADO en el proceso de la referencia, con mi acostumbrado respeto procedo a rendir explicación de los hechos que se investigan y a presentar los fundamentos jurídicos por los cuales considero que el actuar de mi representado, y de todos quienes actuaron en aquellos, se ajusta a la ley. Por razones metodológicas me ocuparé por separado de tres temas: La determinación que hizo la

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La conciencia del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Contraloría de la conducta, la presunta carencia de precios unitarios y la presunta modificación del objeto contractual.

CAPÍTULO PRIMERO DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA Y PRESUNTO DETRIMENTO

A juicio de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, la conducta de los servidores presuntamente irregular, y el posible detrimento, se fundamenta en que la Administración Municipal de San Luis, posiblemente ocasionó un detrimento patrimonial en la suma de SETENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL CIENTO CINCO PESOS Mcte. (\$73.608.105), por cuanto las actividades que fueron objeto de la adición N. 01 del 27 de febrero de 2018, hecha al contrato de obra N. 413 del 19 de diciembre de 2017: "se efectuaron en la calle 4ª, sitio que no se encontraba contemplado en el contrato principal... las obras a ejecutar se llevarían a cabo sobre la carrera 4ª vía al cementerio del centro poblado de Payandé del Municipio de San Luis-Tolima y que además de lo anterior, dicha adición no contó con el listado de precios unitarios, situación que agravó la cuantificación del daño"

Me propongo con este documento mostrar ante el señor Contralor que la conducta presuntamente irregular no existió y, por consiguiente, tampoco el detrimento aparentemente causado a los recursos del Estado.

CAPÍTULO SEGUNDO ARGUMENTOS DE DEFENSA A. RESPECTO A LA OMISIÓN DE PRECIOS UNITARIOS

Sea lo primero expresarle muy respetuosamente a la Contraloría que no es cierto que la adición al contrato N. 413 del 19 de diciembre de 2017 no cuente con un listado de precios unitarios. Todo lo contrario, en el acta de adición al contrato, visible en la página 290 del documento que se aporta como prueba con este escrito, en el cual reposa la historia del contrato N. 413 de 2017, se consigna de forma expresa, clara y discriminada la relación de actividades a desarrollar con sus respectivos precios. Dice La cláusula primera del acta lo siguiente:

"CLÁUSULA PRIMERA. Adicionar al contrato de obra N. 413 de 2017 con los siguientes ítems, los cuales se discriminan por su valor unitario y total...". Podrá observarse allí la relación de cada ítem o actividad en su cantidad específica, la unidad de medida y el precio total del mismo. Con estos datos lo único que se requiere es una operación matemática sencilla (la división del precio total entre las unidades) para saber el precio por unidad y de esta forma se sabe el costo unitario de los bienes y actividades objeto de la contratación.

Según el Consejo de Estado los contratos a precios unitarios son aquellos en los que se determina una unidad de medida, la cantidad de cada medida y el precio por cada unidad. Dice textualmente la Alta Corporación:

"Se acepta entonces, sin necesidad de definición legal, que el contrato de obra a precio unitario es aquél en el que el precio del objeto contractual a cargo del contratista, se configura por tres elementos: una unidad de medida, el estimativo de la cantidad de cada medida y un precio por cada unidad..."¹ Sin duda, en el presente asunto aparecen claros los tres elementos que según el concepto referido identifican los contratos por precios unitarios, pues en todas y cada una de las actividades se contempla la unidad de medida, la cantidad de la unidad requerida para la obra y el precio por cada unidad de medida.

Pero como si lo anterior fuera poco, existen otras actuaciones del contrato 413 de 2017 en las que se incluye la lista de precios unitarios. Aparece en la justificación técnica de

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>La Contraloría de la Administración</small>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

la adición, visible a folio 287 del documento PDF que se aporta; aparece también en el texto del contrato inicial N. 413 de 2017, exactamente en la cláusula PRIMERA del mismo, vista a folio 236 del documento que se aporta. No puede haber duda en que esta cláusula forma parte del contrato adicional, pues este último sólo "adicionó" las cantidades de obra, pero conservó vigentes los precios del contrato inicial. Por eso dice la cláusula QUINTA de la adición que, salvo las cantidades adicionadas, todos los demás aspectos del contrato se mantienen "inalterables".

De igual forma aparece la lista de precios unitarios en el presupuesto que presentó el contratista, visible a folio 210 del documento plurimencionado, documento que como se sabe, forma parte del contrato. Creo de esta forma haber demostrado ante el ente de control que la lista de precios unitarios del contrato adicional al contrato 413 de 2017 sí existió y formó parte del proceso contractual.

B. RESPECTO A LA ALTERACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO.

Sostiene la Contraloría que la adición por \$73.668.105 hecha al contrato N. 413 de 2017 por el entonces Alcalde Municipal de San Luis, se realizó sobre un objeto no previsto en este, imputación a la que me refiero en los siguientes términos. La prohibición de alterar el objeto de un contrato no es absoluta, sino que debe interpretarse en armonía con las demás normas y los principios contractuales, entre estas la contemplada en el inciso segundo del párrafo único del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, según el cual los contratos estatales pueden adicionarse hasta en un cincuenta por ciento del valor inicial (50%). Evidentemente toda adición a un contrato implica la modificación del objeto, pues conduce a realizar actividades no previstas en el objeto inicial. Es decir, hay modificaciones legalmente permitidas.

Lo que está prohibido es modificar el objeto en actividades que no tengan relación con el objeto inicial, o, dicho de otra forma, en estricto sentido, cuando a un contrato se agreguen actividades que estén relacionadas con el objeto del contrato, se entiende como si no hubiera sido modificado este y por lo tanto es viable legalmente.

Este tema ha sido suficientemente aclarado por la jurisprudencia del Consejo de Estado que sobre el particular ha definido: 1 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto N.1920 de 2008, C. P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo. "Como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado, el poder de modificación de la Administración es limitado y debe respetar la sustancia del contrato celebrado, su esencia y la de su objeto, pues una alteración extrema significaría un contrato diferente"2(subrayo).

En otro pronunciamiento dijo la Alta Corporación: "Por ello, el alto Tribunal no ha dudado en decretar de oficio la nulidad absoluta del contrato cuando se termina ejecutando un objeto diferente al contratado y se presentan variaciones sustanciales a lo inicialmente pactado.³ La Unión Europea, órgano al que ha acudido el Consejo de Estado Colombiano para fundamentar su jurisprudencia en lo relacionado con los contratos estatales ha dicho:

Sin perjuicio del análisis de cada caso, según lo estipulado en el pliego de condiciones o surgido de la naturaleza del contrato, lo que siempre resulta inalterable durante todo el "iter" del contrato, es la modificación del núcleo esencial del objeto, pues en este caso existiría una novación de la obligación que conllevaría a la invalidez del contrato modificadorio, por contravenir las normas y principios de la contratación estatal, en especial, los de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

No sucede lo mismo, respecto de los elementos accesorios, los cuales podrían ser objeto de modificación con el cumplimiento de los requisitos legales. En este sentido, el núcleo esencial del objeto se entendería incluido en el concepto de la "naturaleza global del contrato" que constituye un obstáculo insalvable para modificar un contrato público"4 (subrayo). En el asunto que ahora ocupa a la Contraloría, creo que no existe duda en que la esencia del objeto del contrato no fue modificada.

El objeto está definido en la cláusula cuarta del contrato inicial como la "construcción del alcantarillado sanitario de la carrera cuarta vía al cementerio del centro poblado de Payandé del Municipio de San Luis Tolima"; por su parte las obras adicionales se realizaron sobre la misma carrera cuarta, en el sector que conecta con la calle cuarta, más exactamente entre calles cuarta y tercera.

Pero, además, la razón por la que se adicionó esta obra radicó en que los predios de la calle cuarta debían conectarse a la red de alcantarillado que se estaba construyendo en la carrera cuarta, como bien lo explicó la comunidad al solicitar la complementación de la obra, petición que puede ser vista en la página 284 del documento que se allega como prueba.

En efecto, tenía razón la comunidad al pedir que la obra se realizara como parte del mismo contrato que se venía ejecutando, pues si se hiciera posteriormente, se incrementarían notoriamente los costos al tener que romper nuevamente la vía.

Ahora bien, podría afirmarse que esta situación pudo preverse al estudiar la viabilidad del contrato inicial, pero ocurrió que este fue firmado en otra vigencia presupuestal y por lo tanto no se tenían los recursos para hacer la obra. De manera que existe una relación directa entre el objeto del contrato y las obras adicionales, pues todas tienen que ver con la construcción de la red de alcantarillado de la carrera cuarta vía al cementerio y, por consiguiente, mal haría la Contraloría al sostener que se está modificando el objeto del contrato.

Sin duda que el objeto del contrato se ha modificado, pues como quedó dicho atrás toda adición de obras conlleva cambios en el objeto. Pero, lo que debe tener en cuenta el órgano de control es que, legamente es permitido que se modifique el objeto de un contrato estatal, siempre que no se altere su esencia, que fue precisamente lo que ocurrió en este caso. 2Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de Agosto del 2011. Exp. 18080; Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de Septiembre del 2013. 3Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de Febrero del 2013. Exp. 25802 4Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE. Creo, con todo respeto, que las razones antes expuestas soportadas en las pruebas que aportó en este momento procesal, desvirtúan el presunto detrimento y por tanto la Contraloría, una vez evaluado lo aquí dicho, deberá proceder al archivo de la investigación, al tenor del artículo 47 de la ley 610 2000, según el cual cuando se pruebe, entre otras situaciones, que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o que no comporta el ejercicio de gestión fiscal, deberá dictarse auto de archivo del proceso.

CAPÍTULO TERCERO PRUEBAS Me permito aportar como prueba un documento en PDF, donde aparece el expediente del contrato N. 413 del 19 de diciembre de 2017, incluidos los elementos de juicio que he referido en el presente escrito. CAPÍTULO CUARTO ANEXOS Me permito anexar el documento que menciono como prueba y el poder para actuar. CAPÍTULO QUINTO NOTIFICACIONES Recibiré notificaciones en la carrera 2 # 6-20, edificio Torreón de la Pola; correo electrónico: jcmontanezr@gmail.com"

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Los servidores del ciudadano.</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

En mismo CD allego información del contrato No. 413 de 2017, que ya hace parte integral probatorio del proceso.

VERSIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA RENDIDA POR EL SEÑOR FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO, IDENTIFICADO CON CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 5.824.834 de Ibagué - Tolima, dirección de residencia torre 2 apto 803 torres RFP - Ibagué, teléfono 3133876203, dentro del proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta ante la Administración Municipal De San Luis - Tolima, según radicado No. 112-042-021. (folio 54)

"En las Ibagué — Tolima a los (24) días del mes de octubre de dos mil veintitrés (2023) siendo (10:00) A.M., se presentó ante el investigador, el señor FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO, de conformidad con el Auto de Apertura No. 049 de fecha 18 de mayo de 2021, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado 112-042-021, con el fin de rendir exposición libre y espontánea en relación con los hechos materia de investigación, en consecuencia el investigador le hace saber que puede ser asistido por un abogado, quien manifestó que no. PREGUNTADO: Sobre sus generales de Ley, CONTESTO: Mi nombre, identificación y dirección son como quedaron escritos al inicio de la diligencia, de formación académica Profesional — Ingeniero Civil, estado civil Casado, actualmente me desempeño como Independiente, reporto bienes apartamento ubicado en la los Torre 2 Apto 803 Torres RFP de Ibagué - Tolima. PREGUNTADO: De conformidad con artículos 67 del CPACA y 112 de la Ley 1474 de 2011, debe indicar en esta diligencia la dirección de notificación y si autoriza ser notificado por correo electrónico. CONTESTÓ. Si autorizo la notificación por correo electrónico ing.fabiantrillerasOhotmail.com. Se le hace saber al señor FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO, que la exposición que va a en rendir es libre del apremio de juramento, voluntaria, que no tiene obligación de declarar contra C.N.). de sí mismo ni contra sus parientes en cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, ni contra su cónyuge o compañera permanente (Art. . 33 PREGUNTADO: Sírvase manifestar que tiene que decir frente a los hechos que se investigan. CONTESTO., Yo ejecute el contrato de obra pública 413 de 2017, cuyo objeto es la construcción de alcantarillado sanitario de la carrera cuarta vía al cementerio del el centro poblado Payande del municipio de San Luis, por un valor total de 263.352.354, cual se encuentra ejecutado y pagado en su totalidad. Sobre el objeto contractual, indica que la obra se va a realizar en la carrera cuarta pero como se aprecia en el plano adjunto a esta declaración donde se encuentra el levantamiento topográfico de la red de alcantarillado, se puede apreciar que el descole del mismo se debe pasar por la calle tercera, no con esto queriendo decir que esta por fuera del objeto contractual, así mismo la solicitud de las obra adicionales por parte de la comunidad contemplaban las obras de alcantarillado de la calle cuarta la cual obligatoriamente tenía que pasar por la carrera cuarta y por ende el descole de la calle tercera.

En conclusión para poder construir el alcantarillado de la calle cuarta se debe pasar por la carrera cuarta y la calle tercera. Respecto al valor inicial del contrato que es de 189.894.249, donde se manifiesta que es bastante cercano al límite de la menor cuantía, fue una selección abreviada de la cual salí seleccionado, y al generar la adición supera el tope de la menor cuantía, siendo esto un tema que no es de mi competencia teniendo en cuenta que yo lo único que hago es solicitud de la ejecutar, y tengo conocimiento por los documentos que poseo que la adición se dio por una la comunidad, posterior al inicio del contrato, reiterando que esas aprobaciones son del manejo de la administración y no del resorte del contratista.

Respecto a los precios unitarios, si bien es cierto no es de mi competencia la aprobación de adición ni el soporte técnico de la misma, si puedo afirmar que todos los

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Ítems de la adición son los mismos del contrato inicial, lo que significa que no hubo ningún tipo de ítem nuevo, estaban pactados los precios desde el principio. PREGUNTADO ¿Tiene algo más que agregar, corregir o suprimir a la presente diligencia? CONTESTÓ Adjunto, copia del plano y solicitud de la comunidad con la justificación técnica de la adición, en 5 folios,"

Por su parte, el señor CÉSAR SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, mayor de edad, domiciliado y residente en San Luis, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de Ex secretario de Planeación de San Luis Tolima e implicado en el proceso de la referencia, rindió VERSIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA, en el siguiente sentido:

"Respecto de los hechos que se investigan y a presentar algunos fundamentos jurídicos por los cuales considero que mi actuar, se ajusta a la ley. A juicio de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, la conducta presuntamente irregular y el posible detrimento, se fundamenta en que la Administración Municipal de San Luis, posiblemente ocasionó un detrimento patrimonial en la suma de SETENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL CIENTO CINCO PESOS M.C.T. (\$73.608.105), por cuanto las actividades que fueron objeto de la adición N. 01 del 27 de febrero de 2018, hecha al contrato de obra N. 413 del 19 de diciembre de 2017 está incurso en la irregularidad que describe así:

"El Municipio de San Luis celebró contrato de obra pública N. 413 de 2017 cuyo objeto es la construcción de alcantarillado sanitario de la carrera 4ª vía al cementerio del centro poblado de Payandé del Municipio de San Luis Tolima, el cual se encuentra terminado y pagado por un valor inicial de \$189.894.249 y una adición por valor de \$73.668.105 para un valor total de \$263.352.354. En el mismo orden de ideas, se aprecia que el objeto contractual indica que la obra de pavimentación y obras hidrosanitarias, se realizarán sobre la Kra. 4ª.

Sin embargo se observa que la adición beneficia la calle 4ª, es decir, en un lugar diferente al indicado en el objeto del contrato. De igual manera se aprecia que el contrato inicialmente pactado tiene un valor ya indicado de \$189.894.249, el cual es bastante cercano al límite de la menor cuantía, el cual es de \$206.560.760. Por consiguiente, se aprecia que, al realizar la adición, se supera ampliamente el valor de la menor cuantía, contrato que finalmente tuvo el valor mencionado de \$263.352.354.

De acuerdo con todo lo anterior, se observa entonces que la adición se encuentra por fuera del objeto contractual, así como es una evasión evidente al proceso de licitación. Por consiguiente, es una actuación contractual improcedente y por lo tanto se puede apreciar un presunto detrimento patrimonial por el valor de la adición impertinente de \$73.668.105." Sostiene la Contraloría que la adición por \$73.668.105 hecha al contrato N. 413 de 2017, por el entonces Alcalde Municipal de San Luis, se realizó sobre un objeto no previsto en este, imputación a la que me refiero en los siguientes términos:

Evidentemente toda adición a un contrato implica la modificación del objeto, pues conduce a realizar actividades no previstas en el objeto inicial. Es decir, hay modificaciones legalmente permitidas. Lo que está prohibido es modificar el objeto en actividades que no tengan relación con el objeto inicial, o, dicho de otra forma, en estricto sentido, cuando a un contrato se agreguen actividades que estén relacionadas con el objeto del contrato, se entiende como si no hubiera sido modificado este y por lo tanto es viable legalmente.

En el asunto que ahora ocupa a la Contraloría, creo que no existe duda en que la esencia del objeto del contrato no fue modificada. El objeto está definido en la cláusula

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del Tolima</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

cuarta del contrato inicial como la "construcción del alcantarillado sanitario de la carrera cuarta vía al cementerio del centro poblado de Payandé del Municipio de San Luis Tolima"; por su parte las obras adicionales se realizaron sobre la misma carrera cuarta, pero en el sector que conecta con la calle cuarta.

Como podrá observarse en el plano que aportó como prueba, las obras realizadas en la calle cuarta, no tenían otra finalidad que resolver de una vez por todas el problema del alcantarillado de la carrera cuarta, pues las aguas residuales captadas en la calle cuarta descolan en el alcantarillado de la carrera cuarta. De no hacerse la obra adicional, justo en el momento en que se efectúa la construcción del acueducto de la carrera cuarta, habría que, en un inmediato futuro, intervenir nuevamente esta obra, cuando se llegare a ejecutar aquella, caso en el cual sí se ocasionarían mayores costos para el Municipio.

Pero, además, los predios de la calle cuarta debían conectarse a la red de alcantarillado que se estaba construyendo en la carrera cuarta. Fue esto lo que solicitaron los miembros de la comunidad mediante petición radicada en el despacho de la Alcaldía que puede ser vista en el expediente. En efecto, tenía razón la comunidad al pedir que la obra se realizara como parte del mismo contrato que se venía ejecutando, pues, reitero lo antes dicho, si se hiciera posteriormente, se incrementarían notoriamente los costos al tener que romper nuevamente la vía. Ahora bien, podría afirmarse que esta situación pudo preverse al estudiar la viabilidad del contrato inicial, pero ocurrió que este fue firmado en otra vigencia presupuestal y por lo tanto no se tenían los recursos para hacer la obra.

De manera que existe una relación directa entre el objeto del contrato y las obras adicionales, pues todas tienen que ver con la construcción de la red de alcantarillado de la carrera cuarta vía al cementerio y, por consiguiente, mal haría la Contraloría al sostener que se está modificando indebidamente el objeto del contrato. Sin duda que el objeto del contrato se ha modificado, pues como quedó dicho atrás toda adición de obras conlleva cambios en el objeto. Pero, lo que debe tener en cuenta el órgano de control es que, está legalmente permitido que se modifique el objeto de un contrato estatal, siempre que no se altere su esencia, que fue precisamente lo que ocurrió en este caso.

Este tema ha sido suficientemente aclarado por la jurisprudencia del Consejo de Estado que sobre el particular ha definido: "Como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado, el poder de modificación de la Administración es limitado y debe respetar la sustancia del contrato celebrado, su esencia y la de su objeto, pues una alteración extrema significaría un contrato diferente"¹(subrayo).

En otro pronunciamiento dijo la alta Corporación: "Por ello, el alto Tribunal no ha dudado en decretar de oficio la nulidad absoluta del contrato cuando se termina ejecutando un 1 Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de Agosto del 2011. Exp. 18080; Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de Septiembre del 2013. objeto diferente al contratado y se presentan variaciones sustanciales a lo inicialmente pactado.² La Unión Europea, órgano al que ha acudido el Consejo de Estado Colombiano para fundamentar su jurisprudencia en lo relacionado con los contratos estatales ha dicho:

Sin perjuicio del análisis de cada caso, según lo estipulado en el pliego de condiciones o surgido de la naturaleza del contrato, lo que siempre resulta i n a l t e r a b l e d u r a n t e t o d o e l " i t e r " del contrato, es la modificación del núcleo esencial del objeto, pues en este caso existiría una novación de la obligación que conllevaría a la invalidez del

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

contrato modificatorio, por contravenir las normas y principios de la contratación estatal, en especial, los de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad.

No sucede lo mismo, respecto de los elementos accesorios, los cuales podrían ser objeto de modificación con el cumplimiento de los requisitos legales. En este sentido, el núcleo esencial del objeto se entendería incluido en el concepto de la "naturaleza global del contrato" que constituye un obstáculo insalvable para modificar un contrato público"3 (subrayo). Ahora bien, respecto de la presunta violación al régimen de contratación estatal me permito manifestar lo siguiente: En el presente asunto, mi actuación está limitada a la condición de supervisor del contrato y mis deberes estaban consignados en la cláusula octava del mismo, entre los cuales tenía la de verificar la ejecución del contrato, presentar informes sobre dicha ejecución, autorizar los pagos al contratista, pero en ningún momento efectuar controles y revisiones de orden legal.

Así las cosas, no es responsabilidad del supervisor del contrato evitar que la celebración de la adición del mismo cumpla con los límites de orden formal, sean por razón del objeto o por razón de la cuantía, pues tales decisiones escapan al deber y competencia del interventor. Esta será una responsabilidad de los responsables de la revisión jurídica del contrato. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 las actividades de interventoría e interventoría tienen como objeto "vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado". Es decir, su actividad es posterior 2 Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de Febrero del 2013. Exp. 25802 3 Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE. a la celebración del contrato o adición del mismo.

Es cierto que legalmente es procedente una supervisión de orden jurídico, pero en este caso debe dejarse a cargo de un profesional en derecho que bien puede el ente oficial contratarlo según dispone la norma citada, más no dejar en cabeza de un ingeniero la supervisión legal. Pero además, el supervisor del contrato, como vigilante de la ejecución técnica del mismo, responde fiscalmente siempre y cuando la ejecución del contrato supervisado haya causado un detrimento patrimonial al ente estatal contratante.

Dice la Contraloría General de la República lo siguiente4: "Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal. La responsabilidad fiscal de los supervisores o interventores se presume cuando: (i) hayan sido condenados penalmente o sancionados disciplinariamente por los mismos hechos a título de dolo y (ii) omitan el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas." (subrayo).

En otro concepto dice el ente general de control lo siguiente: Como consecuencia de lo anterior, son responsables fiscales los supervisores o interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre determinado contrato estatal se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual o en el cumplimiento de las condiciones de 4Contraloría General de la República, Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales G-EFSICE-02 PAG. 12. 5 Contraloría General de la República, Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado G-EFSICE-01.PAG 12. calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado. (subrayo).

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La Contraloría del Pueblo</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

En el presente caso la Contraloría no está afirmando que en la ejecución del contrato de obra se haya causado un detrimento patrimonial real, las presuntas faltas son de orden formal, aparentemente por no cumplir los requisitos legales, ya sea por modificar indebidamente el objeto del contrato o por evadir el proceso de licitación. Estas fallas, de llegar a ser ciertas, no conllevan detrimento, no implican que el objeto contratado no se halla ejecutado o que las obras sean deficientes o que lo pagado no corresponda a lo realizado por el contratista de la obra. Así las cosas, y de acuerdo con los conceptos antes referidos, no hay lugar a responsabilidad fiscal en cabeza del suscrito supervisor cuya actuación se limita a la vigilancia técnica de la ejecución del contrato en la forma en que lo asume.

PRUEBAS

Me permito aportar como prueba un plano en el que muestro cómo las obras que se ejecutaron en la calle cuarta del corregimiento de Payandé están directamente relacionadas con el alcantarillado de la carrera cuarta de la misma población. Aporto también los estudios de cálculo del alcantarillado que fue objeto del contrato de obra. Informes de supervisión. Informes de interventoría. Informes del contratista. Solicitud de la comunidad APU del contrato Actas del contrato”

De acuerdo a lo anterior, resulta imperioso realizar una valoración de cada una de las pruebas allegadas en pro del esclarecimiento de los hechos y a efectos de analizar la configuración de los elementos de la responsabilidad fiscal en el caso en concreto.

Lo primero sea analizar los soportes que evidencian la ejecución contractual en la cual relacionan a continuación y que hacen parte del material probatorio del cartulario:

- En cartulario a se encuentra un CD que contienen los soportes del hallazgo fiscal. Copia de los soportes que respaldan la ejecución del contrato de obra N. 413 de 2017 y su adicional, Informe técnico de la vista practica al sitio de ejecución del contrato No. 413 de 2017 y su adicional, registro fotográfico del seguimiento de las obras, estudios previos, estudios de factibilidad, diseños, Apus, ofertas, certificado y registro presupuestal, pólizas de cumplimiento y sus adicionales, actas de comité técnico de obras informes de supervisión actas de recibo parcial y total, comprobantes de pago y acta de germinación.
- Respuesta entidad 15 de junio de 2021. (Folios 37) CD, Respuesta entidad contiene: Oficio respuesta, pago final y liquidación, justificación técnica, informe de interventoría estudio previo, estudio económico del sector, acta parcial de recibo. Acta modificatoria, acta de adición. (Folio 38)
- Certificado disponibilidad presupuestal de la adición No. 20188000215, 27/03019 (folio 55)
- Acta de comité técnico de obra solicitud de incluir nuevas obras (folios 58 al 59)
- justificación técnica sobre la necesidad de ejecutar más cantidades de obra en redes de alcantarillado en el mismo sector. (Folios 57 al 59).

De acuerdo a lo expuesto, se trae a colación los soportes allegados que dan cuenta de la ejecución contractual, así:

72

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del desarrollo</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

**ACTA DE LIQUIDACIÓN DE OBRA
CONTRATO No. 413 DE 2017**

CONTRATO No:	CONTRATO DE OBRA No. 413
OBJETO:	CONSTRUCCIÓN DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA CARRERA 4 VIA AL CEMENTERIO DEL CENTRO POBLADO DE PAYANDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA
FECHA DE LEGALIZACIÓN:	19 DE DICIEMBRE DEL 2017
VALOR INICIAL:	\$ 189.894.249,00 M/CTE
VALOR ADICIONAL:	\$ 73.668.105,00 M/CTE
VALOR TOTAL:	\$ 263.562.354,00 M/CTE
PLAZO INICIAL:	CUATRO (04) MESES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO
FECHA DE ACTA DE INICIO	17 DE ENERO DE 2018
CONTRATANTE:	MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA
CONTRATISTA:	FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO
INTERVENTOR:	ANDRES FERNANDO VILLANUEVA BARRAGAN
SUPERVISOR:	CESAR SANCHEZ RODRIGUEZ

En el municipio de San Luis, departamento del Tolima a los Diecisiete (17) días del mes de Abril de 2018, se reunieron FABIAN MAURICIO TRILLERAS MOLANO Contratista, CESAR SANCHEZ RODRIGUEZ Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, el doctor CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO Alcalde Municipal de San Luis Tolima, con el único fin de liquidar el contrato No. 413 de 2017, cuyo objeto es "CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA CARRERA 4 VIA AL CEMENTERIO DEL CENTRO POBLADO DE PAYANDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA".

DESARROLLO DEL CONTRATO

Se especifica el desarrollo cronológico del contrato con el fin de determinar si el plazo se cumplió en el tiempo previsto.

ACTAS SUSCRITAS

ACTA DE INICIO:	17 DE ENERO DE 2018
DTRO SI No. 01:	27 DE FEBRERO DE 2018
ACTA FINAL Y DE SUPERVISION:	17 DE ABRIL DE 2018

BALANCE DEL CONTRATO

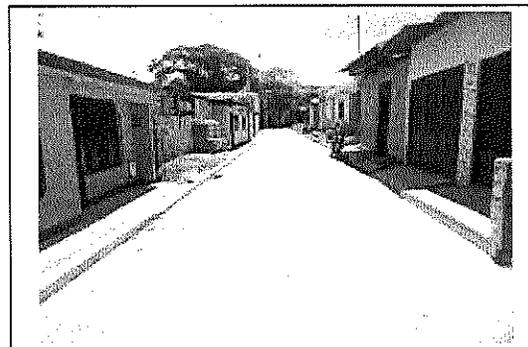
BALANCE FINANCIERO DEL CONTRATO		
Valor del Contrato por parte del Ente Contratante	:	\$189.894.249,00
Valor Adición No. 01	:	\$ 73.668.105,00
Valor Anticipo	:	\$56.968.274,00

Valor Acta Parcial No. 01	:	\$64.911.442,84	
Valor Acta Final	:	\$141.682.637,16	
Saldo sin Ejecutar	:	\$0,00	
SUMAS IGUALES	:	\$263.562.354,00	\$263.562.354,00

REGISTRO FOTOGRAFICO:

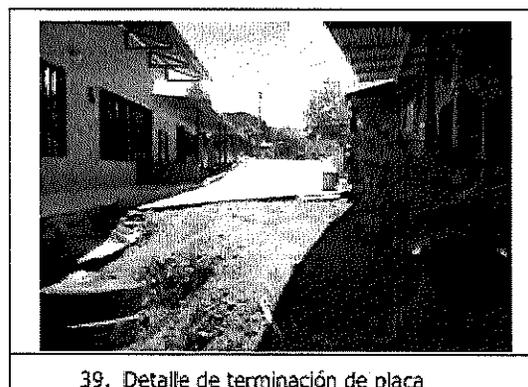


36. Vista general primer tramo



37. Vista desde el otro costado

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la certeza del trabajo</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023	



En segundo lugar, resulta imperioso analizar la necesidad relacionada con la suscripción del acta de adición, la cual se fundamenta en la necesidad de la comunidad sumado a las condiciones técnicas que viabilizan la situación, frente a lo cual se allegaron los siguientes soportes y se encuentran contenido CD a folio 38 del expediente:

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

1. Que el municipio de San Luis – Tolima celebó contrato de obra No. 413 con FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO, el cual tiene por objeto: "CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA CARRERA 4 VIA AL CEMENTERIO DEL CENTRO POBLADO DE PAYANDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS – TOLIMA".
2. Que la ampliación en valor del contrato 413 de 2017, se debe a que la comunidad del corregimiento de payande que reside sobre la Calle 4 Entre Carrera 4 y Carrera 3, realizo una petición verbal y por escrito a la alcaldia municipal la construcción de la red de alcantarillado sanitaria sobre esta via y así de esta manera poder dar solución a sus problemas de manejo de aguas residuales, teniendo en cuenta que ya se encuentran realizando trabajos de construcción de la red sanitaria sobre la Carrera 4 Vía al Cementerio, por lo cual la alcaldia municipal ve viable la realización de estas obras y así poder ampliar la cobertura a más familias beneficiadas con una buena infraestructura para mejorar las condiciones sanitarias de la población del corregimiento de Payande

93

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la garantía más del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Señor:

CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO

Alcalde Municipal

San Luis - Tolima

Asunto: solicitud de Alcantarillado

Reciba un cordial saludo de los habitantes del sector de la calle 4 entre carrera 4 y carrera 3 del corregimiento de Payande.

Respetado ingeniero, los abajo firmantes solicitamos a usted y a la administración municipal, se nos ejecute la red de alcantarillado con sus respectivas domiciliarias en nuestros predios de la calle anteriormente ya referenciada, aprovechando la infraestructura y trabajos que se vienen realizando en la calle 4 vía al cementerio, a la cual nuestros predios deben ser conectados a esta red en construcción. Por lo tanto, solicitamos conectarnos a dicha red ahora y no más tarde en la cual tengamos que romper la vía, incrementando así los costos para un futuro del municipio, y de esta manera poder contar con un buen servicio de saneamiento básico de nuestras familias.

Agradecemos de antemano su atención y colaboración prestada.

Recibido
[Firma]
13/03/2023
Febre

Cordialmente;

[Firma]
C.C. 1105680679 Espinal.

[Firma]
C.C. 110473444 IBague

Así mismo se allega la justificación para realizar la adición de las cantidades de obra para el mejoramiento del sistema de alcantarillado en la calle 4 entre Cra. 4 y 3 del Corregimiento de Chicoral – Tolima, la depone lo siguiente:

NECESIDADES

1. Adicionar el monto de Setenta y Tres Millones Seiscientos Sesenta y Ocho Mil Ciento Cinco Pesos M/Cte. (\$73.668.105,00), sustentados en la **disponibilidad presupuestal No. 2018000215 dada por la Secretaria de Hacienda del Municipio de San Luis, con fecha del 27 de Febrero del 2018**, para el contrato de obra cuyo objeto: **CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA CARRERA 4 VIA AL CEMENTERIO DEL CENTRO POBLADO DE PAYANDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS – TOLIMA**

También se encuentra en el mencionado CD a folio 38, el acta de adición de cantidades de obra donde se detalla los ítems ha adicionar como se detalla a continuación:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023	

ACTA DE ADICION No. 01 AL CONTRATO No. 413 - 2017 CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA Y FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO

Entre los suscritos a saber; **CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.105.940 de San Luis Tolima, quien obra en nombre y representación del Municipio del San Luis Tolima, en su calidad de Alcalde Municipal, y quien para efectos del presente contrato se denominará **EL MUNICIPIO**, y por otra parte, el Ingeniero **FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO**, identificado con cedula de ciudadanía número No. 5.824.834 de Ibagué Tolima y quien en el presente documento será el contratista hemos convenido celebrar la presente Acta de Adición No. 01 al contrato No. 413 de 2017, previas las siguientes consideraciones **A)** Que de conformidad con la justificación técnica elaborada por el Secretario de Planeación y Desarrollo, justificado en que, la comunidad del corregimiento de payande que reside sobre la Calle 4 Entre Carrera 4 y Carrera 3 realizo una petición verbal y por escrito a la alcaldía municipal la construcción de la red de alcantarillado sanitaria sobre esta via y así de esta manera poder dar solución a sus problemas de manejo de aguas residuales, teniendo en cuenta que ya se encuentran realizando trabajos de construcción de la red sanitaria sobre la Carrera 4 Via al Cementerio, por lo cual la alcaldía municipal ve viable la realización de estas obras y así poder ampliar la cobertura a más familias beneficiadas con una buena infraestructura para mejorar las condiciones sanitarias de la población del corregimiento de Payande y para garantizar que la obra inicialmente contratada permanezca en el tiempo y cumpla su objetivo propuesto, se hace necesario realizar adición en valor de los item no previstos **B)** Que el ajuste previsto por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, se logre cumplir con el objetivo principal del presente contrato y así de esta manera se pueda contar con una nueva infraestructura de red de alcantarillado santario para la población de Payande, por lo cual convenimos **CLAUSULA PRIMERA:** Adicionar al contrato de obra pública No. 413 de 2017, con los siguientes items, los cuales se discriminan por su valor unitario y total

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD	VALOR TOTAL
CALLE 4 ENTRE CARRERA 4 Y CARRERA 3				
1	Localización y replanteo	M	110.00	\$ 264.000.00
2	Cerramiento lona verde	M	110.00	\$ 1.626.000.00
3	Excavación en material común	M3	172.80	\$ 5.927.040.00
4	Excavación en material conglomerado	M3	137.44	\$ 6.576.504.00
5	Suministro e instalación de cama en arena	M3	16.74	\$ 1.272.240.00
6	Suministro e instalación de tubería PVC corrugada 200 mm	M	110.00	\$ 7.832.000.00
7	Suministro e instalación de tubería PVC corrugada 160 mm	M	140.00	\$ 7.980.000.00
8	Suministro e instalación de kit silla yee 160 x 200 mm	Und	16.00	\$ 2.640.000.00
9	Construcción caja de inspección 0.6 x 0.6 m	Und	16.00	\$ 6.556.400.00
10	Camara de Caída tubería 8" a 12"	M	2.00	\$ 584.000.00
11	Placa de fondo de Ø = 1.2 m para pozo de inspeccion incluye carbueta	Und	2.00	\$ 1.237.000.00
12	Cilindro en ladrillo tolete pozo de inspeccion Ø int 1.20 M H=3.0 E=0.20	M	5.00	\$ 3.429.500.00
13	Construcción cono de reducción en concreto reforzado n= 0.65 m	Und	2.00	\$ 1.016.000.00
14	Suministro e instalación de piso en fierro Ø= 3/8" incluye pintura antibacteriana	Und	10.00	\$ 207.000.00

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Al servicio del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

15	Suministro e instalación de oro tapa tráfico pesado Ø= 0.55 m	Und	2.00	\$	636.400.00
16	Releño con material seleccionado de la excavación	M3	152.00	\$	9.912.800.00
17	Releño con material de rebase	M3	36.00	\$	2.444.400.00
18	Enlucados en madera	M2	55.00	\$	1.738.000.00
19	Retiro de material sobrante	M3	32.00	\$	851.200.00
SUB TOTAL					\$ 58.534.484.00
ADMINISTRACION					\$ 10.608.207.00
IMPREVISTOS					\$ 1.178.690.00
UTILIDADES					\$ 2.946.724.00
TOTAL					\$ 73.668.105.00

CLAUSULA SEGUNDA. MODIFIQUESE LA CLAUSULA SEGUNDA. Como consecuencia de la adición de items no previstos, el valor inicial del contrato se incrementa en la suma de Setenta y Tres Millones Seiscientos Sesenta y Ocho Mil Ciento Cinco Pesos M/Cte. (\$73.668.105.00), tasándose éste de manera definitiva en Doscientos Sesenta y Tres Millones Quinientos Sesenta y Dos Mil Trescientos Cincuenta y Cuatro Pesos (\$263.562.354.00) **CLAUSULA TERCERA.** La adición de que trata el presente acuerdo de voluntades de acuerdo al Acta Adicional No. 01, se pagará con cargo al certificado de disponibilidad No. 2018000215 del 27 de Febrero de 2018, expedido por el Secretario de Hacienda Municipal **CLAUSULA CUARTA.** El contratista queda obligado a ampliar el monto de los amparos inicialmente constituidos **CLAUSULA QUINTA.** Mantener inalterable en todo lo demás el contrato de obra pública No. 413 de 2017.

Po último, de acuerdo a lo contenido en los documentos que soportan la ejecución contractual se evidencia registro fotográfico del desarrollo de lo adicióno y lo contractualmente pactado, tal y como se relaciona:

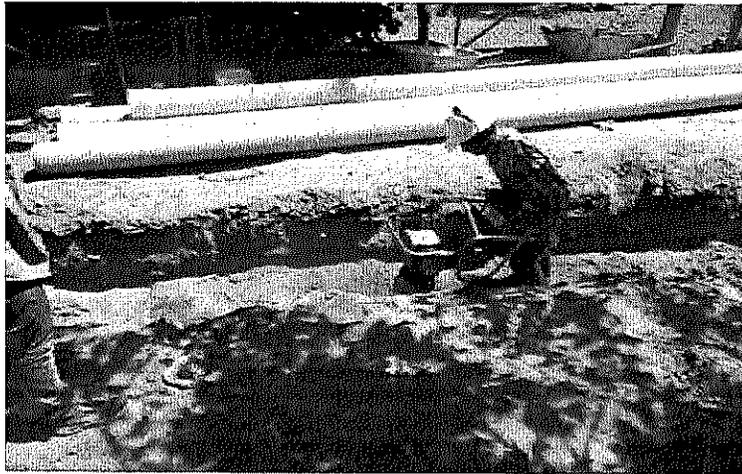
5. REGISTRO FOTOGRAFICO

EXCAVACION MECANICA



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

RELLENOS Y COMPACTACION



Asimismo, conforme el informe del supervisor, evidencia este Despacho que se detallan las cantidades de obra adicionadas, las cuales guardan relación y tiene conexidad próxima con el objeto del contrato, que consistía en la construcción y mejora del sistema de alcantarillado del Corregimiento de Payande, en el Municipio de San Luis, Tolima, por lo que no hay que se respalda la coherencia con los estudios previos realizados para la formulación y ejecución del proyecto.

De igual forma, se advierte que la adición consagrada la lista de precios unitarios en el presupuesto presentado por el contratista, la cual es visible en el folio 210 del documento mencionado y que conforme lo allí expuesto, permite concluir que en atención al artículo 40 de la Ley 80 de 1993 se ha demostrado el cumplimiento de los requisitos establecidos que señalan «*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales*», de manera que no es dable determinar que la suscripción de la adición conllevó a la vulneración de la normativa vigente.

Al respecto, es pertinente aceptar los argumentos jurídicos expuestos por el Dr. Montañez respecto a la adición de contratos de obra, en el sentido de señalar que las adiciones en un contrato no implican la modificación del objeto per se, ya que conducen a realizar actividades no previstas en el objeto inicial. Es decir, existen modificaciones legalmente permitidas, por cuanto lo que está prohibido es modificar el objeto en actividades que no tengan relación con el objeto original. En otras palabras, cuando se agregan actividades relacionadas con el objeto del contrato, se entiende que no ha habido una modificación y, en consecuencia, la adición es legalmente viable.

Así las cosas, de acuerdo a la necesidad de la adición y su viabilidad jurídica, resulta imperioso traer a colación lo dispuesto por la jurisprudencia y la normativa vigente con relación a ello, frente a lo cual la Agencia Nacional de Contratación Pública mediante concepto C-017 de 2025 expone:

[...] la ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las Entidades Públicas estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad de interés colectivo que pretende satisfacer. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes pueden identificar alguna de las siguientes situaciones: i) la

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades a las inicialmente previstas, a lo que se le conoce como "mayores cantidades de obra", "obras adicionales" o adición de "ítems contractuales"; y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan "obras extra" o "amplían el alcance" del contrato mediante la celebración de un "contrato adicional".

[...]

No obstante, la expresión "contrato adicional" al igual que las otras nociones doctrinarias y jurisprudenciales arriba señaladas entre comillas son de uso común en la práctica contractual por las Entidades Estatales. En ese sentido, dada la naturaleza de este sistema de precios, que contempla la posibilidad de variar las cantidades e ítems originalmente previstos entre las partes, tanto la jurisprudencia como la doctrina han desarrollado los conceptos de "mayores cantidades de obra" y de "obras extras o adicionales", nociones que no corresponden a la misma figura jurídica, tal y como se procede a explicar. Mientras que las "mayores cantidades de obra" implica aumentar las cantidades de los ítems pactados desde el comienzo, la noción de "obras extras o adicionales" exige incluir obras o actividades que no habían sido convenidas, pero que, de todos modos, son indispensables para el cumplimiento del objeto.

Así mismo, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, con respecto a la adición de contratos expreso:

"[...] la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

[...]

La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración [...] Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.

Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del caballero</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

celebrado.”

En el mismo sentido en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha manifestado con respecto a la legalidad de la adición de contratos estatales en especial mediante sentencia C-300 de 2012, en la cual se refirió a la posibilidad de modificar los contratos estatales así:

*“Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato.¹ Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la **sentencia C-949 de 2001**, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.*

[...]

*La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza **incompletos**, es decir, **(i)** los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y **(ii)** en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso” [énfasis dentro del texto].”*

En el asunto que ahora ocupa a la Contraloría, no existe duda en que la esencia del objeto del contrato no fue modificada. El objeto está definido en la cláusula cuarta del contrato inicial como la “construcción del alcantarillado sanitario de la carrera cuarta vía al cementerio del centro poblado de Payandé del Municipio de San Luis Tolima”; por su parte las obras adicionales se realizaron sobre la misma carrera cuarta pero en el sector que conecta con la calle cuarta, lo cual sin duda presenta conexidad y se encuentra relacionado con el objeto inicial.

Como podrá observarse en el informe de interventoría que aportó como prueba del cumplimiento de las obras ejecutadas en la calle cuarta a (folio 38 CD subcarpeta informe de interventoría) no tenían otra finalidad que resolver de una vez por todas el problema del alcantarillado de la carrera cuarta, pues las aguas residuales captadas en la calle cuarta descolan en el alcantarillado de la carrera cuarta. De no hacerse la obra adicional, justo en el momento en que se efectúa la construcción del acueducto de la carrera cuarta,

¹ Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La garantía de la calidad</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

habría que, en un inmediato futuro, intervenir nuevamente esta obra, cuando se llegare a ejecutar aquella, caso en el cual sí se ocasionarían mayores costos para el Municipio.

Pero, además, los predios de la calle cuarta debían conectarse a la red de alcantarillado que se estaba construyendo en la carrera cuarta. Fue esto lo que solicitaron los miembros de la comunidad mediante petición radicada en el despacho de la Alcaldía que puede ser vista en el expediente. En efecto, tenía razón la comunidad al pedir que la obra se realizara como parte del mismo contrato que se venía ejecutando, pues, reitero lo antes dicho, si se hiciera posteriormente, se incrementarían notoriamente los costos al tener que romper nuevamente la vía. Ahora bien, podría afirmarse que esta situación pudo preverse al estudiar la viabilidad del contrato inicial, pero ocurrió que este fue firmado en otra vigencia presupuestal y por lo tanto no se tenían los recursos para hacer la obra.

De manera que existe una relación directa entre el objeto del contrato y las obras adicionales, pues todas tienen que ver con la construcción de la red de alcantarillado de la carrera cuarta vía al cementerio y, por consiguiente, mal haría la Contraloría al sostener que se está modificando indebidamente el objeto del contrato. Sin duda que el objeto del contrato se ha modificado, pues como quedó dicho atrás toda adición de obras conlleva cambios en el objeto. Pero, lo que debe tener en cuenta el órgano de control es que, está legalmente permitido que se modifique el objeto de un contrato estatal, siempre que no se altere su esencia, que fue precisamente lo que ocurrió en este caso.

Ahora bien, con relación a la ejecución dentro de los términos contractuales de la adición, resulta valiosa enfatizar que conforme lo consignado en el acta de liquidación, dichos ítems fueron ejecutados y realizados en debida forma sin presentarse alteraciones o novedades en su ejecución, de manera que observado el contenido del informe técnico de la visita técnica realizada al contrato No. 413 de 2017 y su adicional, en esencia no es una observación con incidencia disciplinaria, ya que según lo expuesto por el grupo auditor, la observación se centra en obviar de manera presunta un proceso de licitación y en realizar una adición que modifica el objeto contractual. Sin embargo, aunque el último presupuesto ha quedado decantado y demostrado que la adición si tiene relación intrínseca con el objeto contractual, aún bajo el hipotética de considerar afirmativa la teoría del hallazgo, dicha situación no es de la competencia y resorte del Ente de control fiscal, sino que correspondería a otras autoridades como disciplinarias o penales si fuese el caso.

Así las cosas, es claro para este Despacho que por el solo hecho de realizar una adición no es constitutivo de daño patrimonial, porque en primer lugar las adiciones están regladas y permitidas, el informe no plantea deferencias en la calidad y cantidad de obras contratadas, ejecutadas y canceladas, y en especial del registro fotográfico se infiere el mejoramiento en la claridad de vida los habitantes del sector de la calle cuarta vía al cementerio, que esencia es lo que se persigue con la ejecución de estos recursos públicos, siendo necesario y procedente abstenerse de continuar con las actuaciones fiscales derivada del PRO-112-042-021 contra le municipio de San Luis –Tolima.

En conclusión, tal y como se planteó en el hallazgo fiscal No. 039 del 12 de febrero de 2021, la afirmación de que la simple adición de un contrato genera un daño patrimonial no resulta cierta. Esto se sustenta en que, como bien lo estimó el grupo auditor al cuestionar la adición al contrato No. 143 de 2017, no basta con agregar unas cantidades de obra para atribuir un daño patrimonial. La adición se realizó en respuesta a la urgente necesidad de la comunidad del Corregimiento del Chicoral de mejorar sus condiciones sanitarias y ambientales, las cuales estaban en riesgo debido a la ausencia y colmatación

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del subsuelo.</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

de las redes de alcantarillado. Esta situación fue comunicada al alcalde, mediante una carta de solicitud de alcantarillado firmada en febrero de 2018 por más de 25 habitantes del sector de la Calle Cuarta, vía al cementerio (folios 55 a 56).

Se concluye de lo anterior que con la ejecución del contrato de obra NO. 413 de 2017 y su adicional, cuyo objeto era "Construcción sistema e alcantarillado Corregimiento de Paynade municipio de San Luis Tolima" contratista Fabián Mauricio Trilleras Lasso, si cumplió con las obligaciones pactadas en el mencionado contrato, toda vez como se demostró que se cumplieron con las obligaciones pactadas, lo mismo que el contratante cumplió con los pagos establecidos según las actas parciales de avance de la interventoría, desvirtuando con ello lo planteado por el grupo auditor en el hallazgo fiscal No. 039 del 12 de febrero de 2021, al no existir ninguna irregularidad en el desarrollo del proceso precontractual, contractual y ejecución, concluyéndose la no materialización del daño al haberse probado que el hecho no existió, siendo procedente el archivo de las presentes diligencias fiscales dentro del PRO 112-042-021.

En vista de lo anterior y teniendo en cuenta que el proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme a lo dispuesto en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011. El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento completo, pleno o integral del daño real cierto en tanto haya sido ocasionado al patrimonio público, y en todo caso en ejercicio de gestión fiscal.

Ahora bien, la ley ha dispuesto que durante el proceso fiscal, es posible el archivo del proceso si se acreditan unas causales que el legislador ha prescrito en el artículo 47 de la Ley 610 así:

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

Según el precepto anterior, habrá lugar a proferir Auto de Archivo cuando se acredite alguna de las causales señaladas en la anterior disposición, dentro de las cuales destacamos que el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal. De otra parte, el artículo 48 de la misma ley expresa que el funcionario competente proferirá Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal cuando: 1) Esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados; 2) Estén acreditados los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado. Una interpretación armónica de los artículos 47 y 48 de la Ley 610 de 2000 permite concluir, que si una vez adelantada la labor investigativa por el ente de control, se constata que no existen los medios probatorios que acrediten todos los elementos de la responsabilidad fiscal, no queda otra alternativa que archivar el proceso a favor de los investigados.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la centralidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

En este proceso el Despacho procede a evaluar los requisitos legales para la procedencia del archivo del presente proceso bajo las siguientes premisas o tesis: En la medida en que esté probada alguna de las causales de que trata el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, es obligatorio reconocer esa circunstancia a favor del investigado y archivar el proceso. Es decir, si se encuentra que al menos uno de los elementos de la responsabilidad fiscal es inexistente, se debe archivar el proceso conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000.

También es importante hacer claridad que el hecho que originó el hallazgo fiscal No. 039 de 2021, consistía en el haber adicionado unas cantidades de obra al citado contrato, situación fáctica que fue desvirtuada por los presuntos responsables en sus versiones libres y soportes allegados, y en esta etapa del proceso, una vez estudiados, analizados y apreciados integralmente los elementos probatorios allegados al plenario, bajo la luz de las reglas de la sana crítica y persuasión racional de la prueba de que trata el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, el Despacho considera que como quiera que al plenario fueron allegados elementos materiales probatorios que desvirtúan de plano el hallazgo de la referencia, del presunto daño en el proceso de responsabilidad fiscal Rad. 112-042-021.

Así las cosas, no estarían dadas las condiciones para imputar responsabilidad fiscal por parte de esta Dirección; en el entendido que no se reúnen los presupuestos legales para proferir Auto de Imputación, según las indicaciones del artículo 48 de la Ley 610 de 2000. **En síntesis**, se considera procedente archivar las presentes diligencias, porque del material probatorio allegado se puede inferir que las obligaciones pactadas en el contrato de obra No. 413 de 2017 y su adicional, siendo procedente para el despacho determinar el archivo del presente proceso.

Teniendo en cuenta que la existencia del daño investigado no resultaba cierto, real y determinado, por estarse frente a un contrato el cual se cumplió como quedo probado en el presente proveído.

Por último, conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone: "*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 hubiera estado representado por un apoderado de oficio...*"; se enviará para su revisión al superior jerárquico funcional la presente decisión.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar probada la causal que conlleva al archivo de la acción fiscal, toda vez que se probó que el hecho no existió y por ende conduce al archivo de las presentes diligencias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar el archivo de la acción fiscal por los hechos objeto del proceso de Responsabilidad Fiscal **112-042-2021** adelantado ante la Administración Municipal de San Luis - Tolima, en contra de los señores CARLOS FERNANDO BONILLA LUGO, identificado con cedula de ciudadanía No. 14.105.940 de San Luis, en calidad de Alcalde, para la época de los hechos; el señor CESAR SANCHEZ RODRIGUEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 93.393.987 de Ibagué – Tolima, en calidad de Secretario de Planeación (Supervisor), para la época de los hechos, el señor FABIAN MAURICIO TRILLERAS LASSO, identificado con cedula de ciudadanía No. 5.824.834 de Ibagué – Tolima, en calidad de Contratista, para la época de los hechos, de conformidad con las consideraciones expuestas.

ARTÍCULO TERCERO: Desvincular como tercero civilmente responsable a la compañía de seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con Nit. 860.524.654-6, entidad que con ocasión al contrato de seguros suscrito con la Administración municipal de San Luis - Tolima, expidió la Póliza Global Seguro de Manejo Sector Oficial No. 480-64-99400000590, en la Calle 100 No. 9A-45 Bogotá, Colombia o al correo electrónico notificaciones@solidaria.com.co, haciéndole saber que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO: En el evento que con posterioridad aparecieran nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenara la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO QUINTO: Enviar, el expediente dentro de los tres (3) días siguientes al Superior Jerárquico o Funcional, a fin de que se surta el grado de consulta acorde con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SEXTO: Enviar copia de la presente providencia a la entidad afectada, con el propósito que surta los trámites de carácter contable, presupuestal y financiero que correspondan y las demás que considere necesarias.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, notifíquese por estado el contenido de la presente providencia a los sujetos procesales, apoderados si hubieres y compañías de seguros.

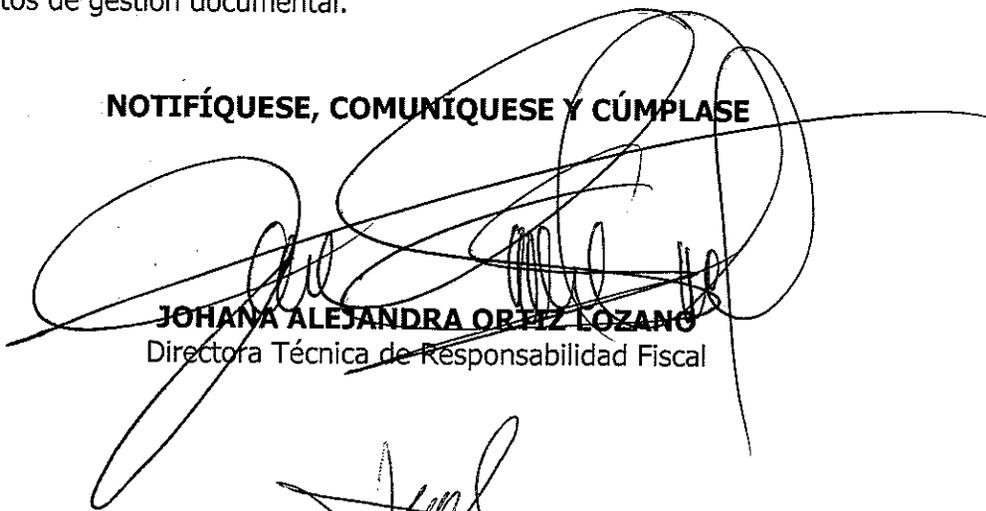
ARTÍCULO OCTAVO: Remítase a la secretaría General y Común para lo de su competencia.

78.

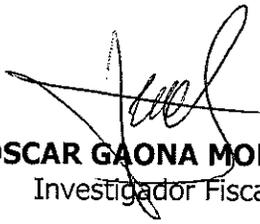
 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría de la institución</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023	

ARTÍCULO NOVENO: Disponer el Archivo Físico del expediente del proceso de Responsabilidad Fiscal, cumplidos los trámites ordenados en precedencia, conforme a los procedimientos de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



JOHANA ALEJANDRA ORTIZ LOZANO
Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal



OSCAR GAONA MOLINA
Investigador Fiscal