Notificar marcua

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
SUBDIRECCIÓN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
Carrera 32A N° 26A-10 Piso 1° Tel 3358888 ext. 11103

AUTO No. 86 **POR EL CUAL SE ARCHIVA UN PROCESO**
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0195-25

Bogotá, D.C. 28 JUL 2026

La suscrita Gerente Código 039 Grado 01 (E.F.), de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de Colombia en su artículo 268 numeral 5° y articulo 272[1], de conformidad con las facultades otorgadas en el Acuerdo 658[2] de 2016 modificado por el Acuerdo 664[3] de 2017, en cumplimiento de lo regulado en la Leyes 610 de 2000[4] y 1474 de 2011[5], así como de las facultades asignadas por el señor Contralor de Bogotá D.C., mediante las Resoluciones Reglamentarias No.005[6] de 2020 y No. 003[7] de 2021, para asumir el conocimiento, trámite y decisión de los procesos de responsabilidad fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C., procede a tomar la decisión contemplada en el artículo 46 de la Ley 610 de 2000 dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° **170100-0195-25**, adelantado por irregularidades en la ejecución del contrato de obra pública N° 409 de 2022 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón (en adelante FDLF) y el CONSORCIO FONTIBÓN 004.

ANTECEDENTES

La Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local con radicado N. **3-2025-16087 del 25 de junio de 2025**[8], remitió a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva el hallazgo N° 12000-0024-25, el cual a su vez fue remitido a la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, mediante radicado N° **3-**

[1] Mediante Acto Legislativo 4 de 2019 (septiembre 18) se reformó el régimen de control fiscal modificando los artículos 267, 268, 271,272 y 274 de la Constitución Política.
[2] "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones". Concejo de Bogotá D.C.
[3] "Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 658 del 21 de diciembre de 2016" "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la contraloría de Bogotá, D. C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones". Concejo de Bogotá D.C.
[4] "Por la cual se establece el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal de competencia de las contralorías".
[5] "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". Subsección II, modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, artículos 106 a 109. Subsección III, disposiciones comunes al procedimiento ordinario y al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, artículos 110 a 120.
[6] Por la cual se designa competencia para el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal y de Jurisdicción Coactiva, se modifican los procedimientos y se dictan otras disposiciones".
[7] "Por medio de la cual se modifica el Manual especifico de Funciones y de Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Contraloría de Bogotá D.C."
[8] Fl.1

2025-21635 del 26 de agosto de 2025[9], producto de la Auditoría Financiera y de Gestión y Resultados código 105 - Vigencia 2024 adelantada en el FDLF con NIT. 899.999.061-9, por presuntas irregularidades derivadas de la ejecución del Contrato de obra pública No. 409 de 2022 en el que se evidencia el pago indebido al contratista por la modificación de los precios previstos NP-49 por actividades no previstas en el contrato, que debían estar incluidas en los costos totales para manejo ambiental -SST- Gestión Social Manejo de personal, lo que conllevó a un detrimento patrimonial estimado en cuantía de NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE ($943.299.153).

De acuerdo con el formato de traslado del hallazgo, las presuntas irregularidades irregularidad recayeron sobre el contrato de obra pública No. 409- 2022, celebrado para "*realizar las obras de conservación de la malla vial y espacio público asociado en la localidad de Fontibón, Bogotá, a través del sistema de precios unitarios fijos y a monto agotable*", por valor contractual de $17.527.272.727, con recursos propios de la entidad.

Según el hallazgo, el FDLF realizó un pago indebido por concepto de personal, en cuantía de $943.299.153 dentro del contrato de obra 409-2022, valor que fue determinado por el grupo auditor como una lesión al patrimonio público.

Posteriormente, la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo local, remite mediante radicado No.**3-2026-05305 del 12 de febrero de 2026**[10], a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva el hallazgo fiscal No. 12000-0023-2025, el cual a su vez fue remitido a la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, mediante radicado No. **3-2026-07286 del 9 de marzo de 2026**[11] y asignado a un profesional mediante radicado No. **3-2026-07786 del 17 de marzo de 2026**[12], donde se solicita por parte de la Dirección de Responsabilidad Fiscal, evaluar la pertinencia de agregar el citado hallazgo al Proceso de Responsabilidad fiscal No. 170100-0195-25.

---

[9] Fl. 18
[10] Fl. 161
[11] Fl. 172
[12] Fl. 173

Teniendo en cuenta que una vez revisado el hallazgo se detectó que la situación fáctica, guarda estrecha relación con los hechos objeto de investigación dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0195-25, partiendo que el hallazgo corresponde al Contrato de obra pública No. 409 de 2022, igualmente considerando los siguientes planteamientos dentro de lo avisado en el formato de traslado de hallazgos por el equipo auditor y de los cuales se sustrae:

Como producto de la Auditoria Financiera, de gestión y resultados 105 practicada en cumplimiento del PAD 2025 ante el sujeto de control FDLF, resultaron los hallazgos del asunto, originados en el pago indebido por concepto de personal, en cuantía de **$943.299.153**, y su correspondiente impuesto al valor agregado IVA en cuantía de **$147.324.777**; de los cuales, inicialmente trasladamos a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, de manera desagregada, pero que por unidad procesal en responsabilidad fiscal, claridad, unidad de trámite y decisión, es necesario analizar su unificación, máxime, si se trata del mismo contrato de obra pública 409 de 2022, las mismas actividades contractuales pagadas indebidamente y los mismos presuntos responsables.

Por tanto, se profirió **auto con fecha del 28 de mayo de 2026**[13] por medio del cual se realizó agregación del hallazgo fiscal, donde se determinó que una vez agregado el hallazgo fiscal 12000-0023-25 al proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0195-25, se establecerá el detrimento en cuantía de **MIL NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS VEINTITRÉS MIL NOVECIENTOS TREINTA PESOS M/CTE ($1.090.623.930).,** valor que se obtiene de la sumatoria entre los valores referidos en cada uno de dos hallazgos así: Pago indebido por concepto de personal, en cuantía de **$943.299.153**, y su correspondiente impuesto al valor agregado IVA en cuantía de **$147.324.777**.

Así mismo, el expediente registra actuaciones de notificación, otorgamiento de poderes, reconocimiento de personería y recepción de versiones libres, así como decreto y práctica de pruebas, lo que evidencia el desarrollo de la fase instructiva

[13] Folio 178-189

orientada a determinar la existencia del daño, la condición de gestor fiscal, el nexo causal y la eventual culpa grave o dolo.

HECHOS

Dentro de la labor adelantada por parte del grupo auditor, se tiene que, entre DIEGO ALEJANDRO MALDONADO ROLDÁN identificado con la C.C. N° 1.030 585 034 de Bogotá, en su calidad de Alcalde Local Encargado de Fontibón, cargo para el cual fue nombrado mediante Decreto N° 430 del 30 de septiembre de 2022, y el CONSORCIO FONTIBÓN 004 identificado con el Nit 901.662.548-2, representado Legalmente por el señor PAOLO ANDRÉS BIANCHI GANEM, identificado con la cedula de ciudadanía No 1.020.799.464 suscribieron el Contrato de obra pública No FDLF COP 409 2022, cuyo objeto fue "*realizar las obras de conservación de la malla vial y espacio público asociado en la localidad de Fontibón, Bogotá, a través del sistema de precios unitarios fijos y a monto agotable.*" Fijando un plazo de 15 meses y valor de DIECISIETE MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SETESCIENTOS VEINTISIETE PESOS ($17.527.272.727)[14].

Establece el traslado de hallazgo N° 12000-0024-25[15] retomado en el auto que inició el proceso de responsabilidad fiscal[16] que:

> *" (...) En desarrollo del contrato de obra, mediante acta de fijación de precios no previstos NP-01 a NP-52, del 2 de junio de 2023, y de acuerdo a los precios de referencia del IDU, publicados el 5/4/2023, fueron aprobadas, las actividades no previstas NP-49: "Tarifa mes - personal técnico - celador armado (24 horas por 30 días, dividido en 3 turnos de 8 horas diarias, incluye prestaciones de ley, administración y servicios) y NP-67: "Banderero (incluye alquiler de paleta pare-siga en polietileno)".*

[14] Fl. 17 testigo CD soportes hallazgo fiscal Archivo PDF 12
[15] Folios 2 a 17.
[16] Folios 22 al 37

De acuerdo con el informe técnico de la auditoría, estas actividades corresponden a suministro de personal y no a costos directos de obra civil, razón por la cual este personal se debía incluir en el componente de mano de obra, o en los costos totales para manejo ambiental, SST-Gestión social - Manejo de tráfico.

Adicionalmente, y de acuerdo a la Matriz de Riesgo del proceso Licitatorio, el riesgo 23: "Estimación inadecuada de costos (por parte del oferente), ocurre cuando la propuesta económica que presenta el oferente no estima adecuadamente los costos de los conceptos necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato", que posiblemente generaría mayores costos y dificultades financieras en la ejecución del contrato. Es un riesgo que, de materializarse, debe ser asumido por el contratista y no ser cargado a la responsabilidad del sujeto de control, y menos aún como una actividad no prevista, dado que "si el Contratista observa que necesita personal adicional, este será por cuenta propia del Contratista" (folio 42 anverso, anexo técnico 1 de la Licitación). Adicionalmente, no queda claro para este organismo de control, la cantidad de unidades cobradas (70 meses y 89 hombre/mes, respectivamente) para un contrato ejecutado en 15 meses (...)".

Establece el traslado de hallazgo N° 12000-0023-25[17] que:

Como producto de la Auditoría Financiera, de gestión y resultados 105 practicada en cumplimiento del PAD 2025 ante el sujeto de control FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, resultaron los hallazgos del asunto, originados en el pago indebido por concepto de personal, en cuantía de $943.299.153, y su correspondiente impuesto al valor agregado IVA en cuantía de $147.324.777, de los cuales inicialmente se trasladó a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, de manera desagregada, pero que por unidad procesal en responsabilidad fiscal, claridad, unidad de trámite y decisión, es necesario analizar su unificación, máxime, si se trata del mismo contrato de obra pública 409 de 2022, las mismas actividades contractuales pagadas indebidamente y los mismos presuntos responsables.

[17] Folio 161-177

Así mismo, describe el traslado de hallazgo que:

> *"En lo correspondiente a "VALOR TOTAL ITEMS EXENTOS DE AIU (No Incluye IVA = 19%)", no es dable el reconocimiento de pagos por concepto de IVA a bienes o servicios exentos, como ocurre en este caso que el sujeto de control reconoce en forma indebida, de conformidad con el acta de recibo final de obra.*
>
> *Como bien lo indica la descripción del cobro, son actividades que por su naturaleza no corresponden a actividades de construcción[18] y se encuadran en actividades de prestación de servicios[19] en la construcción, las cuales no se remuneran por valor unitario sino por honorarios[20] los cuales están sujetos al cobro de IVA.*
>
> *En este caso, al contratista se le reconocen los impuestos del valor agregado sobre seis (6) ítems que están sujetos a este impuesto y se valorizaron en $883.713.635 como base gravable, sin embargo, dicho valor (IVA $167.905.591) no se encuentra bien calculado. En ese sentido este ente de control realiza el análisis de dichas actividades y establece el valor sobre el cual se debía realizar el reconocimiento del impuesto, tal y como se presenta a continuación. Este análisis concluye que el reconocimiento del IVA solo se debía realizar a cuatro (4) del ítem pagados, toda vez que los otros dos (CELADOR ARMADO; BANDERERO), no corresponden a actividades que se debían incluir dentro del contrato y en ese sentido ser pagadas (...)".*

---

[18] Trabajos de edificación, las obras públicas y los trabajos de montaje y desmontaje, incluidos cualquier proceso, operación o transporte en las obras desde la preparación de las obras hasta la conclusión del proyecto. (Ley 52 de 1993).
[19] En la legislación colombiana, las actividades de prestación de servicios en la construcción se refieren a la ejecución de trabajos específicos dentro de un proyecto de construcción, contratados por un tercero (empresa o persona) para ser realizados de forma independiente, sin generar una relación laboral directa con el contratante. Estos servicios se realizan a cambio de honorarios y no implican la transferencia de un activo, sino la ejecución de una tarea o labor específica.
[20] Forma de remuneración que se utiliza para pagar, entre otros, la prestación de servicios independientes, generalmente por profesionales liberales o personas naturales que ofrecen servicios a cambio de una tarifa.

Conforme a lo anterior y una vez agregado el hallazgo fiscal 12000-0023-25 al proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0195-25, se establece el detrimento en cuantía de **MIL NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS VEINTITRÉS MIL NOVECIENTOS TREINTA PESOS M/CTE ($1.090.623.930),** valor que se obtiene de la sumatoria entre los valores referidos en cada uno de dos hallazgos así: Pago indebido por concepto de personal, en cuantía de $943.299.153, y su correspondiente impuesto al valor agregado IVA en cuantía de $147.324.777.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Teniendo en cuenta que los recursos de la entidad afectada son del orden Distrital, con fundamento en las normas que a continuación se relacionan, la Contraloría de Bogotá, D.C., y esta dependencia en cabeza de la Gerente (E.F.) de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, es competente para tomar la decisión del artículo 47 de la Ley 610 de 2000, de conformidad con las siguientes normas:

Normas que regulan el proceso de responsabilidad fiscal

- ✓ **Constitución Política de Colombia - 1991**. Artículos 2, 6, 119, 209, 267, 268 numeral 5, 272 que disponen: Los fines esenciales del Estado; la responsabilidad del Estado, los particulares y de los servidores públicos; la función administrativa; la competencia de la Contraloría General de la Republica para vigilar la gestión fiscal de la administración y el control de resultado de la administración; el control fiscal como función pública; la atribución para establecer la responsabilidad fiscal que se deriva de la gestión fiscal y la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital en el ámbito de su jurisdicción, la cual corresponde a la Contraloría de Bogotá D.C.

- ✓ **Ley 610 de 2000**, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

- ✓ **Ley 1437 de 2011** "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", modificado por la Ley

2080 de 2021 "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción".

- ✓ **Ley 1474 de 2011** "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"; en especial la Subsección II, modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, artículos 106 a 109. Subsección III, disposiciones comunes al procedimiento ordinario y al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.

- ✓ **Acuerdo 664 de 2017 del Concejo de Bogotá, D.C**. "Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 658 del 21 de diciembre de 2016", relacionado con las normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D. C., estructura orgánica e interna, funciones de sus dependencias, modificación de la planta de personal, y se dictaron otras disposiciones.

- ✓ **Resolución Reglamentaria No. 005 de 2020 de la Contraloría de Bogotá**, "Por la cual se designa competencia para el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal y de Jurisdicción Coactiva, se modifican los procedimientos y se dictan otras disposiciones" expedida por el Contralor de Bogotá D.C.

- ✓ **Resolución Reglamentaria No. 036 de 2024** "Por la cual se adopta la nueva versión de algunos documentos del Sistema Integrado de Gestión y se dictan otras Disposiciones", entre ellos, la caracterización del Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

- ✓ **Resolución Reglamentaria No.003 de 2021** "Por medio del cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias

Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Contraloría de Bogotá".

- ✓ La demás normatividad reglamentaria, jurisprudencia y disposiciones vigentes, compatibles con el proceso de responsabilidad fiscal que se señalaran en el presente auto.

ACTUACIONES PROCESALES

- ➢ Mediante **Auto de fecha del tres (3) de octubre de 2025**, este Despacho dio inicio al proceso de responsabilidad fiscal N° 170100-0195-25, en cuantía de NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE ($943.299.153) y se vincularon como presuntos responsables fiscales a las personas que se relacionan a continuación, con indicación de la forma y fecha de notificación, así como de las fechas en que rindieron versión libre y espontánea.

NOMBRE	NOTIFICACIÓN (FOLIOS)	VERSIÓN LIBRE (FOLIOS)	APODERADOS (FOLIOS)
DIEGO ALEJANDRO MALDONADO ROLDAN identificado con CC N° 1.030.585.034 en su condición de Alcalde Local Fontibón del periodo 30/09/2022 al 17/07/2024 y supervisor del Contrato 409/2022.	Aviso 2-2025-25303 2-12-25 Constancia de publicación conforme al artículo 68 de la Ley 1437 de 2011 inciso 2 fijado el 4-12-25 y desfijado el 11/12/2025 (Fls.61 al 78))	NO	SI **JOSÉ MANUEL DIAZ SOTO Fls.141-142** Auto reconocimiento personería del 11-05-26 (fl. 156).

AUTO No. 86 POR EL CUAL SE ARCHIVA UN PROCESO
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0195-25

NOMBRE	NOTIFICACIÓN (FOLIOS)	VERSIÓN LIBRE (FOLIOS)	APODERADOS (FOLIOS)
CONSORCIO FONTIBÓN 004 con Nit N° 901662548-2 Representado por PAOLO ANDRES BIANCHI GANEM identificado con CC No. 1.020.799.464, en su condición de Contratista	Personal 28-10-2025 Fl.51	SI 1-2026-14155 Fls.225-242	NO
MIEMBROS DEL CONSORCIO FONTIBÓN 004 integrado por: **GCI GRUPO DE CONSTRUCCIONES E INGENIERIA SAS ZOMAC** (90% participación) NIT. 901340726-5 Representado por GIOVANNY JESÚS INCIARTE LIZARAZO identificado con CC No. 1.122.810.440 y **TECNICAL CIVIL SAS** (10% participación) CON Nit No. 901007243-3 Representado por MIGUEL RODRIGO BARRIOS RODRÍGUEZ identificado con la C.C. 78.113.102	**GRUPO DE CONSTRUCCIONES E INGENIERIA SAS ZOMAC** Aviso 2-2025-25100 28-11-25 Constancia de publicación conforme al artículo 68 de la Ley 1437 de 2011 inciso 2 fijado el 4-12-25 y desfijado el 11/12/2025 (Fls.97 al 116) **TECNICAL CIVIL SAS:** Aviso 2-2025-25173 1-12-25 Constancia de publicación conforme al artículo 68 de la Ley 1437 de 2011 inciso 2 fijado el 3-12-25 y desfijado el	NO NO	NO

NOMBRE	NOTIFICACIÓN (FOLIOS)	VERSIÓN LIBRE (FOLIOS)	APODERADOS (FOLIOS)
	10/12/2025 (Fls.79 al 96)		
SAVIMAC SAS con Nit No. 900.984.598-9 en su calidad de interventoría representado legalmente por Santiago Carrillo Vargas	Personal 17-10-2025 Fl. 47	SI Radicado 1-2025-27726 del 18-11-25 y 1-2026-16208 del 23-07-26 Fls.117-121 y 256 al 327	NO
Compañía Mundial de Seguros S.A con ocasión de la póliza No. B-100007867	Comunicación de conformidad con el Art 44 Ley 610 de 2000 No. 2-2025-22032 del 15 de octubre de 2025 (fl.38).	Presento escrito 1-2025-26237 29/10/2025 Fls.127 al 134	SI **CARLOS ALFONSO CIFUENTES NEIRA** Fl.135
Compañía Seguros del Estado con ocasión de la póliza No. 21-44101403389	Comunicación de conformidad con el Art 44 Ley 610 de 2000 No. 2-2025-22033 del 15 de octubre de 2025 (fl.40).	NO	NO

En relación con las actuaciones adelantadas y la defensa asumida por los vinculados al presente proceso, se tiene:

- Auto del 22 de diciembre de 2025, incorpora un documento suscrito por el R/L de SAVIMAC SAS (Fl.122).
- Auto del 23 de diciembre de 2025, incorpora un documento suscrito por el doctor Carlos Alfonso Cifuentes apoderado de confianza de la compañía Mundial de Seguros (Fls.126-134).

- Auto del 7 de enero de 2026, reconoce personería jurídica al doctor Carlos Alfonso Cifuentes apoderado de confianza de la compañía Mundial de Seguros. (Fl.135).
- Auto del 26 de diciembre de 2025, ordena notificación electrónica al vinculado PAOLO BIANCHI GANEM. (Fl.136).
- Auto de fecha 11 de febrero de 2026, se comisiona a un profesional Juan David Rincón Robles (Fls.138-140)
- Auto de fecha 8 de mayo de 2026, se comisiona a un profesional Cristina Español Piraján (Fl.151-153).
- Auto del 11 de mayo de 2026 acepta la designación de un dependiente, Oscar Andrés Torres Morales. (Fl.155)
- Auto de fecha 11 de mayo de 2026, reconoce personería jurídica al abogado José Manuel días Soto. (Fl.156).
- Auto del 27 de mayo de 2026 reconoce personería y acepta dependiente. (Fl.158)
- Auto de fecha 28 de mayo de 2026 por medio del cual se realizó agregación de hallazgo fiscal, donde se tuvo como presuntos responsables fiscales a los mismos vinculados dentro del auto de apertura inicial. (Fls.178-189)
- Auto del 9 de junio de 2026, decreta pruebas de oficio, fija fecha para versión libre y ordena notificación personal. (Fls.199-202)
- Auto del 18 de junio de 2026 por el cual se reprograma fecha para versión libre. (Fls.207-209)
- Auto del 9 de julio de 2026 incorpora información y resuelve solicitudes. (Fls.252-254)

RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA.

Se tienen como legalmente aportadas al presente proceso de responsabilidad fiscal las pruebas allegadas a través del hallazgo No. 12000-0024-25, así:

- Formato de traslado del hallazgo fiscal (folios 2 -17).

I. MATERIAL PROBATORIO QUE SUSTENTA EL HALLAZGO FISCAL 12000-0024-25 - CD 1

No.	DESCRIPCION DEL DOCUMENTO	Folio
1	Formato de traslado hallazgo fiscal No. 12000-0024-25	2-16

1. 1	CD No. 1 - Anexos Traslado de Hallazgo Fiscal 120000-0024-25 01. Memorando de traslado hallazgo fiscal 02. Formato de traslado de hallazgo fiscal – Código: 12000-0018-25 03. Pliego de Condiciones Definitivo FDLS-LP 004 DC 2022 04. Estudios Previos Licitación Pública 004 de 2022 05. Desglose AIU 06. Acta de conformación Consorcio Fontibón 004 07. Certificado de existencia y representación legal CONSORCIADOS 08. Formularios de registro único tributario Consorcio y Consorciados 09. Oferta presentada por Consorcio Fontibón 004 10. Anexo Técnico 01 Licitación Pública 004 de Z0Z2 11. Cedula representante legal consorcio Fontibón 004 12. Minuta FDLE-COP 409 2022 13. Análisis de precios unitarios APU's programados iniciales 14. Matriz 3 - Riesgos licitación 004-2022 15. Acta de inicio Contrato 409-2022 16. Póliza Actualizada COP 409 2022 17. Actas de fijación de precios unitarios no previstos 18. Actas de visita administrativa 1, COP 40S 2022 19. Respuesta a pregunta No. 4 del acta de visita administrativa 1 20. Respuesta a Pregunta No. 5 del acta de visita administrativa 1 21. Respuesta a Pregunta No. 10 del acta de visita administrativa 1 22. Respuesta a Pregunta No. 11 del acta de visita administrativa 1 23. Respuesta a Pregunta No. 12 del acta de visita administrativa í 24. Contrato de inventaría 457 2022 SAVIMAC SAS 25. Póliza seguro cumplimiento contrato interventoría 457-2022 y acta de inicio 26. Acta Recibo final de Obra FDLF-CTO 409 - 2022 Excel 27. Acta de recibo final de obra pdf 28. Formulario de Presupuesto Oficial CCE-EICP-FM14 Licitación 004 de 2022 29. Contrato de interventoría 457 2022 SAVIMAC SAS 30. Cedula representante legal SAVIMAC SAS 31. Acta de inicio contrato 409-2022 32. Cédula de ciudadanía Diego Maldonado 33. Decreto de nombramiento 430 de 2022 Diego Maldonado 34. Formato único declaración juramentada de bienes y rentas Diego Maldonado 35. Acta de posesión Diego Maldonado Roldan 36. Formato único hoja de vida Diego Maldonado 37. Manual de funciones cargo Alcalde Local CD # 2 **MATERIAL PROBATORIO QUE SUSTENTA EL HALLAZGO FISCAL 12000-0023-25:** los documentos descritos anteriormente, y 38. Factura electrónica de venta No. FONT 1 por valor de $266.917.270, por concepto de las actividades de diagnósticos, diseños y ensayos de laboratorio. 39. Acta parcial de obra No. 1 (folio 8415) en la que se reconoce la ejecución de la actividad de diagnósticos, diseños y ensayos de laboratorio. 40. Informe técnico presentado por el ingeniero de apoyo técnico COP 409-2022	17 171

II. Las decretadas y practicadas en el curso del proceso, así como las aportadas por los implicados fiscales, las cuales se relacionan a continuación:

- Escrito allegado por parte del Representante Legal de la firma SAVIMAC S.A.S., quien en calidad de interventor presenta aclaraciones y argumentos defensivos frente al auto que lo vinculó como presunto responsable fiscal basado en lo descrito en el hallazgo administrativo con incidencia fiscal. (Fls.117-121)

- Escrito presentado por parte del apoderado judicial de la Compañía Mundial de Seguros S.A., donde argumenta la ausencia de responsabilidad fiscal de la aseguradora como tercero civilmente responsable. (Fls.127-134)

- Formato de traslado de hallazgo fiscal 12000-0023-25 con sus correspondientes soportes remitido por el Director Técnico de la Dirección de Participación ciudadana con el fin de que sea unificado con el hallazgo 12000-0024-25, dado que se trata del mismo contrato de obra pública 409-2022. Agregación que se realizó mediante auto de fecha 28 de mayo de 2026. (Fls.161-177)

- Escrito con radicado 1-2026-14155 del 26 de junio de 2026 presentado como versión libre por parte del vinculado PAOLO ANDRES BIANCHI GANEM. (Fl.225-242)

- Mediante oficio con radicado N° 1-2026-14140 de fecha 26 de junio de 2026, el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón allegó las pruebas decretadas mediante auto de fecha 09 de junio de 2026, consistentes en:

    - ✓ Antecedentes que dieron lugar a la aprobación de los ítems no previstos relacionados con el NP 49 tarifa mes- personal técnico-celador armado.

- ✓ Antecedentes que dieron lugar a la aprobación de ítems no previstos relacionados con NP67 Banderero (incluye alquiler de paleta pare-siga en polietileno)
- ✓ Pagos con los soportes correspondientes relacionados con los NP49 Y NP67 señalados anteriormente.
- ✓ Soportes que validaron las funciones y perfiles técnicos, conforme a los APUS aprobados para los NP49 Y NP 67.
- ✓ Razones por las cuales en el desglose del AIU elaborado por el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón en el marco del proceso de selección No FDLD-LP-004-2022, no se incluyeron los ítems NP-49 y NP67.
- ✓ Situaciones asociadas a problemas de seguridad en los frentes de intervención, relacionadas con hurto de elementos, materiales y señalización para la ejecución de las obras.
- ✓ Precios o referencias tenidos en cuenta por el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, para establecer los valores a pagar de los ítems no previstos NP49 y NP67.
- ✓ Razones legales, técnicas y financieras que dieron lugar a la causación impositiva del IVA y su correspondiente reconocimiento, relacionadas con los ítems NP49 y NP67. (Fls.243-251 y 255 testigo CD).

VERSIONES LIBRES

Escrito presentado por el representante legal de **SAVIMAC S.A.S**, con NIT 900.984.598-9, mediante radicado N° **1-2025-327726 del 18 de noviembre de 2025** (fls.117-121), quien expone lo siguiente:

Aclara que los ítems aprobados en el acta de fijación de precios no previstos NP-01 A NP52 del 2 de junio de 2023 eran precios que no podían incluirse en la estructura de costos de mano de obra, ya que en la oferta económica se pactaron como porcentajes fijos, sin embargo y dependiendo las circunstancias durante la ejecución, no puede ser motivo de restricción para su inclusión, en preservación del equilibrio económico o financiero del contrato.

Manifiesta que dentro del desglose de AIU, no se incluyó el ítem TARIFA MES – PERSONAL TÉCNICO – CELADOR ARMADO (24 horas por 30 días divididos en 3 turnos de 8 horas diarias. Incluye prestaciones, administración y servicios), debido a que el rubro destinado dentro de las condiciones contractuales de garantías, impuestos nacionales y distritales, personal profesional mínimo, personal técnico mínimo y gastos operacionales mensuales mínimos no permitían la inclusión de dicho costo.

En consecuencia, y una vez iniciada la ejecución del contrato, mediante el **Acta de Fijación de Precios No Previstos No. 01**, se incorporó el referido ítem, toda vez que durante el desarrollo del proyecto fue posible evidenciar las condiciones reales de seguridad en la zona de intervención. Dichas circunstancias hicieron indispensable la adopción inmediata de medidas preventivas encaminadas a garantizar la continuidad de las actividades contractuales, proteger la maquinaria, los equipos y demás bienes vinculados al proyecto, prevenir pérdidas económicas y evitar afectaciones al cronograma de ejecución, todo ello en procura del adecuado cumplimiento del objeto y alcance contractual.

La Entidad debía conocer la necesidad de incorporar este costo dentro de la ejecución del contrato, particularmente cuando la ejecución de las obras exige la utilización de maquinaria y equipos de alto valor, susceptibles de hurto. Señala que, debido a la exposición a este riesgo, es práctica generalizada en el sector de la construcción la contratación de pólizas de seguro cuyas condiciones de cobertura exigen que la maquinaria y los equipos permanezcan bajo vigilancia permanente, especialmente durante los periodos de inactividad.

Adicionalmente, los altos índices de inseguridad registrados en la zona de ejecución, principalmente en horario nocturno, incrementaban significativamente el riesgo de hurto o vandalismo sobre la maquinaria y los equipos, los cuales permanecían sin personal operativo una vez finalizada la jornada laboral. En este contexto, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, como entidad cabeza del sector movilidad y referente técnico para las Alcaldías Locales, contempla dentro de sus precios de referencia el ítem con código IDU 9575, correspondiente al servicio de celaduría. Lo anterior evidencia que este tipo de actividad constituye un componente

habitual y necesario en la ejecución de contratos de obra pública en el Distrito, no solo para la protección de los bienes y equipos utilizados en la obra, sino también para salvaguardar la integridad del personal y evitar retrasos derivados de hechos delictivos.

Respecto del ítem NP-67 – Banderero

En relación con el ítem **NP-67 – Banderero (incluye alquiler de paleta pare-siga en polietileno)**, manifiesta que su incorporación obedeció a que durante la etapa de planeación adelantada por el FDLF no era posible determinar con precisión la cantidad de personal banderero requerida para cada frente de obra. Esta necesidad únicamente pudo establecerse durante la ejecución del proyecto, una vez se definieron las condiciones reales de intervención de cada segmento vial y los requerimientos específicos para la adecuada implementación del Plan de Manejo de Tránsito (PMT), conforme a las condiciones técnicas y operativas encontradas en campo.

En consecuencia, la inclusión de este ítem respondió a una necesidad objetiva e imprevisible durante la etapa precontractual, indispensable para garantizar el cumplimiento de las medidas de seguridad vial y el desarrollo adecuado de las actividades constructivas.

Equilibrio económico del contrato

La no incorporación y reconocimiento de estos costos indispensables para la correcta ejecución de las obras habría generado una afectación directa al equilibrio económico del contrato, trasladando al contratista cargas que no fueron previstas al momento de estructurar la oferta y que obedecieron a circunstancias evidenciadas únicamente durante la ejecución contractual. Esta situación habría comprometido la sostenibilidad financiera del contrato y, eventualmente, dado lugar a reclamaciones administrativas o judiciales encaminadas al restablecimiento del equilibrio económico.

En ese orden de ideas, resulta pertinente recordar que uno de los principios que orientan la contratación estatal es el de proporcionalidad, el cual exige que las decisiones adoptadas por la Administración sean razonables, necesarias y acordes con las circunstancias particulares de cada contrato. En consecuencia, no resultaba jurídicamente procedente trasladar al contratista la totalidad del costo derivado de estos conceptos, tal como lo plantea el informe de auditoría de la Contraloría Local, pues ello implicaría imponer una carga económica desproporcionada que alteraría el equilibrio financiero del contrato y afectaría la adecuada ejecución del objeto contractual. Por el contrario, el reconocimiento de estos costos obedeció a necesidades reales surgidas durante la ejecución de la obra y constituyó una medida indispensable para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales bajo criterios de eficiencia, continuidad y adecuada gestión del riesgo.

Argumentos de defensa presentados por **CARLOS ALFONSO CIFUENTES NEIRA,** identificado con C.C. No. 3.229.436, en calidad de apoderado judicial de la Compañía **MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, presentada mediante radicado No. 1-2025-26237 del 29 de octubre de 2025.

Con fundamento en la vinculación al proceso como tercero civilmente responsable de la aseguradora, por la expedición de la Póliza de Seguro de Cumplimiento – Entidades Estatales No. B-100032224 y la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. B-100007867, Solicita que se reconozcan los argumentos de defensa y se disponga la desvinculación de la compañía, al considerar que no se configuran los presupuestos fácticos ni jurídicos para hacer efectiva ninguna de las garantías.

Realiza un resumen de los antecedentes del proceso, para resaltar que el cuestionamiento fiscal se relaciona con el reconocimiento y pago de actividades de obra no previstas, específicamente el pago de celador armado durante 24 horas, dado que la auditoría consideró que dichas actividades correspondían al suministro de personal y no a costos directos propios de una obra civil.

El pago de la celaduría, realizado durante 70 meses por un valor total de $769.585.482, no estaba pactado contractualmente como una obligación a cargo

del Consorcio Fontibón 004, dicho rubro fue incorporado dentro de las actividades no previstas y que se dejó expresamente establecido que no era de cargo del contratista. Por tanto, el pago de la celaduría no podía generar responsabilidad contractual para el Consorcio, pues no constituía una obligación que este hubiera asumido en el contrato.

Conforme al principio de responsabilidad en la contratación estatal, la entidad contratante tiene el deber de vigilar la correcta ejecución del contrato, proteger los derechos de las partes y supervisar el desarrollo del objeto contractual y el contratista debe ejecutar materialmente la obra de acuerdo con las condiciones, especificaciones y obligaciones pactadas. Por consiguiente, si la obligación de contratar y pagar el servicio de vigilancia no fue asignada contractualmente al contratista, la responsabilidad por la seguridad de los materiales, equipos y del área de construcción correspondía al FDLF, en su condición de entidad contratante.

Con respecto a la Póliza de Cumplimiento No. B-100032224, la misma fue expedida por Mundial de Seguros S.A., siendo el tomador y afianzado el Consorcio Fontibón 004 y el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón figuraba como asegurado y beneficiario. Sin embargo, los diferentes amparos contenidos en una póliza de cumplimiento son independientes entre sí, tanto en relación con los riesgos cubiertos como respecto de los valores asegurados, vigencias y condiciones de cobertura.

Por ello, no es procedente vincular o afectar indiscriminadamente a la aseguradora por la totalidad de los amparos incluidos en la póliza, pues cada uno tiene un objeto y alcance específico.

El amparo de cumplimiento está relacionado con el incumplimiento de las obligaciones contractuales y opera dentro de la vigencia contractual, al ser accesorio de la obligación principal. Y el Amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, protege a la entidad estatal frente al uso o apropiación indebida de los recursos entregados anticipadamente al contratista. Tampoco se configura un riesgo cubierto por este amparo, puesto que no se ha demostrado incumplimiento alguno por parte del Consorcio Fontibón 004 respecto de sus

obligaciones laborales relacionadas con el personal utilizado en la ejecución del contrato. Con respecto al Amparo de estabilidad y calidad de la obra, se relaciona con los deterioros que pueda presentar la obra, en condiciones normales de uso, cuando sean atribuibles al incumplimiento de los requisitos mínimos establecidos contractualmente. Para el presente caso, en el proceso no existe un cuestionamiento relacionado con deterioros de la obra atribuibles al contratista, por lo que tampoco se configuraría el riesgo cubierto por este amparo.

Aunque el proceso de responsabilidad fiscal tiene como finalidad resarcir daños ocasionados al patrimonio público, ello no significa que toda afectación patrimonial pueda ser trasladada automáticamente a una compañía aseguradora, la responsabilidad de la aseguradora, está limitada a los riesgos expresamente amparados en el contrato de seguro.

La responsabilidad fiscal exige la demostración del elemento subjetivo de la conducta, puesto que no basta con atribuir al contratista determinadas actuaciones que puedan ser consideradas irregulares, sino que debe acreditarse de manera concreta el grado de culpabilidad exigido por la ley. Dado que, dentro del proceso no se ha demostrado una conducta de culpa grave ni una actuación dolosa dirigida deliberadamente a causar un daño al patrimonio público.

Frente a la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. B-100007867, los hechos que originan el proceso fiscal no guardan relación con el riesgo asegurado, puesto que la póliza cubre los perjuicios patrimoniales y extra-patrimoniales causados a terceros por el contratista con ocasión de la ejecución del contrato, cuando exista responsabilidad civil extracontractual conforme a la ley y el detrimento fiscal objeto del proceso no corresponde a daños causados a terceros en el marco de una responsabilidad civil extracontractual, sino a cuestionamientos relacionados con el reconocimiento y pago de actividades dentro de la ejecución contractual.

La vinculación de una compañía de seguros en un proceso de responsabilidad fiscal debe estar limitada al riesgo efectivamente amparado, dado que la aseguradora no puede ser obligada a garantizar riesgos que no fueron cubiertos en la póliza.

Versión libre presentada por **PAOLO ANDRÉS BIANCHI GANEM,** identificado con C.C. No. 1.020.799.464, en calidad de Representante Legal del CONSORCIO FONTIBÓN 004, presentada mediante radicado No. **1-2026-14155 del 26 de junio de 2026.**

Inicia el interviniente resaltando los antecedentes que dieron lugar al proceso fiscal, indicando que, se origina a partir de auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá D.C., las cuales identificaron presuntas irregularidades en los pagos realizados al contratista durante la ejecución del contrato de obra pública, y de lo que se determinaron dos hallazgos fiscales, en primer lugar la contraloría indicó que según los pliegos, anexos técnicos y la matriz de riesgos, estos costos correspondían a la mano de obra indirecta, por lo que debían ser asumidos exclusivamente por el contratista dentro de sus costos propuestos y no cobrados como obra o ítems adicionales a la entidad y en segundo lugar identificó que se reconoció y pagó IVA sobre rubros que figuraban o debían tratarse como servicios no prestos a dicho gravamen en la forma en que fueron facturados y liquidados en el acta de recibo final.

Afirma que en cumplimiento del objeto contractual y deber de colaboración, el contratista actuó con la Administración para que el contrato alcanzara su finalidad técnica y operativa, habiéndose ejecutado la totalidad de las actividades y entregado la obra a satisfacción de la entidad contratante.

Las decisiones adoptadas durante la ejecución del contrato no fueron tomadas de manera unilateral, dado que existió un diálogo permanente entre el contratista, la interventoría y el FDLF para atender los imprevistos y necesidades técnicas de la obra, resaltándose que todos los reconocimientos económicos cuestionados fueron revisados, analizados, validados y tramitados a través de los procedimientos legales y contractuales por parte de los supervisores e interventores del proyecto.

Indica que, en el marco de la estructuración de los procesos contractuales, los Fondos de Desarrollo Local planifican los contratos destinados a la intervención y conservación de la malla vial con fundamento en la información técnica disponible al momento de formular cada proyecto. No obstante, las condiciones reales y

estructurales de las vías únicamente pueden determinarse con mayor precisión durante la ejecución de las obras, una vez se realizan las intervenciones directas sobre los pavimentos. En consecuencia, pueden evidenciarse actividades, cantidades de obra o necesidades técnicas que no fue posible identificar de manera exacta en la etapa de planeación, pese a haberse efectuado una adecuada estructuración técnica del proyecto. Para atender estas eventualidades, el régimen de contratación de obra pública prevé mecanismos como la fijación de precios no previstos, siempre que las necesidades correspondientes surjan durante la ejecución del contrato y no hubieran podido determinarse razonablemente en la fase de planeación.

Agrega que si bien los Fondos de Desarrollo Local ejecutan de manera periódica contratos de conservación vial, cada proceso contractual presenta condiciones particulares que inciden directamente en su alcance técnico y operativo. Factores como el estado de los pavimentos, el nivel de deterioro, las condiciones de movilidad, los requerimientos de las autoridades competentes, la localización de las vías y las condiciones específicas de ejecución varían de un proyecto a otro. En ese sentido, las entidades públicas están obligadas a realizar una planeación autónoma e independiente para cada vigencia fiscal y para cada proceso de contratación, toda vez que la experiencia obtenida en contratos anteriores no permite prever con absoluta certeza las actividades, cantidades de obra y necesidades técnicas que demandará un nuevo contrato.

Debido a la naturaleza dinámica y compleja de los contratos de obra pública, no es posible prever con absoluta precisión todas las condiciones técnicas y constructivas que surgirán durante su ejecución. Por tanto, los precios no previstos constituyen un mecanismo legítimo de gestión contractual para reconocer actividades necesarias, relacionadas directamente con el objeto del contrato, que no fueron incluidas inicialmente pero cuya necesidad se evidencia durante la ejecución, afirmando que la existencia de estos precios no demuestra por sí sola una deficiencia en la planeación contractual.

Señala que conforme a la Ley 80 de 1993, las entidades estatales y los contratistas tienen el deber de preservar el equilibrio económico y financiero del contrato. Para

ello, deben adoptar las medidas necesarias, incluida la actualización o revisión de precios, cuando circunstancias imprevistas alteren el precio inicialmente pactado.

En cuanto a los precios no previstos incluidos en el Acta No. 01 (NP-01 a NP-52) no debían necesariamente ser asumidos dentro de los componentes previamente establecidos de mano de obra, manejo ambiental, SST, gestión social o manejo de tráfico, pues estos fueron estructurados con alcances y porcentajes específicos aceptados durante la etapa precontractual. Significando entonces que la figura de los precios no previstos se justifica precisamente porque, en los contratos de obra pública, no es posible anticipar todas las circunstancias técnicas, operativas y logísticas que pueden presentarse durante la ejecución.

Señala que el costo del servicio de celaduría armada permanente no fue contemplado inicialmente dentro del AIU ni de la oferta económica, por cuanto no correspondía a un costo indirecto ordinario previsto en la estructuración del contrato. No obstante, durante la ejecución de las obras, la intervención simultánea en varios frentes generó una mayor exposición de maquinaria, equipos y materiales a riesgos de hurto y vandalismo, circunstancia que hizo necesaria la implementación del servicio de vigilancia como un precio no previsto. Esta necesidad se sustentó, además, en las condiciones exigidas por las pólizas de seguro, las cuales condicionaban la cobertura de la maquinaria a la existencia de vigilancia permanente en los sitios de operación.

En lo que respecta a la incorporación del ítem NP-67, correspondiente al servicio de bandereros, manifiesta que, obedeció a una necesidad operativa que solo pudo determinarse durante la ejecución del contrato. La cantidad de personal requerido dependía de las condiciones particulares de cada frente de obra, del flujo vehicular y peatonal y, especialmente, de las exigencias establecidas por la Secretaría Distrital de Movilidad mediante los Planes de Manejo de Tránsito (PMT). Por tanto, no era posible establecer con precisión durante la etapa de planeación el número de bandereros que serían necesarios. Por tanto, la inclusión de este ítem no obedeció a una deficiente planeación ni a una decisión discrecional del contratista, sino a requerimientos concretos de una autoridad externa y de obligatorio cumplimiento, orientados a garantizar la seguridad de los diferentes actores viales

y la correcta ejecución de las obras.

Agrega que se debe tener en cuenta que con respecto a la cláusula del Anexo Técnico según la cual el personal adicional debía ser asumido por cuenta del contratista, dicha disposición se refiere al personal profesional y operativo mínimo previamente identificado en el anexo, como directores, residentes, especialistas, topógrafos y otros, directamente vinculados con la estructura ordinaria de la obra. No puede interpretarse, de manera extensiva, como una obligación de asumir cualquier costo adicional generado por circunstancias extraordinarias surgidas durante la ejecución.

Desde esta perspectiva, el incremento de bandereros exigido por los PMT y el fortalecimiento de la vigilancia debido a condiciones extraordinarias de seguridad constituyen costos no previstos, pues derivaron de factores externos, contingentes y sobrevinientes que excedían la estructura ordinaria de personal inicialmente contemplada.

Por otro lado, cuestiona aspectos del hallazgo fiscal con el cual se inició el proceso, indicando que, los valores reconocidos mediante precios no previstos correspondían automáticamente a la materialización del riesgo No. 23, relativo a la estimación inadecuada de costos por parte del oferente. Se sostiene que la matriz de riesgos no permite trasladar automáticamente al contratista cualquier costo adicional surgido durante la ejecución. Para atribuir dichos valores a una deficiente estimación de costos, era necesario demostrar que las actividades eran objetivamente previsibles al momento de presentar la oferta y que, por tanto, debían haber sido incluidas en la propuesta económica inicial. Afirmando que el anterior aspecto no fue analizado por parte de la Contraloría.

Así mismo, cuestiona el hallazgo relacionado con el presunto cobro indebido de IVA por valor de $147.324.777, derivado de los conceptos de celaduría y bandereros, toda vez que la contraloría clasificó dichos conceptos como servicios independientes remunerados mediante honorarios, sin desarrollar un análisis jurídico, contractual, económico y probatorio suficiente que justifique dicha conclusión. Puesto que, estos conceptos fueron incorporados dentro del contrato

principal de obra pública como consecuencia de necesidades surgidas durante su ejecución, por lo que era necesario explicar por qué debían recibir un tratamiento jurídico y tributario diferente.

Concluye indicando que, para el presente caso, no se encuentra acreditada la responsabilidad fiscal, al no demostrarse los elementos esenciales de daño fiscal y culpa grave. Puesto que, en relación con el daño fiscal, las actividades y conceptos cuestionados fueron ejecutados, necesarios para la culminación del contrato de obra pública No. 409 de 2022, verificados por la supervisión y recibidos a satisfacción por la entidad. Por tanto, no existió pérdida de recursos públicos, pagos sin contraprestación ni destinación de fondos a fines ajenos al objeto contractual. Los precios no previstos fueron incorporados mediante los mecanismos contractuales correspondientes y contaron con soporte técnico, documental y administrativo.

Por tanto, el hecho de incluir estos costos dentro de otros componentes del AIU constituye una valoración que desconoce la naturaleza dinámica de los contratos de obra pública, con el agravante de trasladarle al contratista el costo de actividades ejecutadas y aprovechadas por la Administración podría generar un enriquecimiento sin justa causa de la entidad y afectar el equilibrio económico del contrato.

Con respecto de la culpa grave, señala que los precios no previstos no fueron reconocidos unilateralmente por el contratista, sino mediante procedimientos contractuales formales, con intervención de la interventoría y de la entidad contratante. Las actividades fueron ejecutadas, documentadas y recibidas, sin que se evidencie ocultamiento, arbitrariedad o desconocimiento deliberado de las obligaciones contractuales.

Complementación versión libre presentada por SANTIAGO CARRILLO VARGAS, en calidad de Representante Legal de SAVIMAC S.A.S., presentada mediante radicado No. 1-2026-16208 del 23 de julio de 2026.

Inicia el interviniente realizando precisiones de los antecedentes y alcalde jurídico de la interventoría, donde indica que la actuación de la interventoría fue desarrollada

técnicamente la información presentada dentro del alcance de las funciones asignadas por el Contrato CIN-457-2022 y el Precio No Previsto NP-49 surgió de una necesidad técnica identificada durante la ejecución del contrato y fue tramitado conforme al procedimiento contractual establecido.

En lo que tiene que ver con el precio del NP-67 (Servicio de Bandereros) se dio por necesidades operativas derivadas de las condiciones reales de ejecución de la obra, donde la interventoría cumplió exclusivamente la función de revisión técnica que le asignaba el Contrato CIN-457-2022. Por tanto, la elaboración del Precio no Previsto y de su análisis de precios unitarios correspondió al contratista, mientras que la decisión definitiva sobre su reconocimiento económico fue adoptada por el Fondo de Desarrollo Local. Así mismo, el hallazgo fiscal no acredita un incumplimiento concreto de las obligaciones de la interventoría ni demuestra un nexo causal entre su concepto técnico y el presunto detrimento patrimonial.

Indica que el análisis que se le ha dado al IVA aplicado a los Precios No Previstos NP-49 y NP-67 no era una decisión de la interventoría, sino una materia regulada por la ley y definida dentro de las competencias de la Entidad contratante y de las autoridades tributarias. Por tanto, reitera que la interventoría cumplió exclusivamente la función de revisión técnica prevista en el Contrato CIN-457-2022, actuó de buena fe y dentro de sus competencias, sin intervenir en la determinación del régimen tributario ni en la decisión administrativa de reconocer económicamente el impuesto.

Por consiguiente, afirma que no existe un daño patrimonial jurídicamente imputable a la interventoría ni un nexo causal entre su actuación y el presunto detrimento patrimonial señalado por la Contraloría. Dado que los cuestionamientos de la contraloría corresponden a una diferencia de interpretación técnica, contractual y tributaria sobre los Precios no Previstos NP-49, NP-67 y el reconocimiento del IVA, sin que se acrediten los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, tales como el daño cierto, la imputación individual de la conducta y la relación causal directa.

Concluyendo que no existen elementos jurídicos ni probatorios suficientes para

atribuir responsabilidad fiscal a la interventoría. Dado que el Hallazgo Fiscal no acredita una conducta dolosa o gravemente culposa, no individualiza un incumplimiento específico de las obligaciones contractuales y pretende derivar responsabilidad únicamente del resultado económico del contrato.

Por parte de los vinculados **DIEGO ALEJANDRO MALDONADO ROLDAN, GCI GRUPO DE CONSTRUCCIONES E INGENIERIA SAS ZOMAC Y TECNICAL CIVIL SAS**, no se presentaron versión libre y espontánea, no obstante haberse fijado fecha para que ejercieran el derecho de defensa conforme al artículo 42 de la Ley 610 de 2000[21].

Ahora bien, teniendo en cuenta la decisión que se tomará con fundamento en las pruebas allegadas por el FDLF, este despacho prescindirá de las mismas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, especial los principios de eficacia, economía y celeridad[22].

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En desarrollo del mandato constitucional que atribuye la facultad a las Contralorías de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal (artículo 268 de la Constitución Política), se expidió la Ley 610 de 2000 en la que se reguló el

---

[21] Fls. 188 dorso y anverso, 199 al 209, 252 al 253

[22] **PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.
12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.
13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Proceso de Responsabilidad Fiscal (procedimiento ordinario) y se establecieron los elementos que configuran dicha responsabilidad.

En la señalada Ley, se indica que el Proceso de Responsabilidad Fiscal tiene como finalidad determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa un daño al patrimonio público (art. 1º).

Así mismo, la mencionada norma, en su artículo 5°, consagra los elementos de la responsabilidad fiscal, que se exigen para establecerla, así:

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

De lo que se desprende, que única y exclusivamente se podrá endilgar Responsabilidad Fiscal, cuando concurran los tres elementos antes citados, pues en caso contrario, se deberá dar aplicación a lo previsto en el artículo 47 ibídem y la decisión a adoptar será de archivo.

Ahora bien, teniendo en cuenta que existe suficiente material probatorio para decidir, el Despacho procederá a evaluar y analizar de manera integral las obrantes en el proceso, tanto las allegadas por el grupo auditor, como las aportadas por los vinculados y las decretadas y practicadas por esta instancia, para tomar la decisión que en derecho corresponda, realizando el análisis de las pruebas legal y oportunamente arrimadas al proceso, de acuerdo a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional (art. 26 Ibídem).

Para el efecto, esta Subdirección analizará cada uno de los casos que dieron origen a esta investigación, con ocasión de las presuntas irregularidades presentadas en el contrato de obra pública No. 409 de 2022 puesto que presuntamente se realizó el pago indebido por concepto de personal, en cuantía de $943.299.153, y su

correspondiente impuesto al valor agregado IVA en cuantía de $147.324.777, generando un daño patrimonial al erario del Distrito en cuantía total de MIL NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS VEINTITRÉS MIL NOVECIENTOS TREINTA PESOS M/CTE ($1.090.623.930).

Previo a la valoración probatoria correspondiente, este Despacho realizará una serie de precisiones sobre los siguientes temas:

HECHO GENERADOR DEL DAÑO Y CADUCIDAD DE LA ACCCIÓN FISCAL

Mediante Auto de fecha del tres (3) de octubre de 2025, este Despacho dio inicio al proceso de responsabilidad fiscal N° 170100-0195-25, radicado que se generó en razón del traslado de hallazgo N° 12000-0024-25 por parte de la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local, de lo cual podemos establecer el siguiente hecho generador del daño:

El hecho generador del presunto daño patrimonial es que, durante la ejecución del **contrato de obra No. 409 de 2022** se realizaron pagos no previstos sin la debida justificación o sustento financiero. El acta de recibo final se realizó el **10 de julio de 2024,** encontrando este Despacho que no al momento de iniciar el proceso de responsabilidad fiscal no había operado la caducidad de la acción fiscal tal como lo dispone el artículo 9º de la Ley 610 de 2000.

DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN

Teniendo en cuenta que el auto que inició el proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0195-25, data el tres (03) de octubre de dos mil veinticinco (2025), este órgano de control fiscal goza de competencia para tomar la decisión que en derecho corresponde conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000[23],

[23] La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

como quiera que no han transcurrido los cinco (5) años.

VALORACIÓN PROBATORIA Y ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL AL CASO CONCRETO MATERIA DE INVESTIGACIÓN FISCAL

El Contrato No. 409-2022, materia de revisión en el ejercicio auditor y en el cual se determinaron las presuntas irregularidades, se establece que **los estudios y documentos previos de septiembre de 2022** siendo responsable Diego Alejandro Maldonado Roldan, Alcalde Local – Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, quien señaló la necesidad del objeto del contrato, fundamentada en la *importancia de conservar, mejorar, construir y recuperar la malla vial local y el espacio público de la localidad, con el propósito de garantizar condiciones adecuadas de movilidad, accesibilidad y seguridad para los habitantes*. De conformidad al Plan de Desarrollo Local, que contempla como prioridad el fortalecimiento de una movilidad segura, sostenible y accesible, mediante la intervención de vías locales en mal estado y la construcción y recuperación de andenes y demás espacios públicos.

Con fundamento en la necesidad previamente identificada y una vez expedidos el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y el respectivo Registro Presupuestal (RP), el FDLF, a través de su representante legal, suscribió el Contrato de Obra Pública No. 409 de 2022 con el CONSORCIO FONTIBÓN 004, cuyo objeto consistió en: *"Realizar las obras de conservación de la malla vial y del espacio público asociado en la localidad de Fontibón, Bogotá, D.C., mediante el sistema de precios unitarios fijos y a monto agotable"*. El contrato se celebró por un plazo de quince (15) meses y por un valor de **DIECISIETE MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SETECIENTOS VEINTISIETE PESOS ($17.527.272.727)**, con cargo al proyecto de inversión No. 1780, *"Un nuevo contrato para movilidad en Fontibón"*, de conformidad con el presupuesto oficial de la vigencia fiscal 2022. La selección del contratista se adelantó mediante la

modalidad de **Licitación Pública**, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y las disposiciones reglamentarias contenidas en el Decreto 1082 de 2015.
Para definir los costos de la presente contratación se realizó el estudio de mercado consistente en los precios de cabeza del sector, es decir precios de referencia IDU actualizados al momento del proceso "*Precios Unitarios de Referencia 2022-I*". Así mismo, se realizó el documento Análisis del Sector, el cual contiene el estudio realizado a diferentes procesos licitatorios realizados por las Administraciones locales y demás entidades que desarrollan procesos de igual o similar condición.

En el auto del 3 de octubre de 2025 por medio del cual se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal, se indicó que durante el desarrollo del contrato de obra pública No. 409 de 2022, se encuentra el "*Acta de fijación de precios no previstos*" de fecha 25 de abril de 2023, que tiene pactados los NP-01 a NP-52, entre los que se encuentra el siguiente:

NP-49	TARIFA MES -PERSONAL TÉCNICO -CELADOR ARMADO (24 HORAS POR 30 DÍAS DIVIDIDO EN 3 TURNOS DE 8 HORAS DIARIAS INCLUYE PRESTACIONES DE LEY, ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS)	$ 10.981.528,00	$ 14.501.108,00	

Así mismo se evidenciaron pactados los NP-53 a NP-73, encontrándose en el 67 lo siguiente:

NP-67	BANDERERO (INCLUYE ALQUILER DE PALETA PARE-SIGA EN POLIETILENO	$ 1.951.839	$ 1.951.839	4930

Dichas actas de fijación de precios fueron avaladas por parte del Contratista, la firma interventora y la Alcaldía Local de Fontibón en su calidad de supervisor del Contrato, quienes estudiaron su contenido y lo aprobaron.

Otro1.

De acuerdo con el informe técnico de auditoría, estas actividades corresponden al suministro de personal y no a costos directos de obra civil, razón por la cual este personal se debía incluir en el componente de mano de obra, o en los costos totales para manejo ambiental SST- Gestión Social – Manejo de tráfico.

Dentro del "Anexo técnico 01 del proceso licitatorio" se dice frente a las actividades a ejecutar que:

> *"el Contratista se obliga a realizar todas las gestiones, incluyendo la proyección del equipo, personal e infraestructura adecuada, tramitación de permisos y licencias, para ejecutar a cabalidad el objeto del Contrato"*

Por tanto, "es responsabilidad del contratista realizar las acciones pertinentes para reconocer la cantidad y calidad del personal necesario y suficiente para el desarrollo de las actividades, realizando la gestión para la vinculación de este personal, lo que incluye no solo ingenieros, residentes y directores de obra, también al personal de seguridad, conductores, topógrafos, bandereros etc., los que fuera necesario para el cumplimiento del objeto contractual."

El anexo técnico también expresa, en el acápite de a. del numeral 7, sobre los "Requisitos de personal" que "si el Contratista observa que necesita personal adicional, este será por cuenta propia del Contratista". Adicionalmente, se encuentra la "Matriz de Riesgo del proceso Licitatorio" en donde se incluye el riesgo 23:

23		EXTERNO	EJECUCION	FINANCIERO	Estimación inadecuada de costos (por parte del oferente) – Ocurre cuando la propuesta económica que presenta el oferente no estima adecuadamente los costos de los conceptos necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato.	MAYORES COSTOS - DIFICULTADES FINANCIERAS EN LA EJECUCION	POSIBLE	MONETARIA	MODERADO	MEDIO	CONTRATISTA	Análisis y revisión de los precios unitarios	IMPROBABLE	CUALITATIVA	MENOR	BAJO	NO	EDLE	Firma del Terminación	Se revisa la ejecución financiera	Mensualmente

Considerado como un riesgo de estimación inadecuada de costos por parte del oferente, que, de materializarse, debe ser asumido por el contratista y no ser cargado a la responsabilidad del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, y menos aún como actividad no prevista. En el detalle de las actividades no previstas antes mencionadas, se reconocieron los siguientes valores por un total de NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS ($943.229.153) así:

ITEM	DESCRIPCIÓN ACTIVIDAD	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO (NO INCLUYE AIU)	VALOR TOTAL
NP-49	TARIFA MES – PERSONAL TÉCNICO – CELADOR ARMADO (24 HORAS POR 30 DÍAS DIVIDIDO EN 3 TURNOS DE 8 HORAS DIARIAS INCLUYE PRESTACIONES	MES	70.08	$ 10.981.528	$ 769.585.482
NP-67	BANDERERO (INCLUYE ALQUILER DE PALETA PARE-SIGA EN POLIETILENO)	H/MES	89	$ 1.951.839	$ 173.713.671
VALOR ACTIVIDADES DE OBRA NO PREVISTAS 49 Y 67 PAGADAS INDEBIDAMENTE					$ 943.299.153

Esta es la suma que se considera constitutiva de detrimento patrimonial en la medida en que no obran comprobantes ni evidencias que acrediten que dichos pagos.

La agregación del hallazgo fiscal al proceso de responsabilidad fiscal No. 17100-0195-25, se encuentra soportada en el reconocimiento del IVA sobre el concepto **"Valor total ítems exentos de AIU"**, la cual es considerada improcedente, al tratarse de actividades que corresponden a prestación de servicios y no a actividades de construcción. Indica que, aunque se reconoció IVA sobre seis (6) ítems por una base gravable de $883.713.635, el cálculo efectuado fue incorrecto, pues, tras el análisis realizado por el ente de control, el impuesto únicamente

procedía respecto de cuatro (4) ítems. En consecuencia, concluyó que los conceptos **Celador Armado** y **Banderero** no debían hacer parte del contrato ni ser objeto de pago, razón por la cual tampoco procedía el reconocimiento del IVA sobre dichos ítems.

En el siguiente cuadro se relacionan las actividades consideradas por el grupo auditor que generan IVA

Cuadro - Actividades sin AIU que generan IVA

D.1 OBRA EJECUTADA					
1. ACTIVIDADES DE OBRA					
Ítem	***Descripción***	***Unidad***	***Cantidad***	***Valor Unitario (No Incluye AIU)***	***Valor Total***
NP-5	*Inspección de redes de alcantarillado con sistemas cctv para diámetros entre 6" a 36"*	*ML*	*1886,77*	*$10.710*	*$20.207.307*
NP-6	*Lavado y sondeo de redes de alcantarillado entre 16" y 36" de diámetro y con grado de colmatación menor del 30%. Incluye mano de obra idónea, señalización básica, sumin de combustible y agua. Incl IVA*	*ML*	*545,95*	*$16.065*	*$8.770.687*
NP-16	*Equipo vactor - sondeo - limpieza - recolección de lodos no peligrosos*	*HR*	*220,16*	*$273.700*	*$60.257.627*
NP-65	*Avado y sondeo de redes de alcantarillado entre 6" y 18" de diámetro y con grado de colmatación menor del 30%. Incl mano de obra idónea, señalización básica, sumin de combustible y agua. Incl. Iva*	*ML*	*1135,98*	*$16.800*	*$19.084.452*

D.1 OBRA EJECUTADA					
1. ACTIVIDADES DE OBRA					
Ítem	***Descripción***	***Unidad***	***Cantidad***	***Valor Unitario (No Incluye AIU)***	***Valor Total***
Costo Directo					*108.320.072*
IVA (19%)					*$20.580.814*

Fuente: Informe Técnico de la auditoría

Como se aprecia en la tabla precedente el valor del IVA a reconocer correctamente, corresponde a la suma de $20.580.814; sin embargo, con relación a los dos ítems que no se debían incluir en el contrato y mucho menos pagar, pero que se les reconoció como pago un valor por el IVA, se tienen:

Cuadro - Ítems pagados indebidamente, que incluyen IVA

D.1 OBRA EJECUTADA					
1. ACTIVIDADES DE OBRA					
Ítem	***Descripción***	***Unidad***	***Cantidad***	***Valor Unitario (No Incluye AIU)***	***Valor Total***
NP-49	*Tarifa mes - personal técnico - celador armado (24 horas por 30 días divido en 3 turnos de 8 horas diarias incluye prestaciones de ley, administración y servicios)*	*Mes*	*70,08*	*$10.981.528*	*$769.585.482*
NP-67	*Banderero (incluye alquiler de paleta pare-siga en polietileno).*	*H/MES*	*89*	*$1.951.839*	*$173.713.671*
Costo directo					*$943.299.153*
IVA 19%					*$179.226.839*

Fuente: Acta recibo final Contrato 409 de 2022, e Informe Técnico de la auditoría

Como se observa en el cuadro anterior, el IVA correspondiente a estas dos actividades asciende a la suma de $179.226.839, el cual es considerado como mayor al que se debió cancelar al reconocer al contratista en forma indebida la suma de $167.905.591 de conformidad con lo plasmado en el acta de recibo final de obra (folio 14.856).

Ante los cuestionamientos realizados por el grupo auditor, la Subdirección del proceso de responsabilidad fiscal adelantó las actuaciones pertinentes con el fin de determinar con certeza si existía o no irregularidades que conllevaran a determinar un detrimento patrimonial real y cuantificable. Dentro de ellas, se profirió auto del 9 de junio de 2026[24] con el cual se decretaron pruebas de oficio, donde se realizaron 8 preguntas encaminadas a esclarecer los hechos objeto de debate, las cuales fueron materia de respuesta por parte de la Alcaldesa local de Fontibón Paola Andrea Osorio Lozano mediante oficio con radicado 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026[25], con sus correspondientes soportes, así:

1. Antecedentes que dieron lugar a la aprobación de los ítems no previstos relacionados con el NP 49 tarifa mes- personal técnico- celador armado (24 horas por 30 días dividido en 3 turnos de 8 horas incluye prestaciones de ley, administración y servicios).

Respuesta:

Manifiesta que del análisis del expediente contractual del Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022 se evidenció que la incorporación del ítem no previsto NP49, no obedeció a una decisión arbitraria o carente de sustento, sino a la materialización de condiciones objetivas de inseguridad presentadas durante la ejecución de los frentes de obra. Estas circunstancias, debidamente soportadas mediante reportes, denuncias y un diagnóstico de seguridad, acreditaron riesgos altos de hurto, intrusión y vulnerabilidad sobre el personal, la maquinaria, los equipos, las

[24] Folio 199-202
[25] Folio 243-251

herramientas, los materiales y demás recursos destinados a la ejecución del contrato, lo que hizo necesaria la implementación de un servicio permanente de vigilancia armada con cobertura de veinticuatro (24) horas. En consecuencia, se concluye que el reconocimiento del ítem NP49 estuvo debidamente justificado, fue proporcional a las condiciones reales de ejecución y contó con soporte técnico y documental suficiente, por lo que no se configura un detrimento patrimonial.

Al respecto en el **Anexo No. 1**[26] de la respuesta obran las siguientes evidencias de lo expuesto por la representante legal del FDLF que dan cuenta de las dificultades y hurtos que se presentaron en la ejecución del contrato. Veamos:

- Correo del 21 de julio de 2023 el residente del Consorcio Fontibón 004 Ingeniero Julian Poveda informa al FDLF del hurto de varilla (24 unidades cada una por valor de $630.000) en el frente de obra vial 90002327 ubicado en la calle 20 C entre carreras 97 97 B, las cuales fueron llevadas a obra el 1 y 24 de junio de 2023.
- Denuncia a la fiscalía según correo del 8 de julio de 2023 por el hurto de 18 señales de tránsito la calle 24 C entre carrera 69 y Carrera 69B.
- Número de noticia criminal 110016000004920223235 22 fecha de hechos 18 de octubre de 2023 – Fiscalía 32.
- Número de noticia criminal 110016101864202303562 del 23 e junio de 2023- Fiscalía 240 Seccional.
- Diagnóstico de Seguridad Departamento de Operaciones – VIPERS SEGURIDAD – Cliente Fontibón 004, realizado el 27 de junio de 2023 de 2023 dirección en la Carrera 101 No. 23 B-07, con el objeto de determinar vulnerabilidad, riesgos y amenazas.
- Diagnóstico de Seguridad Departamento de Operaciones – VIPERS SEGURIDAD – Cliente Fontibón 004, realizado el 16 de agosto de 2023 dirección en la Carrera 101 No. 23 B-07, con el objeto de determinar vulnerabilidad, riesgos y amenazas.

[26] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026- Archivo PDF 20260021581301_1

2. Antecedentes que dieron lugar a la aprobación de ítems no previstos relacionados con NP67 Banderero (incluye alquiler de paleta pare-siga en polietileno)

Respuesta:

De la respuesta emitida se extrae que el análisis del expediente contractual del Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022 se concluye que la incorporación del ítem no previsto **NP67 – Banderero** obedeció a una necesidad técnica, operativa, jurídica y de seguridad vial directamente asociada a la ejecución del objeto contractual, y no constituyó un reconocimiento injustificado o carente de causa.

Como principal soporte de esta necesidad obran en el expediente los **Planes de Manejo de Tránsito (PMT)** elaborados para los diferentes frentes de intervención en la localidad de Fontibón, los cuales fueron tramitados para atender las exigencias de la Secretaría Distrital de Movilidad respecto de cierres de calzada, señalización temporal, desvíos vehiculares, manejo peatonal, operación de maquinaria, circulación de vehículos de carga, zonas de cargue y descargue y demás medidas requeridas para garantizar la ejecución segura de las obras.

Los PMT evidencian que las actividades de conservación de la malla vial y del espacio público se desarrollaron en vías públicas con permanente interacción entre peatones, ciclistas, residentes, vehículos particulares, maquinaria y equipos de obra, bajo condiciones que implicaban cierres parciales o totales de la calzada. En consecuencia, además de la señalización preventiva, reglamentaria e informativa, se requerían medidas activas de control del tránsito, dentro de las cuales se encontraba la presencia de personal banderero para orientar la circulación, controlar puntos de conflicto, apoyar maniobras de ingreso y salida de maquinaria y vehículos de obra, canalizar peatones y garantizar la seguridad de los usuarios de la vía y del personal operativo.

Desde el punto de vista técnico, la necesidad del NP67 se deriva de actividades propias de la conservación vial, tales como excavaciones, fresados, demoliciones, cargue y descargue de materiales, operación de maquinaria, tránsito de volquetas

y desvíos vehiculares, las cuales generan interferencias directas con la movilidad y requieren controles dinámicos que no pueden ser suplidos únicamente mediante señalización estática.

En el ámbito jurídico, la ejecución de obras en espacio público exige el cumplimiento del Código Nacional de Tránsito, el Manual de Señalización Vial, las condiciones impuestas por la Secretaría Distrital de Movilidad y las obligaciones previstas en los PMT. Tanto estos documentos como los formatos COI asignan responsabilidades al contratista y a la interventoría respecto de la adecuada implementación del manejo de tránsito, razón por la cual la disposición de personal banderero constituyó una medida necesaria para dar cumplimiento a dichas obligaciones.

Desde la perspectiva contractual y financiera, el reconocimiento del NP67 corresponde a una actividad efectivamente ejecutada, indispensable para desarrollar el objeto contractual en condiciones de seguridad y conforme a los PMT aprobados. Su reconocimiento encuentra causa directa en la prestación del servicio y no corresponde a una actividad inexistente, duplicada o ajena al contrato.

En consecuencia, no se evidencia detrimento patrimonial derivado del reconocimiento del NP67, toda vez que su incorporación contó con soporte documental suficiente, respondió a necesidades reales de la ejecución, guardó relación directa con el objeto contractual y contribuyó a garantizar la seguridad vial, la protección de la comunidad y del personal de obra, así como el cumplimiento de las obligaciones técnicas y normativas aplicables durante la ejecución del contrato.

Al respecto en el **Anexo No. 2**[27], se evidencian los siguientes soportes que dieron lugar a la aprobación del NP 67, así:

- Oficio del 17 de agosto de 2023 del Director de Obra Luis Fernando Alarcón Peña del CONSORCIO FONTIBON 004 para realizar el Plan de Manejo de

[27] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026- Archivo PDF 20260021581301_2

Tráfico para Intervención de Espacio Público PMT en la K 108 ENTRE DG 16 B Y CAL 16 H

- Plan de Manejo de Tránsito para Intervención de Espacio Público PMT en la K 108 ENTRE DG 16 B Y CAL 16 H
- Oficio del 18 de agosto de 2023 del Director de Obra Luis Fernando Alarcón Peña del CONSORCIO FONTIBON 004 para realizar el Plan de Manejo de Tráfico para Intervención de Espacio Público PMT en la CALLE 16F ENTRE KR 96 G Y KRA 96GBIS.
- Plan de Manejo de Tránsito para Intervención de Espacio Público PMT en la CL 16F ENTRE KR 96G Y KR 96GBIS
- Oficio del 18 de agosto de 2023 del Director de Obra Luis Fernando Alarcón Peña del CONSORCIO FONTIBON 004 para realizar el Plan de Manejo de Tráfico para Intervención de Espacio Público PMT en la CL 22H ENTRE AK 106 Y KR 105BIS y CL 22H ENTRE KR 105BIS Y KR 104B.
- Plan de Manejo de Tránsito para Intervención de Espacio Público PMT en la CL 22H ENTRE AK 106 Y KR 105BIS y CL 22H ENTRE KR 105BIS Y KR 104B.
- Oficio del 18 de agosto de 2023 del Director de Obra Luis Fernando Alarcón Peña del CONSORCIO FONTIBON 004 para realizar el Plan de Manejo de Tráfico para Intervención de Espacio Público PMT en la CL 22H ENTRE AK 106 Y KR 105BIS y CL 22H ENTRE KR 105BIS Y KR 104B.
- Plan de Manejo de Tránsito para Intervención de Espacio Público PMT en la CL 22H ENTRE AK 106 Y KR 105BIS y CL 22H ENTRE KR 105BIS Y KR 104B.
- Plan de Manejo de Tránsito para Intervención de Espacio Público PMT CL 24BBIS ENTRE KR 69B Y KR 69ABIS, KR 69ABIS ENTRE CL 24BBIS Y CL 24C y CL 24C ENTRE KR 69ABIS Y KR 69.

3. Pagos con los soportes correspondientes relacionados con los NP49 Y NP67 señalados en los numerales anteriores:

Respuesta:

Manifiesta que al revisar el expediente contractual, se evidencia que los pagos correspondientes a **los ítems NP49 y NP67** no fueron reconocimientos globales, abstractos o carentes de soporte, sino que correspondieron a actividades efectivamente ejecutadas, medidas y liquidadas por frente de obra y periodo de prestación, con fundamento en memorias de cálculo, actas parciales, relaciones de cantidades y validaciones de la interventoría.

Respecto del **NP49** – Celador armado, los soportes permiten verificar la identificación de los CIV intervenidos, los periodos de prestación del servicio, las cantidades liquidadas y los valores reconocidos, evidenciando que el pago estuvo vinculado a frentes específicos de obra y a tiempos determinados. La celaduría tuvo como finalidad proteger maquinaria, equipos, materiales y demás elementos destinados a la ejecución contractual frente a riesgos de hurto e intrusión previamente documentados.

En cuanto al **NP67 – Banderero**, su reconocimiento debe analizarse conjuntamente con los Planes de Manejo de Tránsito, formatos COI, planos de señalización, memorias de cantidades y actas parciales, dado que el personal banderero fue necesario para controlar y canalizar el tránsito vehicular y peatonal, apoyar las maniobras de maquinaria y garantizar la seguridad durante la ejecución de obras en vía pública.

Desde el punto de vista financiero y contractual, ambos ítems fueron tramitados mediante el procedimiento ordinario de pago, que incluyó la identificación de la actividad, cuantificación, elaboración de memorias de cálculo, incorporación en actas y revisión de la interventoría. Existiendo trazabilidad entre la necesidad identificada, la actividad ejecutada, la cantidad medida y el valor reconocido.

En el **Anexo No. 3**[28], se evidencia los soportes de pago de los NP 49 y NP 67 con fundamento en las **memorias de los CIV intervenidos**, las cuales se encuentran desagregadas en memorias de cálculo para incluyendo los períodos de pago, la

[28] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026- Archivo PDF 20260021581301_3

cantidad de vigilantes y paleteros que prestaron servicios en los sitios que se requirieron. Igualmente obra el informe de cálculo de lo servicios de celaduría resaltando que en la matriz de cálculo del AIU previamente radicada, no se contempló el personal para vigilancia y seguridad de la obra. En la justificación técnica del cálculo se estableció la formula y la tabla de segmentos incluyendo la relación de periodos de celaduría prestados y su respectiva equivalencia en meses así:

CIV	DIRECCIÓN	FECHA INICIO VIGILANCIA	FECHA FIN VIGILANCIA	TOTALIDAD DE DÍAS	MESES
9002327	CALLE 20 C ENTRE CARRERA 97 HASTA CARRERA 97 B	26/04/2023	31/08/2023	127,00	4,21
9001960	CARRERA 97 ENTRE CALLE 23 HASTA CALLE 23A	13/06/2023	8/08/2023	56,00	1,87
9002007	CARRERA 97 ENTRE CALLE 22 L HASTA CALLE 23	1/08/2023	29/10/2023	89,00	2,96
9003162	CALLE 16 F ENTRE CARRERA 96 G HASTA CARRERA 96 G BIS	12/10/2023	8/01/2024	88,00	2,93
9000683	CARRERA 97 ENTRE DIAGONAL 24 C HASTA CALLE 24 F	18/12/2023	25/03/2024	98,00	3,25
9002861	CARRERA 97 ENTRE CALLE 16 H HASTA CALLE 16 I	5/02/2024	25/04/2024	80,00	2,66
9002911	CARRERA 97 ENTRE CALLE 16 G HASTA CALLE 16 H	1/10/2023	23/12/2023	83,00	2,76
9002645	CARRERA 97 ENTRE CALLE 17 HASTA CALLE 17 A	23/08/2023	24/09/2023	32,00	1,08
9000193	CALLE 19 ENTRE CARRERA 128 HASTA CARRERA 129	27/06/2023	9/10/2023	104,00	3,45
9002754	CALLE 22 A BIS A ENTRE CARRERA 92 HASTA CERRADA	27/09/2023	25/11/2023	59,00	1,97
9002142	KR 108 ENTRE CL 16 H HASTA DG 16 B	27/10/2023	13/01/2024	78,00	2,6
9005001	DG 16 B ENTRE KR 104 HASTA KR 105 C	30/08/2023	19/12/2023	111,00	3,68
9005000	DG 16 B ENTRE KR 105 C HASTA KR 106	30/08/2023	19/12/2023	111,00	3,68
9001406	CL 22 H ENTRE KR 105 BIS HASTA KR 106	10/10/2023	28/11/2023	49,00	1,64
9002921	KR 96 C ENTRE CL 17 B HASTA CL 18	9/05/2023	19/09/2023	133,00	4,4
9003016	KR 96 C ENTRE CL 17 HASTA CL 17 A	31/01/2024	10/03/2024	39,00	1,31
9002680	KR 96 C ENTRE CL 20 A HASTA CL 20 C	10/05/2023	17/09/2023	130,00	4,31
9003724	CL 24 B BIS ENTRE KR 69 A HASTA KR 69 B	27/06/2023	13/02/2024	231,00	7,63
9003726	CL 24 C ENTRE KR 69 A HASTA KR 69 A BIS	13/10/2023	13/02/2024	123,00	4,08
9003743	CL 24 C ENTRE KR 69 A HASTA KR 69	13/10/2023	13/02/2024	123,00	
9001037	AV. KR 116 ENTRE CL 17 C HASTA CL 17 D	19/09/2023	14/12/2023	86,00	2,86
9004221	AV. KR 116 ENTRE CL 17 D HASTA CL 17 F	19/09/2023	14/12/2023	86,00	
9000979	AV. KR 116 ENTRE CL 17F HASTA CL 18	19/09/2023	14/12/2023	86,00	
9001706	KR 101 ENTRE CL 23 HASTA CL 23 B	15/05/2023	4/10/2023	142,00	4,7
9001663	KR 101 ENTRE CL 23 B HASTA CL 23 D	15/05/2023	4/10/2023	142,00	
9001707	CALLE 23 ENTRE CARRERA 102 HASTA CARRERA 101	15/05/2023	4/10/2023	142,00	
9002530	TV 88 B ENTRE CL 23 D HASTA KR 90	1/09/2023	17/10/2023	46,00	1,55
9003676	CALLE 24 C ENTRE CARRERA 69 C HASTA CARRERA 69 D	25/04/2023	13/06/2023	49,00	1,64
9003707	CALLE 24 B BIS ENTRE CARRERA 69 B HASTA CARRERA 69 C	25/04/2023	13/06/2023	49,00	
9003777	CALLE 24 B BIS ENTRE CARRERA 68 C HASTA CARRERA 68 D	25/04/2023	13/06/2023	49,00	
9003783	CARRERA 68 C ENTRE CALLE 24 B BIS HASTA CALLE 24 C	25/04/2023	13/06/2023	49,00	
	TOTAL				71,22

4. Soportes que validaron las funciones y perfiles técnicos, conforme a los APUS aprobados para los NP49 Y NP 67:

Respuesta:

De la respuesta emitida por el FDLF, se encuentra los siguientes puntos más relevantes:

Del análisis del expediente del Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022 se verificó que los ítems no previstos NP49 (Celador armado) y NP67 (Banderero) cuentan con soporte suficiente en las actas de fijación de precios unitarios no previstos, los análisis de precios unitarios (APU) y sus fichas técnicas, documentos que acreditan su necesidad, alcance funcional, justificación técnica, análisis económico y aprobación dentro del procedimiento contractual aplicable.

Los ítems corresponden a recursos operativos indispensables para la ejecución segura del contrato y no a cargos profesionales o administrativos. El **NP49** tiene por objeto la prestación del servicio de vigilancia permanente de los frentes de obra, maquinaria, equipos, herramientas y materiales, mientras que el **NP67** está destinado al apoyo operativo del Plan de Manejo de Tránsito (PMT), mediante actividades de regulación temporal del tránsito, orientación de usuarios y protección de peatones y trabajadores.

Los APU y las actas de fijación permiten establecer la trazabilidad entre la necesidad identificada, el análisis técnico y económico, la aprobación de los ítems y su posterior reconocimiento en la ejecución contractual, evidenciando que su incorporación obedeció al procedimiento formal previsto para actividades no contempladas inicialmente, con participación del contratista, la interventoría y la supervisión, y no a una modificación informal o discrecional del contrato.

La validación de las funciones y perfiles se deriva de la descripción técnica de cada ítem contenida en los APU y de su finalidad operativa. En consecuencia, para el **NP49** el perfil exigible corresponde a personal de vigilancia y seguridad privada legalmente habilitado para la custodia permanente de bienes afectos a la obra, y para el **NP67** a personal operativo encargado del control temporal del tránsito y de la implementación del PMT, sin requerirse un perfil profesional específico.

La ausencia de hojas de vida individuales no desvirtúa la procedencia de los ítems, toda vez que la validación requerida se sustenta en los APU, las actas de fijación de precios unitarios no previstos, los soportes de ejecución y la correspondencia funcional entre las actividades aprobadas y las necesidades del contrato, sin perjuicio de los demás documentos que reposen en el expediente.

Desde el punto de vista jurídico, la aprobación de estos ítems constituye una actuación propia de la supervisión e interventoría en ejercicio de sus funciones de seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico, garantizando que las actividades adicionales fueran reconocidas con criterios de necesidad, razonabilidad, soporte y trazabilidad.

En consecuencia, los documentos allegados demuestran que los **ítems NP49 y NP67** contaban con finalidad contractual, soporte técnico, análisis económico, aprobación formal y relación directa con la ejecución del objeto contractual, por lo que no se evidencia un pago sin causa ni una erogación antieconómica, ineficaz o ajena al contrato, ni se configuran los elementos necesarios para establecer un detrimento patrimonial.

En el **Anexo No. 4**[29] se evidencian las funciones y perfiles, las cuales se encuentran plasmadas en las "ACTAS DE FIJACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS NO PREVISTOS NO. 1 y No. 2 " y el "SOPORTE DE ANÁLISIS DE PRECIOS, con los correspondientes precios de referencia.

5. Razones por las cuales en el desglose del AIU elaborado por el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón en el marco del proceso de selección No FDLD-LP-004-2022, no se incluyeron los ítems NP-49 y NP67:

Respuesta:

Revisada la matriz de cálculo del AIU y el expediente contractual, se concluye que los ítems NP49 – Celador armado y NP67 – Banderero no fueron incluidos en la estructura inicial del AIU debido a que no correspondían a costos indirectos generales, permanentes o administrativos del contrato. Por el contrario, se trataba de actividades operativas específicas, directas y medibles, cuya necesidad surgió de las condiciones particulares presentadas durante la ejecución de los frentes de obra.

[29] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026 -Archivo PDF 20260021581301_4

El NP49 – Celador armado respondió a la necesidad concreta de proteger maquinaria, equipos, materiales, herramientas, señalización y zonas de acopio frente a riesgos de hurto y riesgos operativos documentados durante la ejecución contractual. Por su parte, el NP67 – Banderero fue requerido para implementar medidas de control operativo y seguridad vial relacionadas con los Planes de Manejo de Tránsito, cierres de calzada, manejo de peatones, circulación de maquinaria y vehículos de obra, así como actividades de cargue y descargue.

La existencia de otros cargos incluidos en el AIU, como el aforador, los inspectores o los ayudantes, no implicaba que las funciones de celaduría o de banderero estuvieran cubiertas, dado que se trata de actividades con funciones, finalidades y características técnicas y operativas diferentes. En consecuencia, no existió duplicidad de costos ni identidad funcional entre dichos cargos.

El reconocimiento posterior de los NP49 y NP67 mediante el procedimiento de fijación de precios unitarios no previstos permitió identificar la necesidad, estructurar los respectivos APU, validar los precios y pagar las actividades conforme a su ejecución real. Este tratamiento evitó que costos directos, específicos y atribuibles a determinados frentes de obra fueran absorbidos indebidamente dentro del AIU.

Desde la perspectiva financiera, este tratamiento evitó trasladar indebidamente al AIU costos directos, específicos y cuantificables. La naturaleza del AIU es remunerar costos indirectos de administración, imprevistos y utilidad, mientras que actividades como la celaduría armada y el banderero constituyen prestaciones directamente asociadas a frentes concretos de obra, susceptibles de medición y reconocimiento mediante APU, razón por la cual su pago independiente resulta técnica y financieramente procedente.

En el ámbito jurídico, la aprobación de precios unitarios no previstos es procedente cuando se demuestra que la actividad es necesaria para el cumplimiento del objeto contractual, no fue prevista como ítem específico en la etapa de estructuración, cuenta con soporte técnico y económico suficiente y su ejecución contribuye al cumplimiento de la finalidad pública del contrato. En este contexto, la supervisión y la interventoría actuaron dentro de sus competencias de seguimiento técnico,

administrativo, financiero, contable y jurídico al identificar la necesidad de estas actividades y validar su reconocimiento, sin que ello constituya una actuación discrecional o arbitraria.

Finalmente, desde la perspectiva de la responsabilidad fiscal, la incorporación posterior de los ítems NP49 y NP67 no configura detrimento patrimonial, toda vez que no existió pago duplicado ni reconocimiento de conceptos previamente cubiertos por el AIU. Los valores cancelados correspondieron a actividades necesarias, efectivamente ejecutadas, verificables, medibles y directamente relacionadas con la correcta ejecución del contrato. En consecuencia, la exclusión inicial de estos conceptos del AIU respondió a su naturaleza de costos directos y variables, mientras que su reconocimiento posterior mediante APU constituyó el mecanismo técnico, contractual, financiero y jurídico adecuado para garantizar el pago de actividades indispensables para el cumplimiento del objeto contractual, sin generar afectación al patrimonio público.

Así mismo, la entidad anexa la matriz para cálculo de AIU conde se logra constatar lo descrito en su respuesta, dado que como bien se ha dejado claro, dentro del presente caso, los ítems NP49 – Celador armado y NP67 – Banderero no fueron incluidos en la estructura inicial del AIU debido a que no correspondían a costos indirectos generales del contrato. Puesto que, por la naturaleza de las labores específicas, su necesidad surgió durante la ejecución del contrato cuando fueron detectadas las diferentes situaciones que fueron dadas a conocer dentro de las anteriores respuestas aquí dadas por la entidad contratante y que conllevaron a que las partes tomaran medidas necesarias para evitar costos adicionales y por el contrario no dilatar la continuidad de la obra y así dar cumplimiento al objeto contratado como en efecto sucedió. Lo anterior se encentra en el **Anexo 5 AIU-FDLD-LP-004-2002FV1**[30].

[30] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026- Archivo PDF 20260021581301_5

6. En desarrollo del contrato 409 de 2022, se presentaron problemas o denuncias por seguridad de la maquinaria o equipos dispuestos para ejecutar las obras. En caso afirmativo, remitir los soportes que den cuenta de ello.

Respuesta:

Manifiesta que durante la ejecución del Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022 sí se presentaron hechos concretos de inseguridad y hurto en los frentes de obra, que afectaron materiales y elementos esenciales para el desarrollo de las actividades contractuales. Entre los hechos documentados se encuentra el presunto hurto de veinticuatro (24) varillas corrugadas, por un valor reportado de $630.000, y el hurto de dieciocho (18) señales de tránsito. Estos hechos fueron reportados y, en algunos casos, denunciados ante las autoridades competentes, como lo acreditan los soportes y consultas del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) incorporados al expediente.

La evidencia revisada demuestra que los frentes de obra, desarrollados en espacio público y con materiales, maquinaria, herramientas y señalización temporal expuestos, enfrentaron riesgos reales y materializados de hurto y afectación de bienes. La pérdida de estos elementos no solo generaba un perjuicio económico, sino que podía comprometer la continuidad de las obras, la seguridad vial, el cumplimiento de los Planes de Manejo de Tránsito y la protección de trabajadores, peatones, conductores y residentes.

Por tal motivo, la adopción de medidas adicionales de vigilancia y protección, particularmente el servicio de celaduría armada asociado al ítem NP49, respondió a una necesidad real, razonable y directamente relacionada con la correcta ejecución del contrato. Dicha medida tuvo como finalidad proteger los bienes vinculados a la obra, prevenir mayores pérdidas, garantizar la continuidad de los trabajos y mitigar riesgos que podían afectar el cumplimiento del objeto contractual.

En consecuencia, los soportes documentales permiten concluir que la contratación y reconocimiento de medidas de seguridad no constituyeron un gasto innecesario, aislado o carente de causa, sino una respuesta preventiva y operativa frente a

riesgos efectivamente materializados durante la ejecución contractual. Por tanto, no se evidencia detrimento patrimonial derivado de la adopción de estas medidas, pues se encuentra acreditada la existencia de hechos de hurto, la afectación de elementos de obra, la gestión ante las autoridades competentes y la necesidad de proteger los recursos físicos destinados al cumplimiento del contrato.

Para corroborar la información dada en su respuesta, la entidad anexa como soporte las denuncias que se interpusieron ante la Fiscalía General de la Nación por el hurto de varillas y señales como se expuso en el numeral 1, donde se confirma que en la localidad de Fontibón se presentaron hurtos a elementos de obras en ejecución, lo que conllevo a que las partes del contrato COP 409-2022 tomaran las medidas necesarias para evitar que se presentaran hurtos no solo de los materiales sino de la maquinaria en funcionamiento, situación que hubiera incrementado los costos, razón por la cual, se tenía que atender las alertas conocidas por los hechos ocurridos en el sector[31].

En consecuencia, los soportes documentales permiten concluir que la contratación y reconocimiento de medidas de seguridad no constituyeron un gasto innecesario, aislado o carente de causa, sino una respuesta preventiva y operativa frente a riesgos efectivamente materializados durante la ejecución contractual.

7. Cuáles fueron los precios o referencias tenidos en cuenta por el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, para establecer los valores a pagar de los ítems no previstos NP49 y NP67. Allegar los soportes correspondientes.

Respuesta:

Los valores reconocidos para los ítems no previstos NP49 – Celador armado y NP67 – Banderero, fueron estructurados y validados con base en precios de referencia oficiales del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, correspondientes a la vigencia

[31] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026 Archivo PDF 20260021581301_6

2023. En consecuencia, dichos valores no fueron fijados de manera discrecional, sino que contaron con referencias institucionales, verificables y técnicamente relacionadas con las actividades ejecutadas.

Para el NP49 – Celador armado, se utilizó como referencia la tarifa del IDU correspondiente a un celador armado durante 24 horas, distribuido en tres turnos de ocho horas, incluyendo prestaciones de ley, administración y servicios, por un valor de referencia de $10.981.528 mensuales. Esta referencia guarda correspondencia directa con el servicio de vigilancia permanente requerido para la protección de los frentes de obra, materiales, maquinaria, equipos y señalización.

Respecto del NP67 – Banderero, se utilizaron referencias del IDU relacionadas con la mano de obra de un ayudante y con la señal tipo "pare-siga", elementos directamente vinculados con las funciones de control temporal del tránsito, orientación de vehículos y peatones y apoyo a la implementación de los Planes de Manejo de Tránsito.

Desde las perspectivas técnica, financiera y contractual, los precios reconocidos estuvieron soportados en actividades específicas, unidades de medida, referencias económicas institucionales, análisis de precios unitarios y procedimientos de aprobación debidamente documentados. Esto permite establecer que la determinación de los valores respondió a una validación económica objetiva y no a la aceptación automática de precios propuestos por el contratista.
En consecuencia, la existencia de referencias oficiales del IDU, junto con la necesidad, ejecución y aprobación de las actividades, permite concluir que los valores reconocidos para los ítems NP49 y NP67 fueron razonables, verificables y directamente relacionados con la correcta ejecución del contrato.

Para soportar la información aquí descrita, la entidad en el **Anexo No. 7**[32] adjunta pantallazo de los precios que reportaba el IDU de los valores reconocidos con

[32] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026- Archivo PDF 20260021581301_7

respecto a cada uno de los ítems, confirmándose que dichos valores se definieron con base en precios de referencia oficiales del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, significando que al momento de detectarse la necesidad para el NP49 – Celador armado y el NP67 – Banderero, la entidad revisó los precios oficiales del IDU para fijar los precios aquí cuestionados pero que se logró comprobar que fueron reconocidos debido a las necesidades presentadas durante la ejecución de la obra.

8. Indicar las razones legales, técnicas y financieras que dieron lugar a la causación impositiva del IVA y su correspondiente reconocimiento, relacionadas con los ítems NP49 y NP67 en cuantía de $179.226.839.

Respuesta:

El reconocimiento del IVA por valor de **$179.226.839**, asociado a los ítems no previstos NP49 – Celador armado y NP67 – Banderero del Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022, tuvo fundamento en la naturaleza gravada de las actividades ejecutadas y en la aplicación de las normas tributarias vigentes. De acuerdo con el análisis realizado, ambos ítems corresponden a servicios prestados en el territorio nacional y no se encuentran expresamente excluidos del IVA conforme al **artículo 476 del Estatuto Tributario**. En consecuencia, su reconocimiento se enmarca en la regla general del **artículo 420 del mismo estatuto**, según la cual la prestación de servicios en el territorio nacional constituye un hecho generador del impuesto, salvo que exista una exclusión expresa.

En el caso del NP49 – Celador armado, correspondiente a un servicio de vigilancia y seguridad privada para la protección de los bienes vinculados a la obra, debe observarse adicionalmente el tratamiento especial previsto en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, relativo a la base gravable especial aplicable a servicios de vigilancia autorizados. Por ello, resulta relevante verificar la autorización del prestador, la base gravable utilizada, la facturación y los respectivos soportes laborales y de seguridad social.

Por su parte, el NP67 – Banderero corresponde a una actividad operativa de apoyo al manejo temporal del tránsito y a la implementación de los Planes de Manejo de

Tránsito, complementada con el uso de la señal pare-siga. Al no encontrarse esta actividad dentro de los servicios excluidos del **artículo 476 del Estatuto Tributario**, el reconocimiento del IVA resulta procedente.

Desde el punto de vista técnico, financiero y contractual, el IVA se generó sobre actividades necesarias, efectivamente ejecutadas, aprobadas, medidas y pagadas dentro del contrato. El impuesto no constituyó un pago autónomo o carente de causa, sino un componente tributario derivado de la naturaleza fiscal de los servicios reconocidos y de la obligación legal de aplicar el impuesto cuando este resulta procedente.

Para ratificar la exposición brindada en este punto adjuntan como soporte a su respuesta, los artículos del estatuto tributario, que fueron resaltados en su sustento, los cuales efectivamente dan claridad de los pagos realizados por la entidad, soportados en la Ley que constituye un deber tributario de conformidad a los pagos del valor de cada uno de los ítems aquí cuestionados y que por su naturaleza, conducían al reconocimiento y pago del IVA[33].

Análisis del Despacho

De conformidad con el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, el proceso de responsabilidad fiscal tiene por objeto determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa, causen un daño al patrimonio del Estado.

A su vez, el artículo 5° ibídem establece que la responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. Significando que la declaratoria de responsabilidad fiscal

[33] Fl. 255 Testigo Respuesta 1-2026-14140 del 26 de junio de 2026 Archivo PDF 20260021581301_8

exige la concurrencia de los tres elementos que estructuran dicha responsabilidad, de manera que la ausencia de cualquiera de ellos impide jurídicamente proferir una decisión de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, el análisis que corresponde efectuar al Despacho no consiste únicamente en determinar si durante la ejecución del contrato se presentaron diferencias de criterio frente a la estructuración económica inicial y la inclusión de determinados costos dentro del AIU, sino en establecer si, a partir de la totalidad del material probatorio recaudado, se encuentra acreditado un daño patrimonial cierto, real y cuantificable, producido por una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a los sujetos investigados.

Recibidas las versiones libres y recaudado el material probatorio durante el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, se logró establecer, en primer lugar, que el Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022 fue celebrado con el propósito de atender las necesidades de intervención y conservación de la malla vial local y del espacio público de la localidad de Fontibón, en cumplimiento de las competencias legales asignadas a la Alcaldía Local y de los objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Local, garantizando condiciones adecuadas de movilidad, accesibilidad, seguridad y calidad de vida para la comunidad.

Dicha finalidad, conforme a la documentación obrante en el expediente y al Acta de Recibo Final de Obra, fue efectivamente ejecutada, toda vez que se acreditó que tanto el contratista como la entidad contratante dieron cumplimiento a las obligaciones pactadas. En consecuencia, se concluye que la obra fue terminada en su totalidad, recibida a satisfacción y actualmente se encuentra en funcionamiento.

Lo anterior también se puede corroborar con el acta recibo final con fecha del 27 de junio de 2024, donde se describe que:

> *"una vez realizada la inspección total al grupo de obras por parte del contratista y el interventor se constató que los trabajos terminados se encuentran ejecutados a entera satisfacción de acuerdo con lo establecido en el contrato. En consecuencia, el Contratista hace entrega real y efectiva de la obra*

ejecutada a la Interventoría y esta la recibe. Las cantidades de obra indicadas en la presente acta de recibo, literal D- PRODUCTOS DE CONSULTORIA Y OBRA EJECUTADA-, y la calidad de las mismas, son de absoluta responsabilidad del Contratista e Interventor".

Ahora bien, el proceso de responsabilidad fiscal tuvo origen en los cuestionamientos relacionados con el reconocimiento y pago de los ítems no previstos **NP49 – "Tarifa mes - personal técnico - celador armado"** y **NP67 – "Banderero, incluye alquiler de paleta pare-siga en polietileno"**, por valor de **$943.229.153** dentro del Contrato de Obra Pública No. 409 de 2022, así como con **el reconocimiento del IVA asociado a dichos conceptos**, por valor de **$147.324.777**; dichos pagos se configuraban en un detrimento patrimonial al no estar debidamente justificados ni haberse tenido en cuenta dentro de la planeación del contrato de obra.

La iniciación del proceso de responsabilidad fiscal con fundamento en los hallazgos fiscales, determinó inicialmente un detrimento patrimonial estimado por **$943.299.153**, correspondiente a los ítems NP49 y NP67. Posteriormente, con la incorporación del Hallazgo Fiscal No. 12000-0023-25, incluyó el cuestionamiento del IVA, elevando la cuantía del presunto detrimento a **$1.090.623.930**, suma integrada por los valores de las actividades no previstas y el IVA asociado.

La tesis del grupo auditor sostuvo que los costos de los **ítems NP49 y NP67** debían estar incluidos en la estructura económica del contrato, particularmente en el AIU, o ser asumidos por el contratista conforme al riesgo de inadecuada estimación de costos previsto en la matriz de riesgos. Asimismo, cuestionó el reconocimiento del IVA sobre dichos conceptos.

No obstante, estos fundamentos fueron controvertidos por los vinculados y desvirtuados con el material probatorio recaudado por el despacho, el cual evidencia que los costos cuestionados obedecieron a necesidades reales y necesarias surgidas durante la ejecución del contrato, imposibles de determinar con precisión en la etapa de planeación.

La planeación contractual constituye uno de los principios estructurales de la contratación estatal y se materializa en el deber de las entidades públicas de adelantar, con la debida diligencia, los estudios y análisis técnicos, jurídicos, financieros, ambientales y presupuestales necesarios para estructurar adecuadamente el proceso contractual. Este deber se encuentra previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 80 de 1993, desarrollado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y reglamentado por el Decreto 1082 de 2015, el cual establece la obligación de elaborar los estudios y documentos previos que permitan identificar la necesidad, determinar el objeto a contratar, evaluar los riesgos previsibles y definir las condiciones técnicas y económicas del contrato.

No obstante, la planeación contractual debe realizarse con fundamento en la información disponible al momento de estructurar el proceso y bajo criterios de razonabilidad y diligencia, sin que ello implique la obligación de prever la totalidad de las circunstancias que puedan presentarse durante la ejecución del contrato. Esta consideración adquiere especial relevancia en los contratos de infraestructura vial, en los cuales las condiciones geológicas, geotécnicas, topográficas, ambientales, climáticas, sociales o de seguridad pueden revelar situaciones sobrevinientes que no era objetivamente posible identificar durante la etapa precontractual, pese a la adecuada elaboración de los estudios previos.

En este sentido, cada contrato debe ser analizado de manera individual, atendiendo a sus características técnicas y a las circunstancias particulares de su ejecución, razón por la cual la necesidad de introducir ajustes técnicos o reconocer actividades o precios no previstos durante la ejecución no constituye, por sí sola, evidencia de una deficiente planeación contractual. Sobre este aspecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que el principio de planeación exige a la Administración actuar con diligencia y previsión, pero no impone la obligación de anticipar hechos imprevisibles o circunstancias extraordinarias que únicamente se evidencian durante la ejecución del contrato. En consecuencia, la valoración sobre una eventual deficiencia en la planeación debe realizarse atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso y a la información razonablemente disponible al momento de celebrar el contrato.

Igualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que los precios no previstos pueden ser reconocidos durante la ejecución de un contrato de obra pública cuando correspondan a actividades indispensables para el cumplimiento del objeto contractual que no fueron contempladas inicialmente y cuya necesidad surge por circunstancias sobrevinientes o por condiciones técnicas advertidas durante la ejecución, siempre que exista autorización o aceptación de la entidad, se encuentren plenamente acreditadas su ejecución, necesidad y utilidad, y se respete el principio de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 31 de agosto de 2011, Exp. 18080[34]).

En los contratos estatales de obra es frecuente que durante la ejecución se presenten circunstancias extraordinarias o sobrevinientes que alteren las condiciones económicas inicialmente consideradas por las partes. En tales eventos, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce la necesidad de preservar la ecuación económica del contrato, conforme a los artículos 4, numeral 8; 5, numeral 1; y 27 de la Ley 80 de 1993, disposiciones que consagran el derecho de las partes a mantener la equivalencia entre las prestaciones inicialmente pactadas y el deber de la administración de adoptar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio económico cuando este resulte afectado por circunstancias no imputables al contratista.

Este principio ha sido desarrollado de manera reiterada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual ha señalado que el equilibrio económico constituye un elemento esencial de los contratos estatales y que su restablecimiento procede cuando se acredita que hechos extraordinarios, imprevisibles o ajenos a la voluntad del contratista alteraron de manera grave la ecuación financiera inicialmente pactada, siempre que exista prueba suficiente del mayor costo efectivamente asumido y de la relación de causalidad entre el hecho generador y el desequilibrio económico (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de mayo de 1996, Exp. 10151; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de febrero de 2004, Exp. 14043).

[34] Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

En el caso concreto, la documentación remitida por la entidad contratante evidencia la existencia de problemas de orden público y seguridad en el área de ejecución del proyecto, circunstancia que obligó al contratista a implementar medidas adicionales de vigilancia y protección para garantizar la seguridad del personal, la integridad de los equipos, la maquinaria, las herramientas y demás bienes destinados a la ejecución de la obra. Tales circunstancias, en principio, constituyen hechos externos al contratista y susceptibles de incidir en la economía del contrato, por lo que resulta procedente analizar, con fundamento en el acervo probatorio y en las reglas previstas en la Ley 80 de 1993, si los mayores costos derivados de dichas medidas fueron necesarios, razonables, proporcionales y directamente relacionados con la adecuada ejecución del objeto contractual, con el fin de establecer la viabilidad de su reconocimiento dentro del marco del restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

NECESIDAD DE LOS ÍTEMS NP49 Y NP67 Y SU RELACIÓN CON EL AIU

De acuerdo con la documentación obrante en el expediente, los **ítems NP49 y NP67** no fueron incorporados como conceptos generales de administración del contrato, sino como actividades específicas que fueron identificadas y aprobadas durante la ejecución contractual mediante el procedimiento de fijación de precios unitarios no previstos.

El ítem NP49 correspondió a una tarifa mensual por personal técnico de celaduría armada, con cobertura de veinticuatro (24) horas, distribuida en tres turnos de ocho (8) horas, incluyendo prestaciones de ley, administración y servicios. El ítem NP67 correspondió al servicio de banderero, incluyendo el alquiler de paleta pare-siga en polietileno.

La documentación aportada da cuenta de que ambos conceptos fueron objeto de análisis de precios unitarios, actas de fijación de precios no previstos y soportes técnicos relacionados con sus funciones, naturaleza y costos. En el caso del NP49, la actividad se relacionó con la vigilancia y protección de los frentes de obra, maquinaria, equipos, herramientas, materiales y demás bienes vinculados al

contrato, producto de la necesidad de contar con este servicio al presentarse hurtos en los sitios de ejecución de obras y donde se encontraban los materiales adquiridos. En el caso del NP67, la actividad se vinculó con el apoyo operativo al manejo de tránsito y la seguridad vial durante la ejecución de obras en vía pública, en algunos puntos de exigencia por temas de movilidad.

De otra parte, la matriz de cálculo del AIU fue examinada dentro de la actuación, y la entidad contratante explicó que los ítems NP49 y NP67 no fueron incluidos inicialmente en dicha estructura porque no correspondían a costos indirectos generales, permanentes o administrativos del contrato, sino a actividades operativas específicas, directas y medibles cuya necesidad surgió de las condiciones particulares de ejecución de los frentes de obra.

La entidad contratante explicó en respuesta a los interrogantes realizados por el despacho, que los cargos contemplados dentro de la matriz del AIU, entre ellos el aforador, los inspectores o los ayudantes, tenían funciones distintas a las propias de la celaduría armada y del banderero. En particular, se indicó que el aforador se relacionaba con actividades de levantamiento o conteo de información de tránsito, mientras que el banderero desarrollaba funciones operativas de control, advertencia, regulación temporal y canalización de peatones, vehículos y maquinaria en los frentes de obra. Asimismo, se diferenció la labor del inspector y del ayudante respecto de las actividades propias de vigilancia y control de tránsito.

Por tanto, el material probatorio no permite establecer la existencia de una identidad funcional o económica que permita concluir que el pago de los ítems NP49 y NP67 constituyó una duplicidad de costos.

La aplicación de la matriz de riesgos debe hacerse atendiendo al supuesto concreto de hecho que se pretende imputar y a la naturaleza de la actividad reconocida. Para establecer que un determinado pago correspondía a un riesgo asumido por el contratista, no basta con invocar genéricamente la existencia de un riesgo de inadecuada estimación de costos; es necesario demostrar que el costo cuestionado correspondía precisamente al riesgo previsto y que, conforme a las reglas contractuales, no podía ser objeto de reconocimiento independiente.

Es así que, la incorporación y reconocimiento del ítem no previsto NP49, correspondiente al servicio de celaduría armada durante 24 horas, fue justificada y soportada en hechos de inseguridad ocurridos durante la ejecución del Contrato de Obra Pública No. COP-409-2022, adicionalmente, fue necesaria debido a la existencia de múltiples frentes de obra, dispersión de maquinaria y equipos, las condiciones de inseguridad y las amenazas de grupos ilegales y delincuencia común que hicieron necesario implementar medidas especiales de vigilancia para proteger los bienes, el personal y la continuidad de la obra.

La contratación del servicio de vigilancia fue una medida necesaria, técnica y proporcional para proteger los bienes, garantizar la continuidad de la obra y mitigar riesgos que podían afectar la ejecución contractual y los recursos públicos. Por tanto, el reconocimiento del ítem NP49 contó con soporte técnico, operativo, contractual y financiero, además de evidencia de su ejecución y trazabilidad. Fue materia de análisis por la interventoría externa contratada y la supervisión para el correspondiente reconocimiento.

De igual forma, con respecto de los bandereros, es una necesidad que surge durante la ejecución de la obra y es ahí donde se logra determinar con claridad la cantidad requerida, de acuerdo con las condiciones particulares de cada frente de obra y con las exigencias de los Planes de Manejo de Tránsito aprobados por la autoridad competente. Actividad que se fue ejecutada y tuvo relación directa con el cumplimiento del objeto contratado, puesto que su implementación era necesaria para realizar los cierres, intervenir las calzadas, operar maquinaria, movilizar materiales y garantizar condiciones adecuadas de seguridad para trabajadores y usuarios de la vía.

Evidenciándose que ambas actividades fueron incorporadas mediante los procedimientos contractuales correspondientes como precios no previstos, y que fueron revisadas, aprobadas y ejecutadas con participación de la entidad contratante y la interventoría, tal como se expuso anteriormente.

Dichos costos no podían ser previstos y asumidos por el contratista desde la presentación de su oferta, especialmente con fundamento en la matriz de riesgos y

en la obligación de asumir el personal adicional necesario para la ejecución del contrato, toda vez que no todo costo adicional corresponde a una deficiente estimación inicial, al tratarse de situaciones que surgen durante la ejecución de la obra y varían con las situaciones que se van presentando y que se deben resolver con el único objetivo de dar cumplimiento al objeto contratado.

Concluyéndose que los **ítems NP49 y NP67** correspondieron a actividades operativas necesarias y directamente relacionadas con la correcta ejecución del contrato: el primero, para la protección de los bienes y frentes de obra, y el segundo, para el control operativo del tránsito y la seguridad vial. Por tanto, se evidencia que contaron con justificación técnica, soporte contractual, análisis económico, validación de la interventoría y relación directa con el objeto contractual, sin que se configure detrimento patrimonial.

Por tanto, la no inclusión inicial de los ítems NP49 y NP67 dentro del AIU obedeció a su naturaleza de actividades directas, específicas y dependientes de las condiciones reales de ejecución del contrato. Su posterior reconocimiento mediante APU correspondió a actividades necesarias, diferenciables, ejecutadas, medibles y directamente relacionadas con el objeto contractual. Con lo cual se concluye que el reconocimiento de costos no previstos en la etapa previa del contrato, resulta jurídicamente y técnicamente procedente, toda vez que se acreditó su necesidad, efectiva con la debida justificación. Situaciones que fueron corroboradas con el material probatorio aportado por la alcaldía local de Fontibón mediante oficio de fecha 26 de junio de 2026, soportes que permiten deducir que los pagos asociados a los ítems NP49 y NP67 fueron necesarios, proporcionales, efectivamente ejecutados y debidamente soportados, contribuyendo a la correcta ejecución de la obra pública.

En consecuencia, las estructuras de costos constituyen herramientas de organización y presentación de la información, pero no deben entenderse como límites absolutos que impidan reconocer actividades necesarias y efectivamente ejecutadas durante el contrato.

En el presente caso, la prueba recaudada permite establecer que los ítems

cuestionados fueron objeto de un procedimiento específico de identificación, estructuración y aprobación, y que su reconocimiento estuvo asociado a actividades concretas y diferenciables.

Por consiguiente, no se encuentra demostrado que el reconocimiento de los ítems NP49 y NP67 hubiera constituido un simple traslado al Estado de costos ordinarios que ya se encontraban incluidos en el AIU y en consecuencia no se evidencia afectación de los recursos dispuestos por el FDLF para la ejecución del Contrato de Obra Pública No. 409 de 2022.

PERTINENCIA DE LOS PRECIOS RECONOCIDOS

El traslado de hallazgo también cuestionó la procedencia de los valores unitarios reconocidos para los ítems NP49 y NP67.

Frente a este aspecto, la entidad contratante informó dentro del oficio de respuesta a los interrogatorios enviados por este Despacho, que los precios fueron estructurados y validados con base en referencias oficiales del Instituto de Desarrollo Urbano correspondientes a la vigencia 2023, junto con los respectivos análisis de precios unitarios y los procedimientos de aprobación de precios no previstos.

Para el **NP49** se utilizó como referencia una tarifa correspondiente al servicio de celaduría armada durante veinticuatro (24) horas, distribuida en tres turnos, incluyendo prestaciones de ley, administración y servicios. Para el **NP67** se utilizaron referencias relacionadas con la mano de obra y con la señal pare-siga, en relación con las funciones de control temporal del tránsito.

Por tanto, la determinación de los valores se relacionó con actividades específicas, unidades de medida, análisis de precios unitarios, referencias económicas y procedimientos de aprobación.

No se encuentra acreditado, por tanto, que los valores unitarios reconocidos hubieran sido fijados sin fundamento técnico o económico y que estuvieran

desfasados afectando injustificadamente los recursos de la entidad distrital.

SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL IVA

El segundo aspecto objeto de análisis corresponde al reconocimiento del IVA asociado a los ítems NP49 y NP67.

El traslado de hallazgo fiscal cuestionó el reconocimiento del impuesto, determinando inicialmente una cuantía de $147.324.777, mientras que dentro del análisis económico del contrato se identificó un valor de IVA de $179.226.839 asociado a las actividades cuestionadas. Por tratarse de aspectos diferentes al relacionado con la necesidad y ejecución de los servicios, el análisis del IVA debe realizarse de manera independiente.

El artículo 420 del Estatuto Tributario establece, en términos generales, los hechos sobre los cuales recae el impuesto sobre las ventas, dentro de ellos la prestación de servicios en el territorio nacional, salvo que se trate de servicios expresamente excluidos por la ley.

Por su parte, el artículo 476 del Estatuto Tributario contempla los servicios excluidos del impuesto. La entidad contratante señaló con la información allegada que los servicios correspondientes al NP49 y al NP67 no se encontraban dentro de los servicios expresamente excluidos del IVA. En relación con el NP49, además, indicó que debía tenerse en cuenta el tratamiento especial aplicable a los servicios de vigilancia autorizados, previsto en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, en cuanto a la determinación de la base gravable.

En cuanto al NP67, la entidad lo identificó como una actividad operativa de apoyo al manejo de tránsito, relacionada con la implementación de Planes de Manejo de Tránsito, cierres de calzada, canalización de peatones y control temporal del tránsito, sin que se encontrara incluido dentro de los servicios expresamente excluidos por el artículo 476 del Estatuto Tributario.

Por tanto, para establecer un daño fiscal por este concepto era necesario demostrar

de manera cierta cuál era el tratamiento tributario aplicable a cada servicio, cuál era la base gravable legalmente procedente, cuál era el impuesto efectivamente causado y cuál fue el valor que finalmente se pagó en exceso.

De la valoración conjunta del material probatorio recaudado no se encuentra acreditado, con el grado de certeza requerido para declarar responsabilidad fiscal, que el valor reconocido por concepto de IVA correspondiera a un impuesto inexistente, no causado o pagado en exceso en la cuantía determinada por el hallazgo.

AUSENCIA DE ACREDITACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL

La responsabilidad fiscal exige la demostración de un daño patrimonial cierto, real y cuantificable. En el presente caso, las pruebas recaudadas permitieron establecer que los **ítems NP49 y NP67** fueron objeto de identificación, estructuración mediante análisis de precios unitarios, aprobación, medición y reconocimiento dentro del trámite contractual correspondiente.

Asimismo, los pagos fueron relacionados con memorias de las vías intervenidas, de cálculo, actas, cantidades y validaciones de interventoría, lo cual permitió establecer trazabilidad entre la necesidad, la actividad reconocida y el valor pagado. Por consiguiente, no se demostró que los servicios fueran inexistentes, que no se hubieran ejecutado, que fueran completamente ajenos al objeto contractual, que hubieran sido previamente remunerados dentro del AIU o que los valores reconocidos carecieran de soporte técnico y económico.

La existencia de una diferencia de criterio respecto de la forma en que debían estructurarse los costos del contrato no es suficiente, por sí misma, para acreditar un detrimento patrimonial, dado que la responsabilidad fiscal no tiene por objeto sancionar toda diferencia interpretativa en materia contractual, sino obtener el resarcimiento de un daño patrimonial efectivamente causado al Estado por una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien ejerce gestión fiscal.

En consecuencia, al no encontrarse demostrado el primer elemento estructural de

la responsabilidad fiscal, esto es, el daño patrimonial cierto, real y cuantificable, no resulta jurídicamente necesario establecer la configuración de los demás elementos para efectos de declarar responsabilidad.

Por consiguiente, no se encuentra demostrada la concurrencia de una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a los vinculados ni el nexo causal entre una conducta jurídicamente reprochable y un daño fiscal efectivamente acreditado.

De conformidad a lo descrito anteriormente, es importante resaltar que con relación a las conductas de los presuntos vinculados al proceso de responsabilidad fiscal señores DIEGO ALEJANDRO MALDONADO ROLDÁN identificado con Cedula de Ciudadanía No. 1.030.585.034, en calidad de ALCALDE LOCAL CÓDIGO 030 GRADO 05 Fondo de Desarrollo Local de Fontibón y supervisor; CONSORCIO FONTIBON 004 identificado con NIT. 901.662.548-2 representada legalmente por PAOLO ANDRES BIANCHI GANEM identificado con Cedula de Ciudadanía No. 1.020.799.464 en calidad de contratista Contrato de obra pública No. 409-2022; GCI GRUPO DE CONSTRUCCIONES E INGENIERIA SAS ZOMAC (90%) con Nit: 901.340.726-5 representada legalmente por GIOVANNY JESÚS INCIARTE LIZARAZO identificado con cédula de ciudadanía No. 1.122.810.440, TECNICAL CIVIL SAS (10%) con Nit: 901.007.243-3 Representada legalmente por MIGUEL RODRIGO BARRIOS RODRÍGUEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 78.113.102 y SAVIMAC SAS identificada con NIT. 900.984.598-9, representada legalmente por SANTIAGO CARRILLO VARGAS identificado con Cedula de ciudadanía No. 79.518.952, en calidad de interventor contrato de obra pública 409 de 2022, no se evidencia que su actuar se enmarque en una culpa grave o dolo, observando que cada uno realizó las funciones, obligaciones y actividades que les correspondió, lo cual permite inferir que las actuaciones adelantadas guardan relación con los fines previstos y a los principios de la función administrativa, sin que se derive irregularidad alguna en la ejecución del contrato analizado.

Por un lado, es claro para este Despacho que, se llevó a cabo un estudio previo y un análisis de mercado conforme a las normas que le son aplicables y al manual de contratación y la reglamentación interna de la entidad, en relación con las obras de

conservación de la malla vial y espacio público asociado en la localidad de Fontibón. Por tanto, los costos cuestionados fiscalmente, correspondieron a necesidades reales y surgidas durante la ejecución del contrato, que no podían determinarse con precisión en la etapa de planeación.

Frente a la celaduría armada, se advierte que su implementación obedeció a una necesidad objetivamente verificable y no a una decisión discrecional o superflua de quienes intervinieron en la ejecución contractual. La existencia de múltiples frentes de obra simultáneos, la consiguiente dispersión de maquinaria y equipos en distintos puntos geográficos, y el contexto de inseguridad propio de la zona agravado por la presencia de grupos armados ilegales y de delincuencia común, configuraron un escenario de riesgo real para los bienes destinados a la obra, para el personal vinculado a su ejecución y para la continuidad misma del contrato.

En ese contexto, la adopción de medidas especiales de vigilancia no constituyó una liberalidad, sino una respuesta razonable y proporcionada a circunstancias externas que, de no haberse atendido, habrían comprometido la integridad del proyecto. De manera correlativa, en lo que respecta a la labor desempeñada por los banderos, la cantidad de personal requerido no podía determinarse ex ante ni de manera estática, pues dependía necesariamente de las condiciones particulares de cada frente de obra y de las exigencias impuestas por los Planes de Manejo de Tránsito aprobados por la autoridad competente, instrumentos que, por su naturaleza, son dinámicos y se ajustan a la evolución misma de la ejecución contractual.

De lo anterior se sigue, sin solución de continuidad, que ambas actividades celaduría armada y señalización con banderos fueron incorporadas al contrato mediante los procedimientos contractuales previstos para el efecto, en calidad de precios no previstos, y que, más allá de su sola inclusión formal, fueron objeto de revisión, aprobación y ejecución con la participación directa de la entidad contratante y de la interventoría, lo cual descarta cualquier actuación unilateral o ajena al control contractual ordinario.

De la subsunción de estos hechos en el marco normativo que rige la responsabilidad fiscal no se desprende, entonces, la configuración de una gestión fiscal antieconómica, ineficiente o contraria a los principios que la orientan por parte de los vinculados al proceso. Por el contrario, lo que se evidencia es una actuación ajustada a derecho, orientada a preservar los bienes de la obra frente al riesgo de hurto que habría generado demoras en la ejecución continua del proyecto y, de manera concomitante, a evitar situaciones adicionales susceptibles de incrementar los costos a cargo de las partes contractuales. Se trató, en consecuencia, de decisiones que los vinculados estaban llamados a adoptar frente a las contingencias propias de la ejecución de la obra, en cumplimiento de la finalidad misma del objeto contratado, tal como en efecto se materializó en beneficio del interés general que subyace a todo contrato estatal.

Bajo este entendimiento, al no acreditarse una conducta desviada de la diligencia exigible ni una relación de causalidad entre la actuación de los vinculados y un eventual detrimento patrimonial, se concluye la ausencia del nexo causal como elemento estructurante de la responsabilidad fiscal, lo que torna procedente la aplicación del artículo 47 de la Ley 610 de 2000, que dispone:

> *"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 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."*

MEDIDAS CAUTELARES

Respecto de las medidas cautelares, el Despacho no se decretó medida cautelar alguna a los presuntos responsables fiscales.

DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Teniendo en cuenta la decisión que se adopta en el presente auto es procedente la desvinculación en calidad de tercero civilmente responsable a las siguientes compañías:

1. Compañía SEGUROS MUNDIAL con NIT. 860.037.013, compañía que expidió la garantía al contratista CONSORCIO FONTIBON 004 y como beneficiario al FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON; en virtud de la póliza No. B-100032224, con los siguientes amparos:

Amparo	Vigencia desde	Vigencia hasta	Valor Asegurado
Cumplimiento	26/01/2023	26/08/2024	$5.258.181.818
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	26/01/2023	26/04/2027	$876.363.636
Estabilidad y calidad de las obras	26/04/2024	26/04/2029	$5.258.181.818
Buen manejo y correcta inversión del anticipo	26/01/2023	26/08/2024	$5.258.181.818

2. Compañía SEGUROS MUNDIAL con NIT. 860.037.013, compañía que expidió la garantía al contratista CONSORCIO FONTIBON 004 y como beneficiario a TERCEROS AFECTADOS; en virtud de la póliza No. B-100007867, con los siguientes amparos:

Amparo	Vigencia desde	Vigencia hasta	Valor Asegurado
Responsabilidad Civil Extracontractual	26/01/2023	26/04/2024	$876.363.636

3. Compañía SEGUROS DEL ESTADO con NIT. 860.009.578, compañía que expidió la garantía al contrato de interventoría 457-2022; en virtud de la póliza No. 21-44-101403389, con los siguientes amparos:

Amparo	Vigencia desde	Vigencia hasta	Valor Asegurado
Cumplimiento general del contrato, pago de las multas y la cláusula penal pecuniario que se imponga	26/01/2023	26/10/2024	$525.818.181,30
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	26/01/2023	26/04/2027	$87.636.363,55
Calidad del servicio por los perjuicios derivados de la deficiente calidad del servicio prestado.	26/04/2024	26/04/2029	$5.258.181.818

DEL GRADO DE CONSULTA

Teniendo en cuenta que mediante el presente auto se determinó archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal, procede la aplicación del artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

> *"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. (...).*

Razón por la cual se remitirá a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, conforme a lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria No. 005 de 2020.

En virtud de lo expuesto, este Despacho.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **170100-0195/25** adelantando por la afectación de recursos en el **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN** identificado con **NIT. 899.999.061-9,** en cuantía de **MIL NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS VEINTITRÉS MIL NOVECIENTOS TREINTA PESOS M/CTE ($1.090.623.930),** decisión que favorece a:

- **DIEGO ALEJANDRO MALDONADO ROLDÁN,** identificado con Cedula de Ciudadanía No. 1.030.585.034, en calidad de ALCALDE LOCAL CÓDIGO 030 GRADO 05 Fondo de Desarrollo Local de Fontibón y supervisor.

- **CONSORCIO FONTIBÓN 004** identificado con NIT. 901.662.548-2 representado legalmente por **PAOLO ANDRES BIANCHI GANEM** identificado con Cedula de Ciudadanía No. 1.020.799.464 en calidad de contratista dentro del Contrato de obra pública No. 409-2022. Compuesto por:

  - ✓ **GCI GRUPO DE CONSTRUCCIONES E INGENIERIA SAS ZOMAC** (90%) con Nit: 901.340.726-5 representada legalmente por **GIOVANNY JESÚS INCIARTE LIZARAZO** identificado con cédula de ciudadanía No. 1.122.810.440.
  - ✓ **TECNICAL CIVIL SAS** (10%) con Nit: 901.007.243-3 Representada legalmente por **MIGUEL RODRIGO BARRIOS RODRÍGUEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 78.113.102.

- **SAVIMAC SAS** identificada con NIT. 900.984.598-9, representada legalmente por **SANTIAGO CARRILLO VARGAS** identificado con Cedula de ciudadanía No. 79.518.952, en calidad de interventor contrato de obra pública 409 de 2022.

Por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO: DESVINCULAR conforme el numeral anterior a la Compañía SEGUROS MUNDIAL con NIT. 860.037.013, por la expedición de las pólizas No. B-100032224 y No. B-100007867 y la Compañía SEGUROS DEL ESTADO con NIT. 860.009.578, en virtud de la póliza No. 21-44-101403389.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el presente auto por Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: RECURSO. Contra el presente Auto no procede recurso alguno.

ARTÍCULO QUINTO: REAPERTURA. En el evento que con posterioridad aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demuestre 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 SEXTO: Por secretaria Común de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, en firme esta providencia proceder a:

- Enviar el expediente para conocer en grado de consulta, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 18 de la Ley 610 de 2000
- Informar el resultado del presente proceso de responsabilidad fiscal en la relación mensual que se envía al señor Alcalde Mayor de Bogotá, al señor Personero de Bogotá y al Honorable Concejo, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 111 del Decreto 1421 de 1993.
- Remitir copia del Acto Administrativo a la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo local de la Contraloría de Bogotá D.C., para su conocimiento y al Fondo de Desarrollo Local de Fontibón.

- En firme este auto y una vez adelantados todos los trámites ordenados en el mismo, remitir el expediente para su archivo físico, de conformidad con los procedimientos vigentes de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA LUCIA RAMIREZ ÁNGEL
Gerente 039 -01 (E.F)
Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal

Proyectó: Cristina Español Piraján
Revisó y ajustó: Olga Lucía Ramírez Ángel

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
SUBDIRECCIÓN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
Carrera 32A N° 26A-10 Piso 1° Tel 3358888 ext. 11103

AUTO No. 86 POR EL CUAL SE ARCHIVA UN PROCESO
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0195-25

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

En el Estado de hoy 29 JUL 2026, se fija el presente Auto a las 8:00 a.m. y se desfija a las 5:00 p.m. Proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0195-25.

SANDRA HERNÁNDEZ ARÉVALO
Secretaria Común
Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal.