



Señor  
**JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO (Reparto)**  
Ciudad

*Ref. ACCION POPULAR –Protección al patrimonio público*

**ACCIONANTE:** Procurador 71 Judicial I Administrativo de Florencia - Caquetá  
**ACCIONADO:** Caja de Compensación Familiar del Caquetá (COMFACA) – Juan Carlos Nieto Parra (Contratista).

FABIO ANDRÉS DUSSÁN ALARCÓN, Ciudadano en ejercicio, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 17.655.537 de Florencia, residente en la misma ciudad, en calidad de Agente del Ministerio Público delegado ante los Jueces Administrativos del Circuito, en ejercicio de la ACCION POPULAR, de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, acudo a su Despacho para que judicialmente se proteja EL PATRIMONIO PÚBLICO, **por la omisión en la recuperación de dineros no ejecutados por el contratista en el Contrato de Obra No. 0012-2016**. La acción se fundamenta en los siguientes:

#### **HECHOS**

1. El Banco Agrario, a través de Comité de Adjudicación del 5 de mayo de 2014, asignó subsidios a hogares pertenecientes al programa de atención permanente a población desplazada. Convocatoria ordinaria 1 y 2 del año 2013.
2. Ante la necesidad de contratar a una entidad que administre los recursos de subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), fue adelantado el procedimiento de solicitud pública de ofertas GV VISR 2014-004, bajo los parámetros del reglamento de contratación del Banco Agrario y los estudios previos aprobados.
3. Que, recibidas las ofertas, el Banco Agrario determinó que la presentada por la *Caja de Compensación Familiar del Caquetá (COMFACA)*, cumplió con lo dispuesto en las condiciones y determinó la adjudicación del contrato a la misma.



4. Sin fecha: COMFACA suscribe con el Banco Agrario de Colombia el Contrato No. 185-2015, cuyo objeto es: “(...) *El contratista se compromete con EL BANCO a realizar las funciones de GERENCIA INTEGRAL para el desarrollo de los proyectos de vivienda que le sean entregados, para que administre los recursos de subsidio asignados efectivamente a los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda rural correspondientes bajo las modalidades de construcción de vivienda nueva y/o mejoramiento y saneamiento básico conforme a las reglas establecidas en la normatividad de la Gerencia de Vivienda de Interés Social Rural(...)*”.
5. Diciembre 30 de 2015: Mediante Resolución DA-4 733 se da apertura al proceso de invitación privada con pliego de condiciones No. 001-2016, a efectos de contratar la construcción de las 258 viviendas, objeto del contrato de COMFACA con Banco Agrario.
6. Enero 4 de 2016: Se invitó a JUAN CARLOS NIETO PARRA, MAYDA ALEXANDRA CARVAJAL VARGAS, EDWIN ENRIQUE VARGAS GOMEZ y EINER CHAUX SUAREZ a participar de la invitación privada con pliego de condiciones.
7. Enero 7 de 2016: Mediante Resolución DA-4 006 se adjudicó el contrato cuyo objeto fue la Construcción de 258 viviendas de interés social rural, en los Municipios de la Argentina y La Plata en el Departamento del Huila, a MAYDA ALEXANDRA CARVAJAL por un número de 73 viviendas y a JUAN CARLOS NIETO PARRA un número de 185 viviendas, dado que fueron los únicos invitados que presentaron propuesta.
8. Febrero 3 de 2016: COMFACA suscribió Contrato de Obra No. 0012-2016 con el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.186.369 expedida en Cajicá Cundinamarca, cuyo objeto es la construcción de ciento ochenta y cinco (185) viviendas de interés social rural, en el Municipio de la Plata - Huila, por un valor total de \$3.187.532.049.3 y pactándose un anticipo del 30% del valor total del Contrato, correspondiente a \$956.259.614.79 y un plazo de ejecución de 8 meses.
9. Febrero 29 de 2016: el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, informa a COMFACA la imposibilidad de suscribir pólizas y presenta como alternativa el otorgamiento de una fianza.



10. Marzo 17 de 2016: COMFACA reitera la solicitud de pólizas.
11. Abril 12 de 2016: el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, allega mediante oficio, pólizas de Seguros Bolívar.
12. Abril 27 de 2016: Se efectúa la aprobación de garantías constituidas por el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA.
13. Junio 2 de 2016: COMFACA suscribe acta de inicio del Contrato de Obra No. 012-2016 con el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA.
14. Junio 8 de 2016: Mediante memorando, el supervisor del Contrato de Obra No. 012-2016 solicita el adelanto sobre anticipo del 30%, por valor de \$680.000.000.00.
15. Junio 9 de 2016: Mediante memorando I-1947 el Director de COMFACA -PAULO CESAR MURCIA MEJÍA, autoriza el adelanto sobre anticipo de 30%.
16. Septiembre 14 de 2016: Mediante memorando I 3297, el supervisor del contrato, *allega informe de visita a obra y manifiesta que existe un incumplimiento del Contrato de Obra No. 012-2016.*
17. Septiembre 22 de 2016: Mediante oficio D-4498 el Director de COMFACA remite al contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA informe correspondiente a la segunda visita, avances de obra del Contrato 012-2016 a fin que se efectúen las correspondientes aclaraciones debido al incumplimiento antes determinado.
18. Septiembre 23 de 2016: Mediante oficio R-3480, el señor el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, solicita al interventor prórroga del Contrato de Obra 012-2016, debido al paro camionero que reinó para la época que imposibilitaba la ejecución de la obra.
19. Septiembre 27 de 2016: *Se presenta informe de interventoría del Ingeniero DIEGO ANDRES RÍOS en el cual se establece un porcentaje de avance de obra del 18%.*
20. Octubre 28 de 2016: El interventor presenta informe de interventoría en el que establece un presunto avance de obra, *sin establecer porcentaje de cumplimiento:*



PROYECTO	CANTIDAD DE VIVIENDAS A EJECUTAR	CANTIDAD DE VIVIENDAS EN EJECUCION
Proyecto construcción de vivienda nueva Resguardo Indígena de Talaga	53	30 Viviendas en mampostería para techar.
		9 viviendas en excavación (corte de talud), localización y replanteo
Proyecto construcción de vivienda nueva Resguardo Indígena la Reforma	31	24 Lotes localizados y replanteados

Cuadro No. 01 ejecución de las obras por proyectos.

21. Noviembre 4 de 2016: *Se presenta informe de interventoría del ingeniero DIEGO ANDRES RÍOS en el cual se establece un porcentaje de avance de obra del 9%.*
22. Noviembre 15 de 2016: Se firma Otrosí No. 1 al Contrato de Obra No. 012-2016 correspondiente a la prórroga por diez (10) meses, desde el acta de inicio.
23. Diciembre 13 de 2016: Se presenta informe de interventoría del ingeniero DIEGO ANDRES RÍOS, en el cual se establece un porcentaje de avance de obra del 30.01%.
24. Diciembre 21 de 2016: Mediante oficio D-6174, la Directora (E) de COMFACA, *informa incumplimiento* al contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, según informe de visita del supervisor.
25. Diciembre 23 de 2016: Mediante memorando I 4992 la Directora (E) BETTY ROJAS ROJAS, autoriza efectuar un segundo desembolso del 30% del Contrato de Obra No. 012-2016, por valor de \$956.696.757.33.
26. Diciembre 27 de 2016: Se suscribe Otrosí No. 2 al Contrato de Obra No. 012-2016, mediante el cual se modifica la cláusula sexta, relativo a la forma de pago, teniendo en cuenta una presunta redacción confusa del contrato. Se estableció de la siguiente forma:
  - Anticipo del 30% del valor del contrato, una vez se perfeccione, legalice y constituya las garantías, así mismo, una vez el Banco Agrario efectúe el desembolso de forma oportuna.
  - Un primer pago del 30% según avance del mismo porcentaje, certificado.
  - Un segundo pago del 30% del valor del contrato, según avance del 60% acumulado.
  - Un pago final del 40% del valor del contrato, al demostrar el 100% de ejecución de obra.



27. Diciembre 27 de 2016: Suscripción acta de recibo a satisfacción del Contrato de Obra No. 012-2016, por parte del supervisor del mismo y se anexa factura y documentos para el pago.
28. Febrero 1 de 2017: Se vence el plazo del contrato de interventoría del ingeniero DIEGO ANDRÉS RÍOS.
29. Febrero 28 de 2017: Se presenta informe del ingeniero DIEGO ANDRÉS RÍOS.
30. Marzo 15 de 2017: El ingeniero DIEGO ANDRÉS RÍOS presenta informe de interventoría en el que manifiesta el siguiente estado de avance de obras:

PROYECTO	CANTIDAD DE VIVIENDAS A EJECUTAR	CANTIDAD DE VIVIENDAS EN EJECUCION
Proyecto construcción de vivienda nueva Resguardo Indígena de Talaga	53	33 Viviendas para entregar. (faltan detalles para llegar al 100% pero son mínimos) 10 viviendas en cimentación 10 viviendas corte de talud, localización y replanteo
Proyecto construcción de vivienda nueva Resguardo Indígena la Reforma	31	13 Viviendas en mampostería y estructura a nivel de viga de amarre, 2 Viviendas en cimentación y arranque de columnas. El resto están solo localizadas
Proyecto construcción de vivienda PROYECTO 1	52	0 % AVANCE DE EJECUCION
Proyecto construcción de vivienda PROYECTO 2	49	0 % AVANCE DE EJECUCION

Cuadro No. 01 ejecución de las obras por proyectos.

31. Marzo 16 de 2017: Mediante oficio R-1092, el señor contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA solicita aprobación de cesión parcial de derechos de cobro.
32. Marzo 16 de 2017: Mediante oficio D -1249 se admite cesión por parte de COMFACA.
33. Abril 2 de 2017: Se vence el plazo del Contrato de Obra No. 012-2016.
34. Mayo 26 de 2017: El contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, solicita mediante oficio R-2010 suscripción de Otrosí a COMFACA, dado que no se pudo ejecutar el Contrato de Obra No. 012-2016, debido a que la COMFACA no tenía los diseños aprobados, entre otras cosas. De igual forma, solicita se agilice la entrega de los



diseños de construcción aprobados por el Banco Agrario y se firme un nuevo contrato de interventoría.

35. Mayo 31 de 2017: Mediante oficio R-2073 el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA, manifiesta su imposibilidad de asistir a terrero para verificación de obra; como quiera que, el Contrato de Obra e interventoría no estaban vigentes.
36. Julio 17 de 2017: Oficio R2519 el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA manifiesta su inconformidad con la intención de COMFACA de liquidar unilateralmente el contrato, pues aduce que la terminación del mismo no se debe a su incumplimiento.
37. Julio 17 de 2017: A través de Resolución DA-4 292 del 17 de julio de 2017, se liquida unilateralmente y se declara el siniestro del Contrato de Obra No. 012-2016.

Para la realización de la citada liquidación, se tuvo como base la visita a la obra efectuada el día 3 de junio de 2017, por parte del Director Administrativo del momento -Dr. CESAR AUGUSTO CABRERA SILVA, Jefe del Departamento de programas y/o convenios HAROLD ALBERTO PACHECO HERRERA y el ingeniero civil PABLO EMILIO CUELLAR MÉNDEZ.

38. El ingeniero civil PABLO EMILIO CUELLAR MÉNDEZ, invitado previamente por la Dirección Administrativa para realizar el proceso de revisión y presentar balance del estado de los proyectos de obra de viviendas que adelantó el Arquitecto JUAN CARLOS NIETO PARRA, para la época de los hechos, no poseía ninguna vinculación legal o contractual con COMFACA.
39. Como consecuencia de lo anterior, efectivamente mediante documento calendado junio de 2017, el ingeniero PABLO EMILIO CUELLAR MÉNDEZ manifiesta que a petición de la Dirección, rinde informe de la situación actual del proyecto de vivienda de la Plata Huila, es decir, de la ejecución del Contrato de Obra No. 012-2016, relacionando un cuadro en el que discrimina el avance de las obras correspondientes así:



NOMBRE DEL PROYECTO	HOGARES POSTULADOS	VALOR DEL PROYECTO	EJECUCION A LA FECHA	PORCENTAJE DE EJECUCION
CONSTRUCCION DE VIVIENDA NUEVA PARA EL RESGUARDO INDIGENA LA REFORMA	31	\$ 534.127.769,19	\$ 186.666.355,07	34,95%
CONSTRUCCION DE VIVIENDA NUEVA PARA EL RESGUARDO INDIGENA TALAGA	53	\$ 913.184.642,66	\$ 577.356.972,99	63,22%
LA PLATA HUILA CONSTRUCCION VISR 2013 PROYECTO 1	52	\$ 895.954.721,17	\$ -	0,00%
LA PLATA HUILA CONSTRUCCION VISR 2013 PROYECTO 2	49	\$ 844.264.916,43	\$ -	0,00%
<b>TOTALES A LA FECHA</b>	<b>185</b>	<b>\$ 3.187.532.049,43</b>	<b>\$ 764.023.328,06</b>	

De igual forma, en la mencionada liquidación se determinaron los siguientes valores:

<b>Valor Total Contratado</b>	\$ 3.187.532.049,43
<b>Valor Entregado de Anticipo</b>	\$ 956.259.614,82
<b>Valor Primer Pago Parcial del 30% Mediante Factura 0176</b>	\$ 669.687.730,13
<b>Valor Total Desembolsado al Contratista</b>	\$ 1.625.569.717,95
<b>Valor Ejecutado a la Fecha</b>	\$ 764.023.328,06
<b>Valor Adicional</b>	N.A.
<b>Deudas que Compromete a Comfaca en la Ejecución del Contrato</b>	\$ 47.943.300
<b>Saldo Favor del Contratista</b>	\$ 0
<b>Saldo a Favor de Comfaca</b>	\$ 861.924.016,89
<b>Saldo Por Girar del Contrato</b>	\$ 1.561.584.704,48
<b>Valor Pendiente Por Ejecutar del Contrato</b>	\$ 2.423.508.721,37

Por consiguiente, se ordenó al contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA efectuar la devolución del dinero a favor de COMFACA, se declaró el incumplimiento contractual y se declaró el siniestro de la obra; de otro lado, hacer efectiva la garantía única.



40. Agosto 8 de 2017: Mediante oficio radicado R-2764, el contratista JUAN CARLOS NIETO PARRA interpone recurso de reposición contra la liquidación unilateral anteriormente citada, argumentando:

- De acuerdo a lo certificado por el interventor del Contrato 012-2016, ingeniero DIEGO ANDRES RIOS, las demoras y contratiempos presentados para la ejecución del mismo, obedecieron a causas externas -paro camionero de 46 días.
- COMFACA convocó y suscribió el Contrato 012-2016, sin tener los diseños y especificaciones técnicas con base en las cuales debía realizarse la obra, aprobados por el Banco Agrario.
- El profesional que realizó el balance final del estado del proyecto fue alguien totalmente ajeno al mismo -ingeniero civil PABLO EMILIO CUELLAR, por tanto, no podía sustentarse en el informe de este, pues la persona legitimada para ello era el interventor DIEGO ANDRÉS RÍOS GUZMÁN. Además, la visita efectuada a la obra para dicho informe, no contó con la presencia del contratista de obra y el interventor.
- No podía hacerse efectiva la póliza, por cuanto esta no estaba vigente, ya que COMFACA no realizó un otrosí para efectos de actualizar y ampliar la vigencia de la misma.

41. Mediante Comunicación DV-SCF-20.4 del 03 de marzo de 2018, el Director Administrativo de COMFACA –CESAR AUGUSTO CABRERA SILVA, manifiesta habersele entregado al contratista suma igual a \$1.625.569.717.95 para la ejecución del Contrato de Obra No. 012-2016, reportándose en obra un cumplimiento contractual del 23.97%.

### **DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS**

La falta de diligencia y cuidado necesario por parte de la Caja de Compensación Familiar de Caquetá (COMFACA) en su calidad de parte contratante y el señor JUAN CARLOS NIETO PARRA en su calidad de contratista, *dieron al traste con la pérdida de importantes recursos que no se encuentran reflejados en la ejecución del Contrato de Obra No. 012-2016*; de lo mismo, la falta de una inspección y vigilancia oportuna en el cumplimiento del objeto contractual, han permitido vulnerar el derecho colectivo al **PATRIMONIO PÚBLICO**.

### **PETICIÓN**





Que se declare la vulneración al bien colectivo del *PATRIMONIO PÚBLICO* en cabeza de la Caja de Compensación Familiar de Caquetá (COMFACA) en su calidad de parte *contratante* y el señor JUAN CARLOS NIETO PARRA en su calidad de *contratista*, entidad y contratista que celebraron el Contrato de Obra No. 012-2016, donde se desembolsaron \$1.625.569.717.95 para la ejecución del mismo y sólo reporta en obra un cumplimiento del 23.97%.

Como consecuencia de lo anterior se ordene a los encartados popularmente, restituir a las arcas de la entidad la suma de *Mil Doscientos treinta y cinco Millones Novecientos Veinte Mil Seiscientos Cincuenta y Cincos Pesos (\$1.235.920.655-) M/cte*, indexados a la fecha de pago, producto de habersele entregado al contratista suma igual a \$1.625.569.717.95, de la que sólo se encontró reflejada en obra una inversión correspondiente al 23.97%.

## RAZONES DE DERECHO

### **Del patrimonio público.**

Esta Agencia Fiscal parte diciendo que el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se agota, de manera exclusiva, cuando a dicho patrimonio se le da una destinación contraria a derecho o cuando se evidencia su mengua sin que ello obedezca a una causa justificada en el ordenamiento jurídico reinante, sino también cuando, como consecuencia de una conducta activa u omisiva reprochable desde un simple análisis jurídico, los recursos económicos no se encuentran disponibles para ser utilizados conforme el ordenamiento jurídico lo indica, es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que le fueron atribuidas a las entidades que se encuentran a cargo del cumplimiento de la función administrativa<sup>1</sup>.

Frente al particular, según las documentales que acompañan al proceso, al contratista –Sr. JUAN CARLOS NIETO PARRA le fueron entregados \$1.625.569.717.95 para la construcción de 185 viviendas de interés social rural en el municipio de la Plata – Huila, según Contrato de Obra 012-2019, acuerdo de voluntades que sólo refleja en obra un 23.97%; es decir, sólo se invirtieron recursos por valor de \$389.649.062.

Dicho de otra manera, los dineros girados disponibles no fueron utilizados conforme lo prescriben las normas contractuales; es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que emanaban del Contrato de Obra No. 012-2016. Incluso, también

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 11/04/2019. Exp 25000-23-41-000-2012-00077-02.



fue obviada la función atribuida a la entidad contratante sobre la cual reposa el cumplimiento de la función administrativa de vigilancia y control de los recursos.

De otro lado, la defensa de los recursos públicos presuntamente extraviados en la ejecución del Contrato de Obra No. 012-2016, busca asegurar no sólo la eficiencia y transparencia en el manejo y la administración de los recursos públicos de COMFACA, sino también la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado que hace viviente la satisfacción de las necesidades básicas del conglomerado social por intermedio de la contratación.

Por ello el Consejo de Estado ha señalado que, si se afecta el patrimonio público en razón de que la administración o el particular que administra recursos públicos los maneja indebidamente, ya sea porque lo haga en forma negligente o ineficiente o porque los destine a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, es posible buscar su protección por vía de la acción popular<sup>2</sup>.

De suma importancia recalcar que, según lo sostenido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>3</sup>, existen acuerdos de voluntades donde las entidades entregan recursos al contratista para la ejecución del objeto contractual convenido, la cual supone el suministro de dinero a una persona para que desarrolle cierta actividad. En resumen, la entidad contratante subvenciona o sufraga la ejecución del contrato.

La anterior consideración conduce a afirmar que el concepto de financiación de un contrato puede predicarse de la famosa entrega del anticipo, modalidad contractual donde COMFACA entregó recursos públicos a su contraparte –Sr. JUAN CARLOS NIETO PARRA, con el fin de financiar la construcción de 185 viviendas de interés social rural en el municipio de la Plata – Huila, y por ende el contratista debió invertirlos exclusivamente en la actividad a la cual fueron destinados; contrario a ello, dichos dineros no consultaron su inversión en el desarrollo contractual, desquebrajando el interés general para el cual fueron entregados y habilitante el ejercicio judicial para su recuperación<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 05/07/2018. Exp 20001-23-31-000-2010-00478-01.

<sup>3</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto 102 de 2017.

<sup>4</sup> *Ibidem*



En ello consiste el llamamiento a la intervención de la judicatura en el presente contencioso popular, tendiente a esclarecer situaciones que no poseen explicación lógica dentro de lo razonable, así:

- Aproximadamente tres (03) meses después de haberse realizado el anticipo del 30% -junio 09 de 2016, sobreviene memorando I 3297 donde el supervisor del contrato allega informe de visita a obra y manifiesta que existe un incumplimiento contractual. Es decir, nace la *alerta temprana* de lo que podía acontecer contractualmente.
- El 27 de septiembre de 2016 se presenta informe de interventoría en el cual se establece un porcentaje de avance de obra del 18%. Un (01) mes después, el interventor presenta informe de interventoría en el que establece un avance de obra; sin embargo, omite establecer el porcentaje de cumplimiento contractual, *lo que evidencia una presunta manipulación de los informes de interventoría*.
- Curiosamente, el 4 de noviembre de 2016 se presenta informe de interventoría en el cual se establece un porcentaje de avance de obra del 9%, cuando meses atrás se había sostenido un porcentaje de avance de obra del 18%. *Contrario a la lógica contractual la obra retrocedía en lugar de avanzar*.
- El 13 de diciembre de 2016, el interventor sostiene un porcentaje de avance de obra del 30.01%. *Dadas las inconsistencias anteriores, cuesta creer que el avance de obra sea veraz y objetivo*.
- Mediante oficio D-6174 del 21 de diciembre del 2016, la Directora (E) de COMFACA, *informa el incumplimiento contractual al contratista*, soportada en el informe rendido por la supervisión. Contrario a lo anterior, tres (03) días después, *como premio al incumplimiento contractual oficiado*, la misma Directora Encargada BETTY ROJAS ROJAS autoriza efectuar un segundo desembolso del 30% del Contrato de Obra 012-2016, por valor de \$956.696.757.33.
- El 27 de diciembre de 2016 se suscribe acta de recibo a satisfacción del Contrato de Obra 012-2016, por parte del supervisor del mismo. El interrogante es: *¿Qué ocurrió con los incumplimientos contractuales antes referenciados? ¿Cómo fueron superados dichos impases?*
- Para finiquitar y adentrarnos en la manipulación documental que se hizo para tratar de configurar un cumplimiento contractual que en realidad no ocurrió, se presenta el acta de liquidación unilateral donde se indica: **1.** Valor desembolsado al contratista \$1.625.569.717,95. **2.** Valor ejecutado a la fecha \$764.023.328,06. En contraposición al acta de liquidación, aparece el oficio DV-SCF-20.4 del 03 de marzo de 2018, donde el Director Administrativo de COMFACA –CESAR AUGUSTO



CABRERA SILVA, manifiesta: **1.** Valor desembolsado al contratista \$1.625.569.717,95. **2.** Valor ejecutado a la fecha es de \$389.649.062, propio de un avance contractual del 23.97%.

Lo antes descrito evidencia un faltante importante de recursos públicos y un juego de soportes contractuales que se contradicen entre sí; de lo mismo, la fuerza de convicción en mostrar a toda costa avances de obra que justifiquen el cumplimiento contractual.

### **Del ejercicio en la gestión fiscal.**

La Sentencia N° 05001-23-31-000-1997-2093 01 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 26 de agosto de 2004, dio claridad frente al ejercicio de la gestión fiscal, citando la sentencia C-870 de 2001, y entre alguno de sus apartes indicó lo siguiente:

*“(...) En síntesis, con arreglo a la nueva Carta Política **la gestión fiscal** no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, **cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados**. Proceder éste que por entero va con la naturaleza propia de las cosas públicas, por cuanto **la efectiva realización** de los planes y programas de orden socio-económico, a tiempo que se sustenta y fortalece sobre cifras fiscales, funge como expresión material de éstas y de la acción humana, por donde la adecuada preservación y utilización de los bienes y rentas del Estado puede salir bien librada a instancias de la vocación de servicio legítimamente entendida, antes que de un plano y estéril cumplimiento normativo, que no por obligatorio garantiza sin más la realización práctica de las tareas públicas. Por esto mismo, a título de corolario se podría agregar que: el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática-, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata entonces de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes "completos" pero inertes (...)” (Negrilla no original)*

De lo anterior se extrae la obligación que tienen los representantes legales de las entidades públicas de *cultivar y animar su específico proyecto de gestión y resultados; dentro de este, está la recuperación de los dineros públicos desembolsados para el cumplimiento de obligaciones contractuales y cuya inversión no comulga con el interés general.*

Para tal efecto, la Ley 610 del 2000 incorporó un concepto de gestión fiscal que involucra, actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de



quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, *el ordenador del gasto*, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo<sup>5</sup>; dentro de estos últimos, están los contratistas quienes tienen que dar cuenta de la correcta inversión de los recursos girados para el cumplimiento del objeto contractual.

En este orden de ideas, el contratante tienen el deber de ejercer una política de gerencia jurídica pública eficiente en el manejo y la recuperación de los dineros públicos girados bajo espectro contractual, omisión que incrementa los nichos de corrupción y empobrecen día a día las instituciones públicas.

### **De la corrupción y la pobreza institucional.**

Existe la necesidad de acudir a una decisión judicial en procura de proteger el patrimonio público, obedece a la extirpación de lo que puede ser un nicho para la corrupción y un generador de pobreza institucional.

El profesor JORGE F. MALEM SEÑA<sup>6</sup> indica que uno de los contextos favorecedores de la corrupción data de instrumentos institucionales con función artificial en cuanto a su eficacia, es por ello que

*“(...) Cuando los diseños institucionales instrumentados y las medidas de las diversas agencias anticorrupción cumplen una función decorativa en el plano jurídico – político, careciendo, por ello, de eficacia. Es usual que gobiernos muy corruptos implementen grandes medidas simbólicas contra la corrupción con una doble pretensión. En primer lugar, afirmar solemnemente, aunque solo sea de manera gestual e hipócrita, su decidida y firme lucha contra la corrupción. Pero al mismo tiempo, en segundo lugar, fundamentalmente, asegurarse la inviabilidad del funcionamiento de las medidas establecidas. Los mecanismos que los gobiernos pueden implementar para neutralizar la acción de los organismos anticorrupción son variados. Entre los más comunes se cuentan: vaciar dichos organismos de competencias para la investigación y prevención de la corrupción, ahogarlos económicamente al no dotarlos de recursos humanos y financieros suficientes, nombrar personas afines al poder político o sumisos a los halagos políticos como sus máximos responsables, etcétera. Tales instituciones y sus respectivos funcionarios serán considerados*

---

<sup>5</sup> Sentencia No. 05001-23-31-000-1997-2093 01 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 26 de agosto de 2004.

<sup>6</sup> POBREZA, CORRUPCIÓN, (IN)SEGURIDAD JURÍDICA. Cátedra de Cultura Jurídica. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo. 2017. Pág 47-48.



*así, por la población, no únicamente como ineficaces sino como cómplices o favorecedoras de la corrupción (...)*”

En este orden de ideas, los mecanismos administrativos que otorgan las normas contractuales han sido estériles en la recuperación de los dineros públicos, mecanismos que hacen parte de un diseño institucional que cumple una figura decorativa, careciendo de eficacia en el campo particular.

A lo anterior le podemos sumar una serie de informes contradichos, porcentajes de cumplimiento que dejan amplio margen de duda y certeza sobre lo ejecutado, un acta de liquidación cuyo saldo a favor de COMFACA es contrario a lo sostenido ante el órgano de control por su Representante Legal, Ineficiencia en el cumplimiento de la póliza de garantía por vencimiento de la misma, un acta de liquidación donde se exhorta al contratista a la devolución del dinero y no ha surtido efecto alguno, etc. Por ende, no podemos ser cómplices al sostener que los procedimientos administrativos están cumpliendo su finalidad cuando en la práctica se han presentado inoperantes.

Es de indicar que la falta de transparencia es también un elemento generador de prácticas contractuales venales. Esto ocurre tanto en el mercado de la actividad contractual como en la gerencia jurídica estatal. Las relaciones contractuales poco transparentes como la celebración de Contratos de Obra siempre son susceptibles de padecer de anticipos mal manejados, adiciones presupuestales innecesarias, falta de planeación contractual, informes de interventorías y supervisiones escuetas, etc. En el ámbito administrativo, asimismo, la falta de una gerencia jurídica pública adecuada y el secretismo contribuye a posibilitar el uso de mecanismos o artimañas lesionadoras de los bienes estatales<sup>7</sup>.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Invoco como fundamentos de derecho el Art. 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998 y demás normas sustantivas y procedimentales aplicables al presente evento.

## **PROCESO**

Se trata de un proceso especial, regulado por la ley 472 de 1998.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* Pág 50.



Es usted competente señor Juez, conforme lo reglado en el Art 155-10 del CPACA – “*De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos (...) contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas (...)*”

### **PRUEBAS**

Relación de los medios de prueba documentales:

- Acta visita para la adquisición del expediente contractual.
- Expediente contractual con su respectiva separata que indica la relación probatoria frente al hechos narrado.
- Requerimiento COMFACA en la recuperación de los dineros públicos.
- Contestación del requerimiento hecho a COMFACA por el Ministerio Público.

#### **Prueba testimonial**

Solicitud de la práctica medio probatorio testimonial a efecto de clarificar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en cómo se dio la defectuosa relación contractual 012-2016; en especial, la defectuosa gerencia jurídica pública, así:

- Citar al señor DIEGO ANDRES RÍOS quien fungió como interventor.
- Citar a la señora BETTY ROJAS ROJAS quien fungió como Directora Encargada.
- Citar al señor PABLO EMILIO CUELLAR MÉNDEZ quien rindió último informe de avance de obra.
- Citar al señor JOSE GREGORIO VANEGAS MONTECINO quien fungió como supervisor del contrato.

**Nota:** La presentación de los testigos se hará por intermedio de esta Especializada, una vez retiradas las citaciones del Despacho Secretarial.

#### **Prueba pericial**

Solicito se decrete y practique prueba pericial acudiendo a los auxiliares de la justicia; como quiera que, se hace necesario determinar lo establecido en obra y lo girado en recursos públicos, dando como resultado el valor real adeudado por el contratista y como saldo a favor de COMFACA.



La Caja de Compensación Familiar del Caquetá (COMFACA) en la Cra. 11 No. 10-34 y al correo electrónico: [gestionalsuario@comfaca.com](mailto:gestionalsuario@comfaca.com); [gestiondoc@comfaca.com](mailto:gestiondoc@comfaca.com)

El señor Arquitecto JUAN CARLOS NIETO PARRA en la carrera 12 No. 13-72 Ofc. 401 Bancolombia de la ciudad de Florencia. Correo electrónico: [juancarlosnietoparra@gmail.com](mailto:juancarlosnietoparra@gmail.com)

El accionante en la Carrera 9 No. 9-65 barrio El Prado de la Ciudad de Florencia – Caquetá y al correo electrónico: [fdussan@procuraduria.gov.co](mailto:fdussan@procuraduria.gov.co)

Del señor Juez

Atentamente,

**FABIO ANDRÉS DUSSAN ALARCON**  
Procurador 71 Judicial I administrativo  
C.C 17.655.537 de Florencia  
Cel. 320 903 68 03  
[fdussan@procuraduria.gov.co](mailto:fdussan@procuraduria.gov.co)