



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

“Por la cual se surte un Grado de Consulta dentro del expediente No. 005-2016 ADELANTADO ANTE EL MUNICIPIO DE TUTA”

LA CONTRALORA GENERAL DE BOYACÁ

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993, Ley 330 de 1996, Ley 610 del 2000, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011, el Decreto ley 403 de 2020, la Ordenanza 045 de 2001, Ordenanza 039 de 2007 y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo expuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 132 del Decreto Ley 403 de 2020, la Contralora General de Boyacá, por ser funcionalmente el superior jerárquico para este tipo de procesos y al ser objeto de consulta el Auto No. 248 del 6 de mayo de 2021, **POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE RECURSO DENTRO DEL PROCESO NO. 005-2016 ADELANTADO ANTE EL MUNICIPIO DE TUTA**, es competente para conocer del asunto por su naturaleza.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD

<u>ENTIDAD AFECTADA:</u>	MUNICIPIO DE TUTA
<u>PRESUNTOS RESPONSABLES:</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre: MAURICIO MONROY PUERTO Identificación: C.C. No. 4.287.813 Cargo: Secretario de Hacienda • Nombre: EDGAR PUERTO FIGUEREDO Identificada: C.C No. 7.165.317 Cargo: Secretario de Hacienda • Nombre: EDWIN HERNANDO GONZALEZ GARCIA Identificado: C.C. No. 7.174.514



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ

DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

	<p>Cargo: Técnico Administrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> Nombre: MARIA FLORISANA SUESCA ACUÑA Identificado: C.C. No. 24.201.708 Cargo: Técnico Administrativo
<u>TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE</u>	<p>LIBERTY SEGUROS Nit. 860.039.988-0</p> <p>PREVISORA DE SEGUROS NIT.860.002.400-2</p>
<u>CUANTÍA DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL:</u>	VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$27.493.869) M/CTE.

HECHOS

Por medio de auto no. 002 de fecha 22 de enero de 2016 se calificó la denuncia D-13-0034, determinándose que para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 al 24 de julio de 2012, se presentaron irregularidades en el manejo de los recursos provenientes de recaudo de impuesto predial al interior de la administración municipal de Tuta, determinándose un presunto daño al patrimonio del estado por valor de \$20.335.478.

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal a través de auto no. 416 del 15 de abril de 2016 ordeno la apertura del proceso de responsabilidad fiscal con radicado no. 005-2016.



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

Posteriormente la referida Dirección imputo responsabilidad fiscal en contra de MAURICIO MONROY PUERTO, EDGAR PUERTO FIGUEREDO, EDWIN HERNANDO GONZALEZ GARCIA Y MARIA FLORISANA SUESCA ACUÑA; así mismo en dicha providencia se desvinculo a LUIS ALFONSO ESPITIA CELY y WILDER IVAN SUESCA OCHOA. Dichas actuaciones procesales se surtieron mediante el auto no. 456 de fecha 13 de agosto de 2019.

El día 18 de marzo de 2021 la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal emitió auto no. 163 por medio del cual se falló con responsabilidad fiscal dentro del radicado no. 005-2016, en contra de MAURICIO MONROY PUERTO, EDGAR PUERTO FIGUEREDO, EDWIN HERNANDO GONZALEZ GARCIA Y MARIA FLORISANA SUESCA ACUÑA. Dicho auto era susceptible de recurso de reposición, materializado por todos los responsables fiscales.

Posteriormente se expide el auto no. 248, el cual es susceptible de legalidad a través del grado de consulta.

PROVIDENCIA CONSULTADA

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá a través de Auto No. 248 del 6 de mayo de 2021, entre otras cosas decidió:

ARTICULO PRIMERO: REPONER el auto no. 163 del 18 de marzo de 2021 por medio del cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal en cuantía de **VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$27.493.869) ...**

ARTICULO SEGUNDO: FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL a favor de los señores MAURICIO MONROY PUERTO identificado con c.c. no. 4.287.813 de Tunja en su calidad de Secretario de Hacienda, EDWIN GONZALEZ GARCIA identificado con c.c. no. 7.174.514 de Tunja en calidad de Técnico Administrativo desde el 1 de abril de 2004 hasta el 17 de julio de 2012, MARIA FLORISANA SUESCA OCHOA identificada con c.c. no. 24.201.758 de Tuta en calidad de Técnico Administrativo del 8 de julio de 2009 al 2 de enero de 2012, EDGAR PUERTO FIGUEREDO identificado con c.c. 7.165.317



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

de Tunja en calidad de Secretario de Hacienda y a favor de los terceros civilmente responsable las compañías aseguradoras LIBERTY SEGUROS NIT. 860.039.988-0 y LA PREVISORA NIT. 860.002.400-0.

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y JURIDICAS

A partir de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 la República de Colombia, se erigió como un Estado Social de Derecho, el cual en sede jurisprudencial ha sido entendido como aquel donde las actuaciones de sus autoridades públicas se rigen con fundamento en normas, siendo la Constitución Política la más importante; la connotación de social dada al estado de derecho significa que el deber ser de las autoridades del estado es la materialización de los derechos de los ciudadanos, especialmente los fundamentales, y la prevalencia del interés general.

Para lograr el cometido referido fue voluntad del constituyente el que existieran órganos de control, encargados de vigilar, inspeccionar, examinar, investigar y castigar la conducta de los servidores públicos y en determinados casos de particulares que ejercen funciones públicas. Ahora bien, debe indicarse que dentro de los órganos de control se encuentran las Contralorías, quienes tienen a su cargo la vigilancia y el control fiscal, función pública especializada que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen recursos o bienes públicos.

En desarrollo del presupuesto constitucional indicado el legislador expidió, para el caso de los procesos de responsabilidad fiscal, la ley 610 del año 2000, por medio de la cual se estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las diferentes Contralorías. Dicha disposición legal fue modificada, en algunos aspectos particulares, por la ley 1474 del año 2011, también llamada estatuto anticorrupción.

Ahora bien, resulta imperativo citar el artículo 1 de la ley 610 de 2000 el cual dispone:

“El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares,

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”.

Siendo finalidad de los procesos de Responsabilidad Fiscal la protección y la garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir, en sentencia C -512 de 2013 Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, afirma:

“(...) La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. Desde hace ya varios años, la jurisprudencia reiterada de este tribunal deja en claro que el proceso de responsabilidad fiscal es netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características

“El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: (i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal (...)”

Ahora bien, el Grado de Consulta es un instrumento creado para garantizar el cumplimiento del Principio de Legalidad de las actuaciones proferidas por el operador jurídico de primera instancia, según señala el artículo 230 superior y el numeral 1 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011, principio que implica, en primer lugar, la supremacía de la Constitución y de la Ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos, y que nos indica que la Ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración, donde el superior jerárquico en ejercicio de su competencia funcional revisa o examina dicha decisión.

La Corte Constitucional en Sentencia T-755/98, Magistrado ponente Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL, dejó establecido que:

“La Consulta es una Institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo. La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la Ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquella”.

En materia fiscal, el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 132 del Decreto 403 de 2020, determina que el Grado de Consulta deberá surtirse cuando concurren los siguientes casos:



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

- 1) *Se dicte auto de archivo.*
- 2) **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.

Así las cosas, es necesario mencionar que el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, tiene como fundamento la protección del bien jurídico relacionado con los intereses patrimoniales del Estado, pilar que dirige la actuación del investigador para establecer la existencia de un daño patrimonial e indicios serios sobre los posibles autores del mismo.

Por lo anterior, es preciso señalar que la Corte Constitucional mediante **SENTENCIA C-840-01**, estipula lo siguiente:

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



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

VALORACION Y ANALISIS PROBATORIO

En virtud del control de legalidad otorgado por el legislador a través del grado de consulta, le corresponde al Despacho verificar que la decisión adoptada por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal se encuentre ajustada a derecho y que obedezca a la valoración integral de las pruebas recaudadas en el curso de la investigación fiscal.

En primer lugar, debe precisar el despacho que la normativa que rige la materia establece que para que pueda determinarse responsabilidad fiscal deben concurrir tres elementos, una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Los presuntos responsables fiscales en el ejercicio de las labores desempeñadas como funcionarios públicos del municipio de Tuta, evidentemente ejercieron gestión fiscal, al haber manejado bienes públicos, ya que los mismo se encargaban del recaudo y administración del impuesto predial, el cual constituye un recurso público del orden municipal.

Ahora bien, conforme a los recursos presentados y a la resolución de los mismos por parte del A Quo la discusión jurídica se centra en la determinación del daño patrimonial y por ende de su correcta cuantificación.

La columna vertebral que edifico la imputación y que en un primer momento fundamento el fallo con responsabilidad fiscal, fue el informe de auditoría del sistema PREDIUS MILENIUM, en el cual se indicó que durante los años 2006 a 2012 se presentaron inconsistencias en el recaudo del impuesto predial así: *“anulación de las fechas del pago del impuesto predial, las cuales fueron reemplazadas en su mayoría evidenciando el pago registrado, valores inferiores a las facturas inicialmente generadas, las facturas reemplazadas y pagados solo corresponden a pagos parciales, es decir no cancelo la totalidad de los años gravables adeudados, sino en su mayoría los últimos años gravables, por lo que el sistema arroja un faltante”*.

Concomitante con lo mencionado y con ocasión al impulso de proceso disciplinario adelantado en la Personería Municipal, por parte del ministerio



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

público territorial, se adelantó visita con el fin de esclarecer los hechos objeto de investigación.

Como bien lo hiciera la primera instancia existen diferencias entre lo mencionado en el informe de auditoría y lo determinado por el ministerio público como se describe a continuación:

Año	Visita Personería			Auditoria Predius Milenium	Diferencia
	Total de lo que se debió recaudar	Total recaudado	Faltante		
2011	\$26.042.905	\$12.879.283	\$13.163.622	\$15.867.222	\$2.703.600
2012	\$6.316.874	\$5.803.709	\$513.165	\$4.468.256	\$3.955.091

Advierte esta instancia de consulta que no existe certeza del daño al patrimonio del estado y mucho menos de su cuantificación, lo que podría decantar en inseguridad jurídica, material y fiscal en el momento de establecer un fallo con responsabilidad fiscal.

En el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal por parte del operador fiscal, no se pudo tener certeza de la existencia del daño patrimonial y de su cuantificación, ya que como se mencionó existe una diferencia importante entre el presunto daño determinado en el informe de auditoría y en la visita realizada por parte de la Personería Municipal de Tuta. La jurisprudencia ha sido reiterativa en que el daño al patrimonio del estado en los procesos de responsabilidad fiscal, debe estar revestido de dos características a saber: Cierto y Cuantificable.

El Consejo de Estado en providencia Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00706-01 decantó:

“Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona. En el presente caso, no existe duda, ni siquiera por parte de la actora de que en efecto hubo un daño patrimonial al Estado”.

En el caso sub examine, se reitera, no existe certeza de la existencia del daño al patrimonio del estado, ni de su valor concreto o determinado, razón por la cual se advierte duda, en la información existente y en los valores arrojados por la visita de la Personería y el informe de auditoría.

Así mismo resulta imperativo traer a colación lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 610 de 2000, el cual reza: **“Fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal”.**

Se insiste por parte de esta instancia de consulta, no existe prueba que conduzca a la certeza del daño al patrimonio del estado, elemento fundamental en la estructuración de la responsabilidad fiscal. Al descartarse el establecimiento del elemento más importante de la responsabilidad fiscal, le asiste el deber al Órgano de Control Fiscal Territorial, de fallar sin responsabilidad fiscal.

En mérito de lo expuesto, la Contralora General de Boyacá,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el Auto No. 248 del 6 de mayo de 2021, emanado de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFIQUESE esta resolución de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la ley 1474 del 2011.



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ
DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 321
(2 de Julio 2021)

ARTÍCULO TERCERO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición, una vez ejecutoriada devuélvase a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Contra esta Resolución no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTHA BIGERMAN AVILA ROMERO
Contralora General de Boyacá

Asesor del Despacho: John Fredy Rojas Sarmiento