

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 1 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

**RESOLUCIÓN No. 610**  
**(28 de diciembre del 2022)**

*“Por la cual se surte Grado de Consulta dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal de radicado No. 065 - 2021 ADELANTADO ANTE EL MUNICIPIO DE TURMEQUÉ BOYACÁ”*

**EL CONTRALOR GENERAL DE BOYACÁ**

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 272 de la Constitución Política, Leyes 42 de 1993, 1437 de 2011, 1474 de 2011, 330 de 1996 y 610 del 2000, 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, el Contralor General de Boyacá, por ser funcionalmente el superior jerárquico para este tipo de procesos, y al ser objeto de consulta el Auto No. 764 del 24 de noviembre de 2022, **“POR EL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 065-2021 ADELANTADO ANTE EL MUNICIPIO DE TURMEQUÉ”**.

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>FABIO ANTONIO GUERRERO AMAYA</b><br/>Identificado con Cédula de ciudadanía No. 4.131.937<br/><b>Cargo:</b> Director General CORPOCHIVOR Período: 2016 – 2020<br/><b>Dirección:</b> Calle 175 No. 17B – 80 T 13 – 502 Bogotá D.C<br/><b>Correo electrónico:</b> fabio.gerreroa1@gmail.com</li> </ul>                       |
|                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>YOANI VELA BERNAL</b><br/>Identificado con Cédula de ciudadanía No. 74.150.529<br/><b>Cargo:</b> Alcalde municipal de Turmequé<br/>Período: 2016 – 2019<br/><b>Dirección:</b> Calle 30 No. 14 – 49 Int 4 Barrio Mirador del Norte Tunja – Boyacá.</li> </ul>                                                              |
|                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>NESLY LILIANA VELOZA PULIDO</b><br/>Identificado con Cédula de ciudadanía No. 1.054.372.382<br/><b>Cargo:</b> Tesorera municipal de Turmequé<br/>Período: 13 de enero 2012 – 22 de marzo 2017<br/><b>Dirección:</b> Carrera 4 No. 4 – 27 Turmequé - Boyacá<br/><b>Correo electrónico:</b> liliveco@hotmail.com</li> </ul> |
|                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>CAROL LILIANA LÓPEZ RATIVA</b><br/>Identificado con Cédula de ciudadanía No. 1.054.372.757<br/><b>Cargo:</b> Tesorera municipal de Turmequé</li> </ul>                                                                                                                                                                    |

|         |                           |        |                               |        |                               |
|---------|---------------------------|--------|-------------------------------|--------|-------------------------------|
| FIRMA   |                           | FIRMA  |                               | FIRMA  |                               |
| ELABORÓ | Julián David Cely Mancera | REVISÓ | Cesar David Buitrago Velandia | APROBÓ | Cesar David Buitrago Velandia |
| CARGO   | Judicante                 | CARGO  | Asesor del Despacho           | CARGO  | Asesor del Despacho           |

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 2 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Version  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | Período: 23 de marzo 2017 – 22 de marzo 2017<br><b>Dirección:</b> Carrera 3 No. 4 – 13 Tunja - Boyacá<br><b>Correo electrónico:</b> rativa281@hotmail.com.<br><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OSCAR ALEXANDER MELO PEDRAZA</b><br/>           Identificado con cédula de ciudadanía No. 74.150.395<br/> <b>Cargo:</b> Tesorero municipal de Turmequé<br/>           Período: 2 de noviembre 2 de abril 2017<br/> <b>Dirección:</b> Calle 4 No. 5 – 85 Turmequé - Boyacá<br/> <b>Correo electrónico:</b> hozkrs@hotmail.com</li> </ul> |
| <b>PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL:</b> | <b>DOCE MILLONES QUINIENTOS CATORCE MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS (\$12.514.185) M/CTE.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

### HECHOS

Mediante Auto No 365 del 16 de junio de 2021 (Folios 1-2), la Contraloría General de la República - Gerencia Departamental de Boyacá, trasiadó por competencia a la Contraloría General de Boyacá, el proceso de responsabilidad fiscal PRF 80153-2019-34646; el cual se originó como consecuencia de la auditoría realizada a las vigencias 2017 y 2018 a la Corporación Autónoma Regional de Chivor, en cuya jurisdicción se localiza el municipio de Turmequé (Boyacá).

En mencionada auditoria, se encontraron presuntas irregularidades en cuanto a la emisión por parte de la administración municipal de Turmequé de actos administrativos en las vigencias 2017 y 2018, que declararon la prescripción del proceso de cobro del impuesto predial unificado, complementarios y la sobretasa ambiental, omitiéndose el traslado por concepto de sobretasa ambiental a la Corporación Autónoma Regional de Chivor, respecto de los predios beneficiados por el fenómeno jurídico de la prescripción y sobre los cuales no existían acciones administrativas, determinándose un presunto detrimento patrimonial, por un valor de DOCE MILLONES QUINIENTOS CATORCE MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS (\$12.514.185) M/CTE.

Mediante Auto No. 369 de fecha 15 de julio de 2021, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, avocó conocimiento y ordenó la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 065 de 2021, en el cual se encontró inmerso el municipio de Turmequé-Boyacá.

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal mediante oficio D.O.R.F 648 del 28 de noviembre de 2022, remite al Despacho del Contralor General de Boyacá, el **ARCHIVO** del proceso de responsabilidad No. 065-2021, mediante Auto No. 764 del 24 de noviembre del 2022, a fin de surtir grado de consulta conforme a los presupuestos del artículo 18 de la Ley 610 del 2000.

### PROVIDENCIA CONSULTADA



| CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ<br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 3 de 11 |
|---------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
| Macroproceso                                      | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
| Proceso                                           | GESTIÓN JURÍDICA | Version  | 01             |
| Formato                                           | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá a través de Auto No. 764 del 24 de noviembre del 2022. entre otras cosas decidió:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** ARCHÍVESE el expediente 065-2021 adelantado ante el Municipio de Turmequé por valor de DOCE MILLONES QUINIENTOS CATORCE MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS (12'514.185) SIN INDEXAR a favor de; **FABIO ANTONIO GUERRERO AMAYA** identificado con C.C N° 4.131.937, **YOANI VELA BERNAL** identificado con C.C N° 74.150.529, **NESLY LILIANA VELOZA PULIDO** identificada con C.C N° 1.054.372.382, **CAROL LILIANA LÓPEZ RATIVA** identificada con C.C N° 1.054.372.757, y **OSCAR ALEXANDER MELO PEDRAZA** identificado con C.C N° 74.150.395; y a favor de la Previsora Compañía de Seguros en su calidad de tercero civilmente responsable, de conformidad con lo estipulado en las normas enunciadas en la parte considerativa y en el artículo 16 de la ley 610 de 2000."

### CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y JURÍDICAS

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 jurídicas, 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, y por el Decreto/Ley 403 de 2020.

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, 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

#### "CONTROL FISCAL DESDE LOS TERRITORIOS"

Carrera 9 N° 17 - 60 pisos 3 y 4. Tunja - Boyacá  
7422012 - 7422011  
cgb@cgb.gov.co / www.cgb.gov.co



|                                                                                  |                                                   |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ<br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 4 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                      | APOYO            | Código   | GJ-P-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                           | GESTIÓN JURÍDICA | versión  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                           | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

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 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 del 2000, determina que el Grado de Consulta deberá surtirse cuando concurren los siguientes casos:

#### "CONTROL FISCAL DESDE LOS TERRITORIOS"

Carrera 9 N° 17 - 60 pisos 3 y 4. Tunja - Boyacá  
7422012 - 7422011  
cgb@cgb.gov.co / www.cgb.gov.co



|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 5 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Version  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

- 1) **Se dicte auto de archivo.**
- 2) Cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal.
- 3) 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)."*

El artículo 4 de la Ley 610 de 2000 igualmente manifiesta que:

*"La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal."*

*Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad."*

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 establece los elementos de la responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

*"Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores."*

Es necesaria la existencia de los tres elementos anteriores para que exista responsabilidad fiscal, sin embargo, el elemento más importante es el DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO, en consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño, y éste debe ser atribuido a título de dolo o culpa grave, debiendo existir una relación de causalidad entre la conducta y el hecho generador del daño.

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 5 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GI-P-DE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 22/11/2021     |

Ahora bien, se hace necesario entender qué es el Daño patrimonial al Estado y de esta manera analizar si realmente se constituye dicho elemento; para tal fin el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 indica:

*"Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Respecto a este tema, la Contraloría General de la República, mediante Concepto 80112 EE15354 del 13 de marzo de 2006 ha indicado que el daño patrimonial al Estado es:

*"(...) fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico; consiste en la pérdida de recursos por parte del Estado (...) podemos establecer que el daño patrimonial al Estado es un perjuicio material - quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial- (...)".*

## VALORACIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO

En sede de consulta y conforme al control de legalidad otorgado por el legislador, corresponde al despacho verificar que la decisión de archivo adoptada por el Ad Quo mediante Auto No. 764 del 24 de noviembre de 2022, respecto al proceso de responsabilidad fiscal No. 065-2021 se encuentre ajustado a derecho y conforme a los presupuestos normativos que regulan la materia en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico, de los derechos y garantías fundamentales.

Por lo anteriormente señalado, se procede a verificar los fundamentos que orientaron la decisión tomada por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal con sustento en el artículo 47 de la Ley 610 del 2000, tras señalar que:

*"Artículo 47. Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de 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."*

Este despacho observa que los fundamentos jurídicos que soportan el ejercicio de la acción fiscal surgen de la competencia de la Contraloría General de Boyacá sustentada en artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, concediéndole la facultad para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, así mismo el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, por el cual se reforma el régimen del Control Fiscal en Colombia, modifica el artículo 272 de la Constitución Política, señalando que: i) la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 7 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

Como consecuencia de la auditoría realizada a las vigencias 2017 y 2018 a la Corporación Autónoma Regional de Chivor, en cuya jurisdicción se localiza el municipio de Turmequé (Boyacá), la Contraloría General de la República Gerencia Departamental de Boyacá, trasladó por competencia a la Contraloría General de Boyacá, el proceso de responsabilidad fiscal PRF 80153-2019-34646, concerniente a la existencia de unas presuntas irregularidades en el municipio, en cuanto al recaudo, cobro y prescripción de las acciones de cobro del impuesto predial unificado y complementarios de los contribuyentes incluida la sobretasa e intereses a la contribución ambiental, de las vigencias anteriores.

Referidas irregularidades, se fundamentaron en que durante la vigencia 2017 y 2018 el municipio expidió una serie de resoluciones declarando la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado y complementarios, incluyendo la sobretasa ambiental fijada por el ente territorial, a favor de los contribuyentes que la solicitaron y sobre los cuales no se tenía evidencia de acciones de cobro coactivo, razón por la cual se dejó de recaudar los recursos que debían ser transferidos a CORPOCHIVOR por concepto de ese gravamen a la propiedad, calculándose un presunto detrimento patrimonial por valor de DOCE MILLONES QUINIENTOS CATORCE MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS (\$12.514.185) M/CTE.

Conforme a lo anteriormente expuesto, en sede de consulta este despacho procede por medio de un análisis normativo, probatorio y jurisprudencial a verificar si el impuesto predial, junto a la sobretasa ambiental, fueron recaudados de forma diligente, eficaz y legal por parte de la administración municipal de Turmequé, con el fin de evitar el fenómeno jurídico de la prescripción del referido gravamen.

Los hechos que originaron el hallazgo se sustentaron en las resoluciones que se expidieron en el año 2017 Y 2018 por parte del municipio de Turmequé, que decretaron la prescripción del impuesto predial por un valor de \$12.514.185 respecto de las prescripciones decretadas, pues transcurrieron 5 años a partir de la causación de mencionado gravamen, conforme al artículo 59 de la Ley 788 de 2002, artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y artículo 817 del Decreto 624 de 1989.

Dicho lo anterior, en sede de consulta resulta imperativo analizar el material probatorio allegado al presente proceso, en donde se corrobora por medio de pruebas documentales idóneas contenidos en medio magnético CDS y en físico, que el municipio de Turmequé adelantó gestiones diligentes con el fin de recaudar eficazmente el impuesto predial unificado y sus complementarios, como la sobretasa ambiental, en cuanto a los ciudadanos que no lo habían cancelado, así:

## **GESTIÓN ADELANTADA EN LAS VIGENCIAS INVESTIGADAS:**

### **• PRUEBAS EN MEDIO MAGNÉTICO:**

#### **➤ CD No. 1 denominado: Informe CORPOCHIVOR**

**"CONTROL FISCAL DESDE LOS TERRITORIOS"**

Carrera 9 N° 17 - 60 pisos 3 y 4. Tunja - Boyacá

7422012 – 7422011

cgb@cgb.gov.co / www.cgb.gov.co

**mipg**

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 8 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

- Informe consolidado auditorías Corpochivor.
- Hojas de vida y manual de funciones funcionarios Corpochivor
- Hojas de vida y manual de funciones funcionarios municipio de Turmequé
- Pólizas corpochivor
- Pólizas Turmequé
- Actos administrativos de prescripción vigencias 2017 y 2018.

**CD No. 2 denominado:** Actos administrativos sobre la prescripción:

1. Actos administrativos de prescripción
2. Certificación sobretasa ambiental e intereses
3. Pólizas
4. Documentación funcionarios
5. Estatuto tributario
6. -Oficio remisión a la Contraloría General de Boyacá
7. -Oficio pruebas municipio de Turmequé
8. -CD contentivo de la siguiente información:
9. Relación prescripciones 2017 y 2018
10. Certificación acciones desplegadas por el municipio
11. Transferencias 2010-2018 sobretasa ambiental
12. Cobros persuasivos
13. Relación de predios a cumplir con la obligación
14. Recaudo impuesto predial y sobretasa ambiental
15. Proyección impuesto predial y sobretasa ambiental
16. -Oficio relación de acciones desplegadas
17. -Oficio relación de cobros persuasivos
18. -Oficio certificación predios
19. -Oficio relación recaudo impuesto predial y sobretasa ambiental
20. -Oficio relación proyección recaudo

**VERSIONES LIBRES:** En las versiones libres dadas por los implicados se anexaron las siguientes pruebas:

1. Estudios previos para la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales
2. Contrato N° 2018-076
3. Acta de inicio Contrato N° 2018-076
4. Acta de recibo final a satisfacción Contrato N° 2018-076
5. Acta de liquidación Contrato N° 2018-076
6. Estudios previos para la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales
7. Contrato N° 2018-076
8. Acta de inicio Contrato N° 2018-076
9. Acta de recibo final a satisfacción Contrato N° 2018-076
10. Acta de liquidación Contrato N° 2018-076

Los mencionados contratos son evidencia de las diligencias idóneas y pertinentes, que adelantó la administración municipal de Turmequé, para recaudar el impuesto

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 9 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

predial respecto de las vigencias anteriores. Así mismo, dentro de referenciados contratos se llevaron a cabo procesos de cobro persuasivo, proceso de cobro coactivo, avisos, notificaciones personales, acuerdos de paga, condiciones especiales de pago y liquidación de la factura del impuesto predial.

Con base en las pruebas documentales desarrolladas de forma precedente, se evidenció que en cuanto al valor prescrito por concepto de sobretasa ambiental, que debía transferirse a la Corporación Autónoma Regional por parte del municipio, durante las vigencias; el referido ente territorial, ejecutó todos los procedimientos legalmente pertinentes para llevar a cabo el cobro del impuesto predial y la sobretasa ambiental, con el objetivo de evitar el fenómeno de la prescripción, llegando a realizar la apertura de los respectivos procesos de cobro coactivo frente a los ciudadanos que se encontraron en mora de pagar el impuesto predial, así como consolidando actividades de cobros persuasivos.

Dicho lo anterior; en sede de consulta se corrobora sustentado en las pruebas descritas, que los aquí investigados para la época en que sucedieron los hechos objeto de la presente investigación, adelantaron acciones pertinentes en cuanto al efectivo y correcto recaudo del impuesto predial unificado en el Municipio de Turmequé, tales como mandamientos de pago, notificaciones personales, liquidaciones oficiales y procesos de cobro coactivo, que permiten concluir que se requirieron a los contribuyentes.

Por otra parte; con fundamento en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar, como sucede en el caso en análisis, si los investigados quienes tenía a su cargo el recaudo y vigilancia de los bienes del Estado obraron con dolo o con culpa grave.

En consecuencia, no cualquier error, imprecisión o confusión puede dar lugar a la presunción legal de culpa grave, sino sólo aquellos que sean manifiestos, es decir, evidentes y propios de un obrar descuidado o falto de diligencia, que como se corrobora no sucedió con el obrar de los aquí investigados, pues en el margen de sus funciones legales y constitucionales que demandan sus cargos, conforme al artículo 6 constitucional, desarrollaron todas las actividades legales oportunas para el recaudo del impuesto predial, junto a la sobretasa ambiental.

#### **- De la Sobretasa Ambiental:**

Ahora bien, en lo que corresponde a la sobre tasa ambiental y complementarios, la sentencia de unificación del Consejo de Estado 2005-06567/20537 de marzo 2 de 2017, Radicación: 05001 23 31 000Â 2005 06567Â, quien señala:

*"(...) Sobre el particular, conviene precisar que la sobretasa ambiental y el porcentaje ambiental no constituyen un nuevo impuesto. Así lo dijo la Corte Constitucional cuando analizó la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 que reglamentó el artículo 317 de la Carta Política que faculta a los municipios a destinar un porcentaje de los impuestos que gravan la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.*

|                                                                                  |                                                          |                  |          |                 |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|----------|-----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 10 de 11 |
|                                                                                  | Macroproceso                                             | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|                                                                                  | Proceso                                                  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|                                                                                  | Formato                                                  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

*Precisamente por eso, los municipios están facultados para recaudar el porcentaje o la sobretasa ambiental, facultad que se ejerce cuando se expide, generalmente, cuando se factura el impuesto predial, pues es el tributo que, por excelencia, grava la propiedad inmueble.*

*En ese sentido, para la Sala, el porcentaje o la sobretasa ambiental está inescindiblemente relacionada con el impuesto predial. Luego, si el impuesto predial no puede ser cobrado por efectos de la prescripción, esta situación afecta, de contera, el porcentaje o la sobretasa ambiental, que también debe entenderse prescrito junto con los intereses moratorios que se hayan causado por ese concepto. (...)"*

Se determina que, la sobre tasa ambiental y complementarios, no constituyen un nuevo impuesto, por lo que todas las acciones que se adelantaron en pro del recaudo del impuesto predial, también se realizaron en nombre y a favor de la sobre tasa ambiental y complementarios, tal y cual se demuestra a lo largo de la presente valoración, por lo que se debe contemplar como una unidad tributaria en el presente análisis, al igual que las acciones para su recaudo.

Por tal razón, en una obligación de medio como lo es el recaudo de tributos (impuesto predial), las partes solo se exigen actuar con prudencia, de manera diligente y responsable en procura de que se cumplan determinados objetivos, referentes al recaudo del gravamen.

El cobro de tributos se considera una obligación de medio, por ello se verificó mediante las pruebas examinadas que, en el presente caso, la administración municipal de Turmequé, desplegó una diligente gestión para el recaudo de las obligaciones tributarias representadas en el impuesto predial y complementarios para las vigencia 2017 y 2018 y anteriores, a través de estrategias jurídicas como contratos de prestación de servicios, para el recaudo del impuesto predial; el cobro persuasivo y el trámite administrativo del cobro coactivo.

#### **- De la síntesis de lo actuado:**

Se señala, que la eficacia de todas las estrategias anteriormente mencionadas dependen de la voluntad de los contribuyentes, por ende, la administración municipal de Turmequé, tenía la carga de desplegar todas las acciones objetivamente pertinentes, diligentes y legales para el recaudo del impuesto predial; las cuales realizó, como se evidencio en el acervo probatorio, materializando la obligación de medio que tenía frente al recaudo del referido gravamen.

Ahora bien; conforme al artículo 1 de la Ley 610 de 2000, y soportados en el acervo probatorio, se evidencio en sede de consulta, que del actuar de los funcionarios públicos de mencionado municipio no se derivó nexo alguno o determinante que generase detrimento patrimonial, teniendo en cuenta que al ser una obligación de medio el recaudo de tributos, se realizó una gestión administrativa idónea y adecuada en el recaudo del impuesto predial y a su vez de la sobretasa ambiental, no configurándose ningún elemento estructural de la responsabilidad fiscal, presentes en el artículo 5 de la Ley 610 del 2000.

Igualmente; en el caso en concreto, no existen elementos materiales probatorios en contra de los aquí investigados, que permitan dilucidar que por su actuar doloso o gravemente culposo generaron una indebida gestión, recaudo, traslado y

|                                                                                                                                           |                  |          |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------|-----------------|
|  <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 11 de 11 |
| Macroproceso                                                                                                                              | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
| Proceso                                                                                                                                   | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
| Formato                                                                                                                                   | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

disposición de la sobretasa ambiental; pues como se verificó mediante los medios probatorios pertinentes y útiles, los funcionarios de la administración municipal de Turmequé, desplegaron objetivamente acciones tendientes al cobro persuasivo y coactivo del impuesto predial y por tanto de la sobretasa ambiental, confirmando que no se originó daño patrimonial atribuible a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna por parte de los aquí investigados, conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

De esta manera, infiere el Despacho de manera razonada, precisa, certera y en derecho que no existe daño patrimonial al Estado, pues con el material probatorio se logró establecer y verificar las acciones del ente territorial en pro del recaudo de la obligación tributaria; por lo que no hay mérito para continuar con acción fiscal.

La conducta de los presuntos responsables y el material probatorio, llevan a una certeza jurídica demostrando que al decretar el archivo de la presente diligencia la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal estuvo ajustada fáctico y en derecho; por lo cual:

En aplicación del artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y en mérito de lo expuesto, este Despacho en cabeza del Contralor General de Boyacá,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: TENER** por surtido en grado de consulta el expediente No. 065-2021/ MUNICIPIO DE TURMEQUÉ - BOYACÁ.

**ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR** la decisión contenida en el Auto No. 764 fechado el 24 de noviembre de 2022, en atención a que se garantice la defensa del patrimonio público, el interés público, los derechos y garantías fundamentales; y conforme a la parte motiva.

**ARTÍCULO TERCERO: REMITIR** el expediente a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFIQUESE** esta resolución de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 del 2011.

**ARTÍCULO QUINTO:** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**ARTÍCULO SEXTO:** Contra esta Resolución no procede ningún recurso.

**PUBLÍQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN PABLO CAMARGO GÓMEZ**  
Contralor General de Boyacá