 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 1 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

RESOLUCIÓN No. 395
(14 de noviembre de 2025)

“Por la cual se surte Grado de Consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal de radicado No 150-2021/ MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA - 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, 2080 de 2021, 1474 de 2011, 330 de 1996 y 610 del 2000, Ordenanza 045 de 2001, Ordenanza 039 de 2007.

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. 606 del 09 de octubre de 2025, **“POR EL CUAL SE PROFIERE ARCHIVO POR NO MÉRITO DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 150-2021 QUE SE ADELANTA ANTE EL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA - BOYACÁ”**, es competente para conocer del mismo.

PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:	<ul style="list-style-type: none">• VICTOR HUGO FORERO SÁNCHEZ. C.C No. 4.146.821 de Villa de Leyva Cargo: alcalde municipal de Villa de Leyva 2016-2019. Dirección: Calle 8 # 10 133 Villa de Leyva– Boyacá Correo: osovhf@yahoo.com Teléfono: 3102337328
	<ul style="list-style-type: none">• COSME RODRIGUEZ SAAVEDRA. C.C No. 6.761.082 de Tunja Cargo: Secretario de desarrollo económico competitividad y asuntos ambientales del 01/01/2016 hasta 31/12/2019 Dirección: Barrio la Florida Tunja- Boyacá, bloque L1 Apto 102 Correo: cosmers55@hotmail.com Teléfono: 3138458372
	<ul style="list-style-type: none">• GUILLERMO HERNÁNDEZ BARBOSA C.C No. 6.762.705 de Tunja Cargo: Secretario de Hacienda del 01/01/2016 hasta 28/02/2020

FIRMA		FIRMA		FIRMA	
ELABORÓ	Maria Valeria Avila Herrera	REVISÓ	Cesar David Buitrago Velandia	APROBÓ	Juan Pablo Camargo Gómez
CARGO	Supernumerario	CARGO	Asesor del Despacho	CARGO	Contralor General de Boyacá

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 2 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

	<p>Dirección: Transversal 11 # 23 – 88 Apto 302 Tunja - Boyacá</p> <p>Correo: guiherb@yahoo.es</p> <p>Teléfono: 3103249123</p> <ul style="list-style-type: none"> OLGA ERNESTINA LOPEZ MORALES C.C No. 23.690.213 de Villa de Leyva Cargo: Secretaria de Planeación y ordenamiento territorial del 01/02/2017 hasta 31/12/2019 Dirección: Carrera 1B Este 74-69 Casa Alcalá Real Tunja - Boyacá Correo: ael.morales@gmail.com Teléfono: 3154031254 MIRIAN CONSUELO SIERRA SABA C.C No. 23.690.076 de Villa de Leyva Cargo: Gerente Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva "ESVILLA" ESP del 01/01/2016 hasta 31/12/2019 Dirección: Carrera 9 # 2 – 26 Villa de Leyva Correo: consusie@hotmail.com Teléfono: 3204674430
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	<ul style="list-style-type: none"> COMPAÑÍA ASEGURADORA: LA PREVISORA SA COMPAÑÍA DE SEGUROS Nit. No. 860.002.400-2 Tipo De Póliza: Póliza De Manejo Global Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal No: 3001427 Vigencia: Desde 19-03-2018 hasta 19-03-2019 Valor Asegurado: \$200.000.000 Asegurado - Beneficiario: Municipio De Villa De Leyva- Boyacá COMPAÑÍA ASEGURADORA: LA PREVISORA SA COMPAÑÍA DE SEGUROS Nit. No. 860.002.400-2 Tipo De Póliza: SEG.PREVIALCAL.POL.MULTIR Amparo: Cobertura global de manejo oficial No: 1001256 Vigencia: Desde 13-05-2017 hasta 13-05-2018 Valor Asegurado: \$30.000.000 Asegurado - Beneficiario: Empresa de Servicios Públicos de Villa De Leyva- Boyacá

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 3 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL:	NUEVE MILLONES SEICIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS (\$9.606.616) M/CTE.
---	--

HECHOS

Por medio de auditoría realizada por la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada De Boyacá, se determinó un Hallazgo Fiscal con traslado No. 2020IE0036370 (Folios 1-11) por un presunto detrimento fiscal por la suma de **NUEVE MILLONES SEICIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$9.606.616)**, como resultado de la revisión realizada a los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, girados al municipio de Villa de Leyva por el Gobierno Nacional para la vigencia 2018.


De acuerdo a lo señalado por el equipo auditor se evidenció que presuntamente hubo financiación de subsidios a suscriptores comerciales que no hacen parte de la población beneficiaria, falta de contribución al Fondo de Solidaridad y Redistribución de ingresos – FSRI.

Se estableció una presunta responsabilidad en cabeza de: **VICTOR HUGO FORERO SÁNCHEZ** identificado con C.C No. 4.146.821, en calidad de alcalde del municipio de Villa de Leyva – Boyacá, **COSME RODRIGUEZ SAAVEDRA** identificado con C.C No. 6.761.082 en calidad de Secretario de desarrollo económico competitividad y asuntos ambientales, **GUILLERMO HERNÁNDEZ BARBOSA** identificado con C.C No. 6.762.705 en calidad de Secretario de Hacienda, **OLGA ERNESTINA LOPEZ MORALES** identificada con C.C No. 23.690.213 en calidad de Secretaria de Planeación y ordenamiento territorial, **MIRIAN CONSUELO SIERRA SABA** identificada con C.C No. 23.690.076 en calidad de Gerente Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva “ESVILLA” ESP, **LA PREVISORA SA COMPAÑÍA DE SEGUROS** como tercero civilmente responsable.

Por medio de Auto No. 042 del 12 de noviembre de 2020 la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada De Boyacá ordena abrir indagación preliminar IP-80153-2020-36486 como resultado de la auditoría de cumplimiento. (Folios 13-19)

La Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada De Boyacá emite Auto No. 855 del 29 de Noviembre de 2021 por el cual ordena el cierre de la indagación preliminar y remite por competencia a la Contraloría General de Boyacá la IP-80153-2020-36453. (Folios 127-147).

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, mediante Auto No. 736 del 10 de diciembre de 2021, ordenó la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 150-2021 (Folios 253-267), adelantado por los hechos presuntamente acaecidos en el Municipio de Villa de Leyva - Boyacá.

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 4 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

Mediante Auto No. 606 del 09 de octubre de 2025 (Folios 339-349), la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, ordenó el Archivo por no merito en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No.150-2021.

Con oficio D.O.R.F 747 del 15 de octubre de 2025 (Folio 352), remite al Despacho del Contralor General de Boyacá, AUTO DE ARCHIVO, del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 150-2021, mediante Auto No. 606 del 09 de octubre de 2025, a fin de surtir Grado de Consulta conforme a los presupuestos del artículo 18 de la Ley 610 del 2000.

PROVIDENCIA CONSULTADA


La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá a través de Auto No. 606 del 09 de octubre de 2025, entre otras cosas decidió:

"ARTICULO PRIMERO. - ORDENAR el Archivo por no mérito por los hechos objeto del proceso de responsabilidad fiscal No.150-2021 que se adelanta ante el municipio de Villa de Leyva, identificado con el Nit.891.801.266-7, de conformidad con el artículo 47 de la ley 610 de 2000, a favor de: VICTOR HUGO FORERO SÁNCHEZ identificado con C.C No. 4.146.821, en calidad de alcalde del municipio de Villa de Leyva periodo 2016-2019, COSME RODRIGUEZ SAAVEDRA identificado con C.C No. 6.761.082 en calidad de Secretario de Desarrollo Económico Competitividad y Asuntos Ambientales del 01/01/2016 hasta 31/12/2019, GUILLERMO HERNÁNDEZ BARBOSA identificado con C.C No. 6.762.705 en calidad de Secretario de Hacienda del 01/01/2016 hasta 29/02/2020, OLGA ERNESTINA LOPEZ MORALES identificada con C.C No. 23.690.213 en calidad de Secretaria de Planeación y Ordenamiento Territorial del 01/02/2017 hasta el 31/10/2019, MIRIAN CONSUELO SIERRA SABA identificada con C.C No. 23.690.076 en calidad de Gerente Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva "ESVILLA" ESP desde 01/02/2016 hasta 31/12/2019, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente auto fiscal."

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

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 5 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

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 en el artículo 272 de la Carta Política, 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 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 constitucional 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

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 6 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

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:

- 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."

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 7 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

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.

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. 606 del 09 de octubre de 2025, respecto del proceso de responsabilidad fiscal No. 150-2021 se encuentre ajustada 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,

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 8 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

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."

La norma relacionada, es clara en señalar que el funcionario de conocimiento proferirá auto de archivo, cuando se pruebe que el hecho efectivamente no existió, cuando no constituye detrimento, cuando curse en el proceso una causal excluyente de responsabilidad u opere la caducidad o la prescripción dentro de la diligencia. Es decir, que el funcionario de conocimiento, se encuentra supeditado a que ocurra uno de los eventos señalados, para proferir el auto de archivo, so pena de proferir una decisión no ajustada a derecho.


Por lo anterior, debe el Despacho verificar y analizar de manera eficiente y adecuada, que la decisión adoptada en el Auto No. 606 del 09 de octubre de 2025, obedezca a los presupuestos normativos señalados y que, por consiguiente, el ejercicio del Control Fiscal se haya materializado en el desarrollo, impulso y decisión final del proceso.

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

De acuerdo a lo descrito en el informe de auditoría realizada por la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada De Boyacá, se determinó un Hallazgo Fiscal por un presunto detrimento fiscal por la suma de **NUEVE MILLONES SEICIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$9.606.616)**, como resultado de la revisión realizada a los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, girados al municipio de Villa de Leyva por el Gobierno Nacional para la vigencia 2018.

De acuerdo a lo señalado por el equipo auditor se evidenció que presuntamente hubo un detrimento fiscal producto de la asignación de subsidios en materia de servicios públicos a usuarios que no deberían hacer parte de la población beneficiaria, a quienes a su vez se les dejó de cobrar las respectivas contribuciones al Fondo de Solidaridad y Redistribución de ingresos – FSRI.

Para el Despacho, resulta imperativo verificar y analizar el material probatorio allegado al presente proceso, en donde se corroborará por medio de pruebas documentales, que los presuntos responsables fiscales realizaron todas las diligencias jurídicas oportunas, con el fin que se ejecutaran correctamente los recursos.

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 9 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021


VERIFICACIÓN PROBATORIA

El Despacho se dispone a verificar el material probatorio que reposa en el expediente del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 150-2021, con el fin de surtir grado de consulta y encontrar el soporte para lo resuelto por la Dirección Operativa Responsabilidad Fiscal.


Como soporte probatorio, tenemos que en la gestión de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – SGP, se llevaron a cabo las siguientes acciones con sus respectivos comprobantes y soportes que le dan la legalidad exigida por la normatividad nacional:

I. DOCUMENTALES:

- Formato de Traslado de hallazgos, emitido por la Gerencia Departamental de Boyacá de la CGR (Folios 1 -11).
- Oficio E.S.P.-320-2020 del 4 de diciembre de 2020, suscrito por el Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva, dirigido a Sandra Milena López Lozano de la CGR, solicitando ampliara plazo para entrega de información (Folio 30).
- Oficio E.S.P. del 4 de diciembre de 2020, suscrito por la Gerente de ESVILLA ESP, dirigido a Sandra Milena López Lozano de la CGR, mediante el cual responde el requerimiento elevado por la CGR dentro de la IP-80153-2020-36486 – Municipio de Villa de Leyva (Folios 31 - 32).
- Informe de Apoyo Técnico dentro de Indagación Preliminar N.º SNT-IP-2020-00594 del municipio de Villa de Leyva – Boyacá, elaborado por la funcionaria Asignada a Apoyo Técnico de la Gerencia Departamental de la CGR (Folios 74 - 85).
- Convenio Interadministrativo N.º 010 del 28 de mayo de 2017, celebrado entre el municipio de Villa de Leyva y la Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva “ESVILLA E.S.P.” Objeto: Garantizar la Transferencia de Recursos Económicos al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para la vigencia 2017, plazo: desde el acta de inicio hasta el 31 de diciembre de 2017, valor: \$71.974.259 (Folios 94 - 96).
- Resolución N.º 184 del 15 de junio de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folio 102).
- Resolución N.º 224 del 4 de agosto de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folios103).
- Resolución N.º 234 del 24 de agosto de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folios104).
- Resolución N.º 281 del 11 de octubre de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folio 105).
- Resolución N.º 301 del 30 de octubre de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folio 106).
- Resolución N.º 328 del 20 de noviembre de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folio 107).

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 10 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

- Resolución N.º 385 del 19 de diciembre de 2018, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folio 108).
- Resolución N.º 105 del 22 de marzo de 2019, por medio de la cual se Autoriza un pago (Folios 109 -112).
- Convenio Interadministrativo N.º 012 del 9 de abril de 2019, celebrado entre el municipio de Villa de Leyva y la Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva “ESVILLA E.S.P.” Objeto: Garantizar la Transferencia de Recursos Económicos al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para la vigencia 2019, plazo: desde el acta de inicio hasta el 27 de diciembre de 2019, valor: \$70.535.897 (Folios 116 - 120).
- Decreto 075 del 26 de septiembre de 2018, emanado de la Alcaldía de Villa de Leyva, por medio del cual se Adopta la Revisión General de la Estratificación Socioeconómica de la zona urbana del municipio de Villa de Leyva – Departamento de Boyacá (Folios 125 - 126).
- Oficio radicado bajo el No. 4320 del 9 de diciembre de 2021, suscrito por Sandra Milena López Jiménez, Profesional Universitaria – Grupo de Responsabilidad Fiscal de la CGR, Asunto: Remisión por competencia de la IP.80153-2020-36486 – Municipio de Villa de Leyva (Folio 152).
- Copia de documento de identidad, Certificación laboral, Hoja de vida, Declaración Juramentada de Bienes y Rentas, manual de funciones, correspondientes a Víctor Hugo Forero Sánchez, alcalde de Villa de Leyva periodo 2016-2019 (Folios 153 - 163)
- Copia certificación laboral, documento de identidad, Resolución de nombramiento, Acta de posesión, Hoja de vida, declaración Juramentada de Bienes y Rentas, manual de funciones, correspondientes a Cosme Rodríguez Saavedra- secretario de Desarrollo Económico, Competitividad y Asuntos Ambientales para la vigencia 2018 (Folios 164 - 176)
- Copia de documento de identidad, Certificación laboral, Hoja de vida, declaración Juramentada de Bienes y rentas, manual de funciones, correspondientes a de Guillemos Hernández Barbosa – secretario de Hacienda de Villa de Leyva para el 2018 (Folios 177 - 186)
- Copia de documento de identidad, Certificación laboral, Hoja de vida, Resolución de Nombramiento, Acta de posesión, manual de funciones, correspondiente a Olga Ernestina López Morales, secretaria de Planeación y Ordenamiento Territorial de Villa de Leyva, periodo 2018 (Folios 187 - 196)
- Copia de Resolución 484 del 19 de diciembre de 2019, por la cual se acepta renuncia, documento de identidad, Formato Único de Hoja de Vida, declaración Juramentada de Bienes y Rentas, Resolución de Nombramiento, Acta de posesión, Descripción de funciones, correspondientes a Mirian Consuelo Sierra Saba, como Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva ESVILLA ESP, vigencia 2018 (Folios 198 - 212).
- Póliza Prevalcaldías póliza Multirriesgo N.º 1001256, con sus anexos expedida por la PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, Tomador Asegurado: Empresa de Servicios Públicos de Vila de Leyva, vigencia: Desde


 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 11 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

13-05-2017 hasta 13-05-2018, Amparos Contratados: Cobertura Global de Manejo Oficial, valor asegurado: \$30.000.000 (Folios 213 - 219)

- Seguro de Manejo – póliza Global Sector Oficial N.º 3001427, con sus anexos, expedida por la PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, Tomador Asegurado: Municipio de Vila de Leyva, vigencia: Desde 19-03-2018 hasta 19-03-2019, Amparos Contratados: Fallos con responsabilidad fiscal, valor asegurado: \$200.000.000 (Folios 220 - 223)
- Oficio de fecha 2 de abril de 2020, suscrito por el Gerente de ESVILLA E.S.P. Asunto: Contestación observación No. 17 CGR (Folios 224 - 232).
- Oficio de fecha 8 de abril de 2020, suscrito por el alcalde Josué Javier Castellanos Morales, dirigido a la Contralora Provincial – Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá – CGR, a través del cual se da respuesta a las observaciones formuladas por el equipo auditor (Folios 225 - 232)
- Certificación de menor cuantía de contracción del municipio de Villa de Leyva para la vigencia 2018 (Folio 234)
- Resolución N.º 0138 del 30 de diciembre de 2020, expedida por ESVILLA ESP, por la cual se Determina el Cambio de Uso a Usuarios de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo a Clasificación Comercial y se dictan otras disposiciones (Folios 236 - 238).
- Acuerdo N.º 11 de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Villa de Leyva, por el cual se establecen los porcentajes de subsidios y aportes solidarios par los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, con destino al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos en el municipio de Villa de Leyva – Boyacá para las vigencias fiscales 2017 al 2021 (Folios 241 - 246).
- Resolución N.º 098 del 5 de agosto de 2021, emanada de ESVILLA ESP, por la cual se determina la incorporación de usuarios de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y aseo a Clasificación Comercial y se dictan otras disipaciones (Folios 247 - 250)
- Acuerdo 018 del 3 de septiembre de 2001, por el cual se crea el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo del municipio de Villa de Leyva (Folios 329 - 331)
- Decreto 076 del 26 de septiembre de 2018. Por el cual se adopta la actualización de la Estratificación Socioeconómica de Fincas y Viviendas dispersas de la zona rural del municipio de Villa de Leyva - Departamento de Boyacá (Folios 337 - 338).

De igual manera reposan en el expediente:

- Versión libre y espontánea rendida por Guillermo Hernández Barbosa, identificado con la C.c. No. 6.762.705 expedida en Tunja, quien para la fecha de los hechos se desempeñó como secretario de Hacienda del municipio de Villa de Leyva (Folios 275 - 294)
- Versión libre y espontánea rendida por Cosme Rodríguez Saavedra, identificado con la C.c. No. 6.761.082 expedida en Tunja, quien se desempeñó como secretario de secretario de Desarrollo Económico y Ambiente durante el periodo 2016 al 2019 (Folio 295)

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 12 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

- Versión libre y espontánea rendida por Víctor Hugo Forero Sánchez, identificado con la C.c. No. 4.146.821 expedida en Villa de Leyva, quien se desempeñó como alcalde de Villa de Leyva – periodo 2016-2019 (Folio 296)

Conforme a lo expuesto, para el despacho es claro que la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal actuó en hecho y en derecho al determinar que, si bien, el hallazgo evidenciado por la auditoría sugiere presuntas inconsistencias en la población beneficiaria de subsidios en materia de servicios públicos y la falta de contribución que estos usuarios debían realizar al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos producto de la desarticulación de la Secretaría de Hacienda municipal y la Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva ESVILLA ESP. Se logró evidenciar que no existe mérito para continuar con la investigación por ausencia de elementos que configuren la responsabilidad de un daño al patrimonio del Estado, quedando sin sustento el hallazgo planteado en el informe de auditoría.

Con base en el acervo probatorio obrante en el expediente, este Despacho advierte que las consideraciones adoptadas por la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada De Boyacá, carecen de sustento técnico suficiente al no haberse valorado elementos determinantes para comprender el contexto normativo, metodológico y operativo en el cual se encontraba el municipio de Villa de Leyva durante las vigencias 2018-2019.


En primer lugar, el presunto detrimento patrimonial al Estado se determinó a partir del cruce de las bases de datos de los usuarios de Industria y Comercio con los de la Empresa de Servicios Públicos de Villa de Leyva (ESVILLA ESP), correspondiente a la vigencia 2018.

Este cruce se realizó con el fin de verificar los usuarios comerciales que estuvieran recibiendo subsidios indebidos en materia de servicios públicos; sin embargo, como lo afirma la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, se debe considerar que la base de datos de Industria y Comercio de la Secretaría de Hacienda de Villa de Leyva es dinámica y fluctuante debido al comercio en la zona y la naturaleza turística del municipio, lo cual no fue objeto de análisis en el proceso de indagación preliminar.

De esta manera, las fluctuaciones y los cambios constantes en los establecimientos comerciales hacen que la información obtenida no sea precisa ni actual, lo que afecta la certeza del presunto detrimento patrimonial.

A pesar que el equipo auditor de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada De Boyacá, realizó el cruce de bases de datos y solicitó la práctica de diversas pruebas, como las visitas técnicas a los predios comerciales y el informe técnico sobre el eventual daño patrimonial (Folios 754-85), se evidenció que las pruebas practicadas durante las vigencias 2020 y 2021, no fueron suficientes para establecer con certeza el detrimento fiscal.

Las visitas fueron realizadas en un contexto temporal distinto a la vigencia 2018, lo que generó una falta de relación en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, dada la alta variación del comercio y de los datos entre dichos años.

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 13 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

Es importante señalar que las visitas realizadas por ESVILLA ESP para la verificación de los predios comerciales en el municipio de Villa de Leyva se vieron limitadas por diversas dificultades; en particular, algunos propietarios de inmuebles no permitieron el ingreso de los funcionarios de la empresa de servicios públicos, lo que dificultó la obtención de información precisa sobre el uso de los locales comerciales y su relación con los servicios públicos que se les prestaban.

A su vez, se debe tener en cuenta que la estratificación socioeconómica, que es uno de los parámetros utilizados para la clasificación de usuarios de servicios públicos, se refiere exclusivamente a inmuebles residenciales y no a los comerciales, lo que invalida su aplicación en el caso.

Por otro lado, aunque la resolución 873 de 2019 establece la obligación de los suscriptores de servicios públicos de informar sobre cualquier irregularidad, cambio de uso de predio o modificación en las condiciones de los servicios, este principio no es suficiente por sí solo para acreditar un detrimento patrimonial.

La empresa ESVILLA ESP en sus visitas realizadas en las vigencias 2020 y 2021, incorporó en su base de datos a ciertos usuarios comerciales, pero no se logró comprobar que dichos usuarios hubieran recibido subsidios indebidos o que el manejo de los servicios públicos haya generado un daño directo al patrimonio del Estado.


En virtud de lo anterior, se concluye que no existen elementos para configurar la responsabilidad fiscal, ni daño patrimonial alguno tal como lo demuestra la verificación probatoria.

En consecuencia, se afirma que los presuntos responsables fiscales adelantaron las diligencias jurídicas y operativas oportunas acordes a las condiciones técnicas y presupuestales del municipio en el proceso de estratificación socioeconómica en materia de servicios públicos; por tanto, el daño patrimonial resulta inexistente y no se encuentra fundamento para continuar con la presente diligencia, asistiéndole razón a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal para decretar el archivo.

Lo anterior se fundamenta en que, la conducta de los implicados no creó ni consolidó afectación alguna al erario del municipio de Villa de Leyva, por lo cual no se materializó el elemento esencial de la responsabilidad fiscal, referente al nexo causal (Artículo 5 de la Ley 610 de 2000). Ello obedece a que no basta con que los implicados generen un riesgo que pueda hacer parte de la cadena causal, que conduce al resultado, sino que su actuar debe ser de tal trascendencia, que el mismo sea objetivamente el que determina y consolida la causa que da origen al daño patrimonial.

Por lo tanto, se determina que no existe nexo causal entre el actuar de los presuntos responsables y un daño patrimonial conforme al material probatorio que evidencia la correcta ejecución de los recursos.

En síntesis, para que el daño patrimonial causado al Estado sea indemnizable, debe ser cierto, cuantificable, anormal, actual y real, es decir, demostrado plenamente

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 14 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

mas no basado en hipótesis o suposiciones, sino cimentado en datos y pruebas incontrovertibles; sin embargo, tales requisitos no se reunieron, pues no se acreditó con suficiencia la existencia de un menoscabo a los recursos del municipio de Villa de Leyva derivado de una gestión fiscal ineficiente.

Con fundamento en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, por cuanto para deducirla es necesario establecer, como corresponde al caso en análisis, si el investigado encargado de la administración y vigilancia de los bienes del Estado obró con dolo o culpa grave.

En consecuencia, al no materializarse conducta alguna que pusiera en riesgo el patrimonio público, no puede configurarse la presunción legal de culpa grave o dolo; sino sólo aquellos que sean manifiestos, es decir, evidentes y propios de un obrar descuidado o falto de diligencia, lo cual no se acreditó respecto de ninguno de los implicados; por el contrario, se demostró que realizaron las actuaciones legales, técnicas y jurídicas posibles para la adecuada gestión de los recursos.

Del análisis de las pruebas obrantes en el expediente y en sede de Consulta, se logró evidenciar que no existió omisión o extralimitación por parte de los implicados en la gestión de recursos provenientes el Sistema General de Participaciones - SGP. De su actuar no se derivó nexo determinante que generase un detrimento patrimonial al municipio de Villa de Leyva, pues se realizó una gestión idónea sin configurarse elemento alguno de la responsabilidad fiscal, como tampoco una gestión fiscal ineficiente o ineficaz, conforme a los artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000.


El Despacho, de manera razonada y en derecho, concluye y corrobora que le asiste razón al A quo- proferido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal en el Auto que ordenó el archivo, dado que el material probatorio permitió confirmar la correcta ejecución de los recursos.

Con base en las pruebas examinadas, se infiere que no se cumplen con los presupuestos establecidos en la Ley 610 de 2000 para atribuir responsabilidad fiscal, razón por la cual procede confirmar en sede de Consulta el Auto de Archivo emitido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, al no probarse que los presuntos hechos irregulares constituyeran un detrimento patrimonial ni evidenciaran una gestión fiscal ineficiente.

El material probatorio conduce a una certeza jurídica que demuestra que la decisión de proferir Auto de archivo por parte de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal conforme al artículo 47 de la Ley 610 de 2000, estuvo ajustada fáctica y jurídicamente; por lo cual, el Despacho del señor Contralor General de Boyacá.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: TENER POR SURTIDO en Grado de Consulta el expediente No. 150-2021/ MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA - BOYACÁ.

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 15 de 15
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	RESOLUCIÓN	Vigencia	23/11/2021

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR la decisión contenida en el Auto No. 606 del 09 de octubre de 2025, 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 competente.

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 expedición.

ARTÍCULO SEXTO: Contra esta Resolución no procede ningún recurso.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JUAN PABLO CAMARGO GÓMEZ
Contralor General de Boyacá

