 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 1 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

RESOLUCIÓN No. **397**  
( **18 NOV 2025** )

*“Por medio del cual se resuelve Recurso de Apelación interpuesto en contra del Auto No. 566 de fecha (11) de septiembre de 2025, por medio del cual se resolvió una nulidad dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 117 de 2020 y en contra del Auto No.567 del (16) de septiembre de 2025 por medio del cual se resolvió una nulidad dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 117 de 2020 // municipio de Belén Boyacá”*

**EL CONTRALOR GENERAL DE BOYACÁ**

En ejercicio de las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las que le confiere los artículos 268 y 272 de la constitución política, la ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021, ordenanza 045 de 2001, ordenanza 039 de 2007.

**ANTECEDENTES**

La Secretaria General de la Contraloría General de Boyacá Por medio de auto No. 306 del 11 octubre de 2017<sup>1</sup> avoca conocimiento de los hechos correspondientes a la denuncia D-17-166 en los cuales se establecen presuntas irregularidades de tipo fiscal por el pago de pensión a favor de los concejales del municipio de Belén Boyacá.

Mediante oficio 20220310239 del 23 de diciembre de 2020 la Secretaria General de Contraloría General de Boyacá remitió a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal el Auto No.123 de fecha 9 de diciembre de 2020<sup>2</sup> dentro de la cual se realizó la calificación de la denuncia D-17-166 estableciendo irregulares de tipo fiscal por el pago de pensión a favor de los concejales del municipio de Belén, toda vez que teniendo en cuenta lo contemplado en el numeral 2.2 del artículo segundo de la Resolución No.1414 de 2008 y una vez revisada la información recaudada se logró establecer que los concejales no realizaron las devoluciones de los pagos realizados ante las vigencias de 2016 a 2019 por parte de la Administración Municipal estableciendo un presunto detrimento patrimonial por el valor de **CUARENTA Y OCHO MILLONES TRECIENTOS OCHENTA Y UN MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS PESOS (\$48.381.152).**


Mediante Auto N° 559 del 30 de diciembre de 2020<sup>3</sup>, se da apertura al proceso de responsabilidad fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000.

Dicho proveído fue notificado a través del correo certificado el día 07 de enero de 2021 a todos los presuntos implicados fiscales en la misma fecha<sup>4</sup>, así como a los llamados en garantía, Seguros del Estado S.A, Aseguradora Solidaria de Colombia y La Previsora S.A Compañía de Seguros.

<sup>1</sup> Folios 6-7  
<sup>2</sup> Folios 195-216  
<sup>3</sup> Folios  
<sup>4</sup> Folio 217-257

FIRMA		FIRMA		FIRMA	
ELABORÓ	Lida Nahir López	REVISÓ	Tito Alejandro Castellanos / Cesar David Buitrago Velandia	APROBÓ	Juan Pablo Camargo Gómez
CARGO	Supernumerario	CARGO	Jefe Oficina Asesora Jurídica / Asesor del Despacho	CARGO	Contralor General de Boyacá.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ Oficina Asesora Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 2 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

Posteriormente la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal profirió Auto de Imputación Fiscal No. 426 del 17 de julio de 2025<sup>5</sup> dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 117-2020 siendo la entidad afectada el municipio de Belén Boyacá.

Surtido el trámite de notificación, y en término para su defensa frente al auto de imputación fiscal los responsables fiscales presentaron argumentos de defensa y dentro de dichos escritos también presentan las siguientes solicitudes de Nulidad Procesal a saber:

- El señor **WILSON FERNANDO MARTINEZ CARVAJAL** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.052.312.609 obrando en calidad de implicado solicita nulidad procesal por indebida notificación.<sup>6</sup>
- El señor **FABIO ANTONIO FERNANDEZ BALAGUERA** identificado con cedula de ciudadanía No. 74.326.096 obrando en calidad de implicado solicita nulidad procesal por indebida notificación.<sup>7</sup>
- El señor **DANIEL ANDERSON CASTELLANOS VARGAS** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.052.314.221 obrando en calidad de implicado solicita nulidad procesal por indebida notificación.<sup>8</sup>
- El señor **HERMES SILVA ALARCON** identificado con cedula de ciudadanía No. 79.883.769 obrando en calidad de implicado solicita nulidad procesal por vulneración al debido proceso en relación a la falta de motivación frente a la desvinculación a los implicados fiscales ALBERTO RINCON GUZMAN Y ROSALBA FONSECA CASTRO.<sup>9</sup>

En virtud de lo anterior la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal por medio de Auto No. 566 del 11 de septiembre de 2025<sup>10</sup> resolvió la solicitud de pruebas y de nulidad dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 117-2020, negándolas por improcedentes.

De igual forma el presunto implicado fiscal **ALVARO TOLEDO URIBE** el día 12 de septiembre de 2025 presento Solicitud de Nulidad<sup>11</sup> en contra de los autos No. 599 del 30 de diciembre de 2020 por medio del cual se apertura el proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020 y Auto No. 426 del 17 de julio de 2025 por el cual se imputó responsabilidad fiscal en el proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020.

Por medio de Auto No. 567 del 16 de septiembre de 2025<sup>12</sup> la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal negó por improcedente la solicitud de nulidad dentro del trámite del proceso ordinario Responsabilidad Fiscal No. 117-2020 interpuestas por el presunto implicado fiscal **ALVARO TOLEDO URIBE**.

Con fecha de 18 de septiembre de 2025 el presunto implicado **HERMES SILVA ALARCON** presento recurso de apelación en contra del Auto No. 566 del 11 de septiembre de 2025

<sup>5</sup>Folio 416-435

<sup>6</sup> Folio 521-526

<sup>7</sup> Folio 539-545


<sup>8</sup> Folio 547-552

<sup>9</sup> Folio 627-630

<sup>10</sup>Folio 632-647

<sup>11</sup>Folio 651 -657

<sup>12</sup> Folio 658-664

 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 3 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

por medio del cual se resolvió la solicitud de pruebas y de nulidad dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 117-2020 adelantado ante el Municipio de Belén Boyacá, negándolas por improcedentes.<sup>13</sup>

A su vez los señores **WILSON FERNANDO MARTINEZ CARVAJAL, FABIO ANTONIO FERNANDES BALAGUERA Y DANIEL ANDERSON CASTELLANOS VARGAS** presentaron recurso de reposición y apelación en contra del auto No. 566 del 11 de septiembre de 2025<sup>14</sup> De igual forma, por medio de apoderado de oficio de la presunta implicada **LEIDY MADO BAEZ ROJAS** con fecha de 19 de septiembre presento recurso de reposición frente al auto 566 del 11 de septiembre de 2025.<sup>15</sup>

El día 23 de septiembre de 2025 el presunto implicado **ALVARO TOLEDO URIBE** presento recurso de apelación, contra el auto No. 567 del 16 de septiembre de 2025 por medio del cual la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal negó por improcedente la solicitud de nulidad dentro del trámite del proceso ordinario Responsabilidad Fiscal No. 117-2020<sup>16</sup>

Mediante Auto No. 584 del 25 de septiembre de 2025<sup>17</sup> la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal se pronunció frente a los recursos relacionados previamente así:

- **“ARTICULO PRIMERO..- Concédase el RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el señor **HERMES SILVA ALARCON** identificado con la cedula No. 79.883.769 en contra del Auto No. 566 de fecha 11 de septiembre de 2025 por medio del cual se niega la nulidad de conformidad con lo consagrado en la ley 1474 de 2011
  - **ARTICULO SEGUNDO.- Concédase el RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el señor **ALVARO TOLEDO URIBE** identificado con cedula No. 4.052.767 en contra del Auto No. 567 del 16 de septiembre de 2025 p por medio del cual se niega la nulidad de conformidad con lo consagrado en la ley 1474 de 2011”
- (...)

**ARGUMENTOS DE LOS APELANTES**

El señor **HERMES SILVA ALARCON**, en el recurso de apelación presentado contra el Auto 566 de fecha 11 de septiembre de 2025 fundamenta los motivos de la inconformidad en que:

(...)  
En el presente caso se configura la causal de existencia de irregularidades del debido proceso motivo por el cual se proceden a exponer las razones que demuestran de manera irrefutable la arbitrariedad de la actuación del ente de control a partir del auto de imputación:


- (...)
- a. **Invención y aplicación de una figura jurídica inexistente (“desvinculación y su reconocimiento en el auto No. 566: arbitrariedad flagrante con graves connotaciones disciplinarias y penales.**

La denominada figura de la “desvinculación” empleada por la Contraloría General en los procesos de responsabilidad fiscal carece de sustento en el ordenamiento jurídico colombiano, pues ni la Constitución ni la Ley 610 de 2000 —que regula expresamente este procedimiento— contempla dicha categoría.

(...)

<sup>13</sup> Folio 668-672  
<sup>14</sup> Folio 674-713  
<sup>15</sup> Folio 714-716  
<sup>16</sup> Folio 718-723  
<sup>17</sup> Folio 725-738



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 4 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

*El Auto No. 566, por medio del cual se resolvió de manera extemporánea, solicitud de nulidad presentada por el suscrito, admite haber decretado la “desvinculación” de ALBERTO RINCÓN GUZMÁN y ROSALBA ANTONIA FONSECA CASTRO (QEPD) en el auto de imputación No. 426, sin proporcionar ningún sustento normativo para aplicar esta figura, la cual, al no encontrarse contemplada en la Ley 610 de 2000 ni en sus modificaciones posteriores, se constituye en una invención de la Contraloría General de Boyacá.*

*Para este tipo de situaciones, la norma fiscal solo regula mecanismos estrictamente delimitados y aplicables como el archivo (artículo 47), la cesación de la acción (artículo 16) o el fallo sin responsabilidad (artículo 54), sin autorizar, o si quiera mencionar una “desvinculación” aplicable en el marco del proceso de responsabilidad fiscal.*

*(...)*  
*Al optar por una “desvinculación” informal, no regulada e ilegal, el auto objeto de solicitud de nulidad, afecta de manera irreparable las garantías procesales de los imputados, privándonos de la verificación superior e imparcial en sede de grado de consulta, sobre la no configuración de los elementos de responsabilidad fiscal respecto de los “desvinculados”, situación que genera un desequilibrio procesal profundo y fomenta la impunidad de los verdaderos responsables, en clara contravención al principio de legalidad administrativa y al rigor subjetivo exigido por la jurisprudencia constitucional.*

*Lo anterior se sustenta fehacientemente en los conceptos No. 80112-2006IE43417 de 2006, 80112-EE32878 de 2012 y 80112-2015EE0071033 de 2015, de la Contraloría General de la República, en los cuales el máximo órgano de control fiscal ha reiterado que cuando se configuren elementos que permiten descartar el decreto de responsabilidad fiscal de manera parcial, es decir, respecto de una parte de los implicados fiscales, la autoridad administrativa debe dar aplicación a los mecanismos legales preexistentes, a saber, cesación de la acción fiscal o archivo. Textualmente refiere:*

*“(…) demostrada una circunstancia que conduzca a excluir a una persona del proceso, lo procedente es ordenar el archivo de las diligencias respecto de la persona en particular”.*

*En virtud de lo señalado, la conducta del ente de control no solo es ilegal, sino que atenta contra la esencia misma del proceso fiscal, configurando una afectación grave y estructural que amerita el decreto de la nulidad inmediata para restablecer la legalidad de las diligencias investigativas.*

*(...)*  
*Estas presuntas conductas consistentes en la invención y aplicación de una figura jurídica inexistente como la “desvinculación”, la abstención deliberada de ordenar el archivo formal con posterior remisión a grado de consulta, así como la resolución extemporánea de la solicitud de nulidad, justifican la remisión de copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para las investigaciones correspondientes, en aras de preservar la integridad de la función pública de control fiscal.*


*(...)*  
*Corolario de lo expuesto, la creación arbitraria de una figura jurídica no prevista en la ley por parte de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, no solo evade el procedimiento estricto establecido en la norma, sino que atenta directamente contra los principios constitucionales de debido proceso, igualdad, legalidad, seguridad jurídica, moralidad administrativa y el rigor del proceso administrativo de responsabilidad fiscal, generando una impunidad selectiva para los verdaderos responsables (los gestores fiscales y “desvinculados”) y trasladando indebidamente la carga procesal a los concejales, beneficiarios pasivos sin competencia en la ejecución presupuestal.*

**b. Abstención deliberada del uso de la figura jurídica aplicable (archivo) así como de la remisión obligatoria a grado de consulta: Agravantes de la ilegalidad de la imputación.**

*Debe resaltarse que en el auto apelado, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal intenta “aclarar” que el auto objeto de solicitud de nulidad, era de imputación, más no de archivo, (...)*

*De lo anterior se extrae que:*  
*(i) La Dirección Operativa manifiesta que, como el auto en esencia es de imputación, no es necesario remitirlo a grado de consulta, desconociendo que en la parte resolutoria también*



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 5 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

ordenó la “desvinculación” de otros implicados, lo cual, se traduce en un archivo material respecto de esos implicados en particular, el cual, como lo determina el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, conlleva a la remisión para revisión del superior jerárquico en sede de grado de consulta.

(ii) Ese Despacho afirma haber demostrado la ruptura del nexo causal en el auto de imputación, lo cual es totalmente falso, ya que como se señaló, el “análisis” realizado por la Dirección, se limitó a afirmar vagamente que los implicados “actuaron con sujeción al principio de legalidad”, sin que en ningún momento si quiera se mencionara alguna de las causas de ruptura del nexo, a saber, causa extraña, hecho de un tercero o ausencia de relación directa e inmediata. Esto, como se revisará a continuación, permite corroborar que en ningún momento el ente de control logró demostrar que existiera mérito para apartar del proceso a quienes fueron desvinculados, situación que agrava aún más la trasgresión al debido proceso.

(iii) La oficina reconoce taxativamente haber hecho uso de la figura de “desvinculación”, y como “argumento” para evadir el uso de la figura legalmente aplicable de archivo, aduce implícitamente que el archivar conlleva a decretar que el hecho investigado no existió, lo cual agrava la situación, al quedar en evidencia que el operador administrativo desconoce cómo deben aplicarse los mecanismos, figuras y procedimientos fundamentales (tales como el archivo y grado de consulta) aplicables al proceso de responsabilidad fiscal, contemplados en la Ley 610 de 2000.

Ahora bien, incluso interpretando la “desvinculación” como un archivo subrepticio, el Auto No. 566 no demuestra plenamente la ausencia de responsabilidad fiscal respecto de los desvinculados, como exige de manera imperativa el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, norma que establece que procede el archivo cuando se demuestre que el hecho no existió, no es constitutivo de detrimento patrimonial, no implica gestión fiscal, se ha resarcido el perjuicio, opera una causal excluyente de responsabilidad, o ha prescrito la acción. Esta demostración plena debía ser motivada exhaustivamente en la providencia, lo que no ocurrió en el Auto No. 426 respecto de los desvinculados.

(...)  
Respecto de los concejales (incluyéndome), opera de manera evidente la causal de archivo por no haber ejercido gestión fiscal, ya que a la luz de los hechos investigados, los concejales no administraban, manejaban ni custodiaban recursos públicos con facultad, sino que su rol se limitaba a los roles legislativo y de control político, sin intervención directa en la ejecución presupuestal ni en pagos como los aportes a seguridad social, que correspondían exclusivamente a la administración municipal.

Esta ausencia de gestión fiscal configura una causal excluyente de responsabilidad que debió motivar el archivo del proceso en cabeza de los concejales, en lugar de imputarles una omisión derivada de actuaciones ajenas, lo cual agrava la irregularidad procesal al mantener vinculados a sujetos no legitimados como gestores fiscales contraviniendo el rigor subjetivo del proceso fiscal.


(...)  
Así las cosas, la falsa motivación en el Auto No. 426 configura también la causal de nulidad contenida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, al no explicar con claridad por qué se desvincula a quienes desplegaron la conducta lesiva, pese a pruebas en contrario, y sin demostrar plenamente su falta de responsabilidad, lo que contraviene el rigor probatorio exigido por la jurisprudencia constitucional y la Ley 610 de 2000. Asimismo, sucede al no reconocer la causal de archivo respecto de los concejales por falta de gestión fiscal, iterándose análogamente, que la providencia incurre en una violación adicional al debido proceso, al prolongar indebidamente la vinculación de sujetos exentos de responsabilidad fiscal.

**c. Resolución extemporánea de la solicitud de nulidad.**

La resolución de la nulidad en el Auto No. 566 se profirió de manera extemporánea, ya que la solicitud de nulidad fue interpuesta el 29 de agosto de 2024.

De conformidad con el artículo 109 de la Ley 1474 de 2000 el ente de control cuenta con un plazo improrrogable de 5 días hábiles para resolver las solicitudes de nulidad en procesos de



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 6 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

*responsabilidad fiscal; no obstante, la providencia se emitió hasta el 11 de septiembre de 2024, configurando una dilación injustificada que vulnera el principio de celeridad procesal.*

*Esta respuesta extemporánea de la Contraloría frente a una nulidad interpuesta en un proceso de responsabilidad fiscal no es un simple yerro administrativo, sino una irregularidad de gran trascendencia jurídica que compromete la validez del acto administrativo y genera efectos cascada en el procedimiento. En primer lugar, al exceder los términos previstos en la Ley, la entidad actúa por fuera de su competencia temporal, lo que conlleva la ineficacia del acto y la nulidad de la actuación, conforme a los artículos 137 y siguientes del CPACA, que regulan las causales de nulidad absoluta por violación al debido proceso y exceso de plazo, permitiendo la retroacción de las actuaciones al momento de la irregularidad para subsanar el vicio. Esta caducidad temporal no solo invalida el Auto No. 566 en su totalidad, sino que obliga a declarar la nulidad del Auto No. 426 subyacente, evitando que una decisión tardía perpetúe la vulneración procesal.*

*En segundo lugar, se produce una vulneración directa al derecho al debido proceso, pues el investigado no puede quedar sometido a decisiones adoptadas de manera irregular y tardía, lo que afecta su derecho de defensa —al impedir una resolución oportuna que permita contradecir o apelar en tiempo hábil— y de seguridad jurídica, generando incertidumbre prolongada y exposición indefinida a un proceso viciado.*

*Finalmente, la gravedad se intensifica al provenir de la Contraloría General de Boyacá, órgano que debe ser garante de la legalidad y ejemplo de disciplina institucional y legalidad en el ejercicio del control fiscal y que al desconocer los mínimos legales no solo compromete la validez de sus actos —exponiéndolos a la jurisdicción contencioso-administrativa por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho—, sino que también erosiona la confianza en la función de control fiscal, al proyectar una imagen de negligencia que contradice su rol constitucional de preservación del erario mediante procedimientos justos y eficientes. Esta omisión, lejos de ser fortuita, evidencia una posible negligencia en el cumplimiento de deberes funcionales, con potenciales implicaciones disciplinarias y penales, justificando la remisión inmediata a las autoridades competentes para su investigación.*

*Esta extemporaneidad no solo invalida la decisión por caducidad del término, sino que evidencia una negligencia estructural en el manejo del proceso, reforzando la necesidad de nulidad total para restablecer la legalidad y garantizar un procedimiento ajustado a la norma.*

El señor **ALVARO TOLEDO URIBE**, en el recurso de apelación presentado contra el Auto 567 de fecha 16 de septiembre de 2025 fundamenta los motivos de la inconformidad por cada una de las solicitudes de nulidad así:


***“Solicitud de nulidad del Auto No. 559 del 30 de diciembre de 2020, por el cual se apertura el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020 y No. 426 del 17 de julio de 2025.***

*La solicitud presentada ante la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, se fundamentó en la causal de nulidad por falta de jurisdicción y competencia del ente de control fiscal, derivada de la omisión en determinar la fuente de financiación de los recursos públicos involucrados en los hechos investigados -pagos de aportes a pensión y parafiscales a favor de concejales del Municipio de Belén durante las vigencias 2016-2019-, así como la ausencia formal y procedimental de avocar conocimiento tanto en la etapa de configuración del hallazgo -sede de la Secretaría General- como en la apertura y el traslado propiamente dicho y las actuaciones posteriores a ella, incluyendo la imputación.*

*Esta omisión viola principio constitucional y legal de competencia, debido proceso y legalidad administrativa, generando una nulidad insubsanable que afecta la validez de todas las actuaciones subsiguientes a la apertura del proceso de la referencia.*

- (..)
- ***Falta de determinación específica de la fuente de financiación de los recursos y competencia abstracta: Omisión insubsanable que genera nulidad por falta de jurisdicción.***



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 7 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

*En los procesos de responsabilidad fiscal, la jurisdicción se entiende como la potestad general del Estado —ejercida a través de la Contraloría General de la República— para llevar a cabo la vigilancia y el control fiscal especializado, tal como lo establece el artículo 267 de la Constitución Política. Por su parte, la competencia representa la delimitación específica de esa potestad, asignada a un órgano o funcionario particular dentro de la entidad, según el artículo 116 de la Constitución.*

*(...)*

*Además, la jurisdicción y la competencia dependen directamente de la fuente de los recursos objeto de investigación. La CGR supervisa los recursos de origen nacional, mientras que las contralorías territoriales —como la Contraloría General de Boyacá— lo hacen sobre recursos departamentales o municipales.*

*Por lo anterior, antes de iniciar cualquier proceso de responsabilidad fiscal (ya sea desde una auditoria o una denuncia), es imperativo verificar la fuente de los recursos determinados, ya que este factor define de manera esencial la jurisdicción y la competencia del órgano de control.*

*(...)*

*Como se indicó preliminarmente, la causal invocada en este caso es la falta de jurisdicción y competencia específica derivada de la omisión de verificar fuente de financiación de los recursos utilizados para realizar los pagos investigados. Esta omisión viola principios constitucionales fundamentales como el de legalidad (artículo 6 de la Constitución), el juez natural (artículo 29) y la distribución de competencias en control fiscal (artículo 272).*

*(...)*

*En el Auto No. 567, la Contraloría incurre en imprecisiones graves y falsas motivaciones<sup>2</sup> al afirmar, sin ningún sustento probatorio, que los recursos utilizados son “propios del municipio”. Se basa en una certificación de la Secretaría de Hacienda municipal del 13 de octubre de 2017, que solo indica que “Los recursos provenientes de la devolución, ingresan a la cuenta denominada fondos comunes, por origen de los recursos utilizados, los cuales serán incorporados al presupuesto mediante proceso de adición de recursos.”*

*La afirmación realizada por el ente de control, representa notorias irregularidades, toda vez que omite -careciendo de soporte- cómo están conformados los “fondos comunes”, sin verificar ni cuantificar qué porción corresponde a recursos propios del municipio, al Sistema General de Participaciones u otras fuentes. Esta indeterminación hace que la competencia declarada -tardíamente- al igual que la “competencia” determinada en los autos proferidos por la secretaría general y la dirección operativa, sea abstracta e inválida, pues si se comprueba que la fuente de financiación se deriva de multiplicidad de recursos (como lo afirma la contraloría), debe estimarse el porcentaje de cada uno de ellos, para que con base en los recursos con un porcentaje mayoritario, se determine si debe conocer la Contraloría General de la República o la Contraloría Territorial respectiva.*

*Peor aún, el Auto No. 567 argumenta erróneamente que, incluso si los recursos comprenden aquellos del SGP, las contralorías territoriales pueden investigar, ignorando por completo la competencia concurrente con prevalencia absoluta de la CGR sobre recursos nacionales.*


*Se aclara entonces que cuando hay recursos del SGP involucrados —como parece probable dado el motivo del auto apelado y la falta de verificación por parte del ente de control—, el proceso debía remitirse inmediatamente a la CGR o juzgarse su nulidad en el evento contrario ocurrido, lo que configuraría así un abuso de competencia y una violación flagrante al orden constitucional.*

*Por otro lado, debe destacarse que el momento procesal idóneo para determinar la competencia era el Auto de Apertura No. 559, no el Auto No. 567, que intenta sanear retroactivamente un vicio originario de manera ilegal e ineficaz. Los artículos 39 y 41 de la Ley 610 del 2000 exigen una verificación precisa de la fuente de los recursos antes de la apertura del proceso el control para delimitar si la jurisdicción es nacional (CGR) o territorial, lo que se traduce en la competencia expresa y cabal del funcionario, con motivación específica sobre la fuente de recursos. En virtud de lo anterior, la competencia que aduce haber determinado el ente de control en sede de secretaría y dirección operativa, fue abstracta y omitió tener en cuenta el factor determinante y decisivo de la fuente de los recursos investigados.*

*(...)*

*Esta omisión no es subsanable posteriormente, ya que afecta el principio del juez natural y la validez estructural del proceso. En este orden de ideas, se evidencia que la Contraloría no*



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 8 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

*cumplió con el requisito mencionado (determinación de la jurisdicción y competencia) al limitarse a afirmaciones vagas, sin delimitar si los recursos son puramente territoriales o incluyen nacionales (como el SGP) y su porcentaje respectivo. Esta falla perpetúa una nulidad insubsanable, ya que la verificación de la fuente incide directamente en la atribución competencial.*

*(...)*  
*Así las cosas, la falta de motivación y determinación de la jurisdicción y competencia, permiten deslumbrar que los autos proferidos desde la apertura a proceso de responsabilidad fiscal, no fueron dictados por autoridad legalmente válida para hacerlo, configurándose así la causal invocada.*

- **Ausencia de avocamiento formal de conocimiento y designación de sustanciador: Vicios estructurales que invalidan el proceso desde su origen.**

*El Auto No. 567 califica el avocar conocimiento como una formalidad omitiendo que es un requisito sine qua non para asumir la competencia el cual materializa el principio, del juez natural, al ser el mecanismo por el cual la autoridad administrativa asume el estudio de un asunto, confirmando su competencia material, funcional y territorial.<sup>3</sup>*

*Ni en el Auto 559 ni subsiguientes, se avoca conocimiento, precisándose que si bien, el Auto 306/2017 proferido por la secretaría general (diligencias preliminares) avoca conocimiento de la denuncia, no suple este requisito al interior del proceso de responsabilidad fiscal, ya que el proceso formal, adelantado por la dirección operativa de responsabilidad fiscal, inicia con la apertura respectiva.*

*Adicionalmente, debe destacarse que en ningún auto se realizó designación formal de sustanciador, violando así el principio de legalidad administrativa y el debido proceso, ya que impide identificar al funcionario responsable de las actuaciones, afectando la transparencia y el derecho de defensa. Esta omisión reafirma la nulidad por irregularidades sustanciales, ya que el proceso avanza sin delimitación clara de roles, configurando un vicio originario insubsanable.*

- **Solicitud de nulidad del Auto No. 426 del 17 de julio de 2025, por el cual se imputó responsabilidad fiscal en el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020.**

*La segunda solicitud, se fundamenta en la causal de nulidad por irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, derivada de (i) la ausencia de análisis individualizado de la conducta de los implicados y de motivación exhaustiva en esa providencia, y (ii) del uso de una figura no prevista en la Ley 610 de 2000 (“desvinculación”).*


*Esta omisión viola los principios constitucionales y legales de debido proceso y moralidad administrativa generando una nulidad insubsanable que afecta la validez de esa y de actuaciones subsiguientes.*

- (...)*
- **Falta de motivación exhaustiva y análisis individualizado de conductas: Violación al debido proceso que perpetúa la nulidad.**

*Se precisa preliminarmente, que, en los procesos de responsabilidad fiscal, las normas exigen un análisis individualizado de la conducta de cada implicado, calificándola como dolosa o gravemente culposa y cuantificando el daño cuando sea demostrado.*

*En virtud de la lectura de los mandatos contenidos en los artículos 4, 5 y 48 de la Ley 610 de 2000, se colige que el ente de control tiene la obligación de realizar una motivación detallada y un análisis personalizado para cada implicado, situación que no cumplió respecto de las personas que fueron “desvinculadas” en el auto revisado, pues, en esta providencia (en el apartado del nexo causal) se hizo una mención abstracta y breve sobre su actuar, sin obrar un examen individualizado y claro de su conducta, el cual permitiera demostrar los motivos por los cuales se desvirtúa la configuración de responsabilidad por la causalidad respecto de ellos, lo que se traduce en los motivos para “desvincularlos”, así como sin cotejar las pruebas y que demuestran que solo ellos fungían como gestores fiscales y que fueron quienes que desplegaron las conductas al margen de la ley, que derivaron en el daño imputado, esto como*



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 9 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

quiera que la administración municipal vulneró el artículo 2 de la Resolución 1414 de 2008 del entonces Ministerio de la Protección Social, el cual estableció tres mecanismos de asesoría y acompañamiento específicos para viabilizar el pago de los aportes al Sistema General de Pensiones por parte de los concejales.

Lo anterior denota una evidente vulneración a los imputados fiscales, ya que, como se demostró en el escrito de descargos, solo sobre los desvinculados recae la responsabilidad en su totalidad ya que ellos ordenaron y ejecutaron los pagos ilegales asumiendo el 100% de los aportes a pensión sin concertación previa, generando pagos injustificados y erogaciones antieconómicas (pago de parafiscales) en clara contravención a la ley 1551 de 2012 y la mentada Resolución 1414 de 2008.

El Auto No. 567 afirma que en el Auto No. 426 se individualizó conductas y cuantificó daño, pero no refuta específicamente la alegación de que para “desvinculados” fue abstracto (sin cotejo de pruebas ni explicación detallada del nexo causal). La motivación esbozada por el ente de control es genérica, repitiendo que se cumplió con lo contemplado en el artículo 48 de la Ley 610/2000, sin responder punto por punto los argumentos de la solicitud, configurando de esta manera, falsa motivación y violando que respecto de los “desvinculados” no se logró desvirtuar la configuración de los elementos de la responsabilidad fiscal.

- **Creación y aplicación indebida de una figura jurídica inexistente, y omisión deliberada del archivo formal y de la remisión al grado de consulta.**

La figura de “desvinculación”, utilizada por la Contraloría General de Boyacá en el marco de este proceso de responsabilidad fiscal, carece de fundamento en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que ni la Constitución Política ni la Ley 610 de 2000 —norma especial que regula dicho procedimiento— la contemplan. Su creación y aplicación, desconoce de manera directa el principio de legalidad, vulnera el derecho al debido proceso y genera un grave escenario de inseguridad jurídica al introducir actos carentes de soporte normativo.

(...)  
El Auto No. 567 admite haber decretado la “desvinculación” de ALBERTO RINCÓN GUZMÁN y ROSALBA ANTONIA FONSECA CASTRO (QEPD) en el Auto de imputación No. 426, sin proporcionar sustento normativo alguno, configurándose, además, una creación normativa arbitraria del ente de control (atribuyéndose el rol de legislador) una violación a los principios de igualdad y debido proceso frente a los demás implicados.

Se precisa entonces que, para excluir implicados, la norma fiscal solo prevé mecanismos delimitados como el archivo (artículo 47), la cesación (artículo 16) o el fallo sin responsabilidad (artículo 54), quedando en claro que en ningún escenario el que se prevea una “desvinculación”.


La utilización de esta figura inexistente configura una irregularidad procesal de la mayor gravedad, pues desconoce el trámite legalmente establecido, pareciendo que, como se mencionó el ente de control se atribuyera competencias legislativas.

Es así como en lugar de acudir al archivo con la correspondiente remisión en grado de consulta —mecanismo previsto por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 para salvaguardar tanto en el interés público como los derechos fundamentales de los investigados - se acude a una vía de hecho sin respaldo normativo. Esta práctica no solo vulnera las garantías procesales de los vinculados, sino que también priva al proceso de la revisión imparcial que permitiría el pronunciamiento del superior jerárquico respecto de la supuesta “no existencia de responsabilidad fiscal” respecto de los desvinculados.

Como consecuencia de lo anterior, se ocasionó un desequilibrio que distorsiona la finalidad del proceso, favoreciendo a algunos de los gestores fiscales y únicos responsables del manejo presupuestal -ineficiente e ilegal- y trasladando de manera indebida la carga a los concejales, quienes únicamente ejercían funciones normativas y de control político, sin competencia material en la ejecución de los recursos.

(...)  
En el auto apelado, la Dirección Operativa intenta justificar que el Auto No. 426 es de imputación y no de archivo, ignorando que su parte resolutoria ordena una “desvinculación” equivalente a un archivo parcial, el cual implica su remisión a consulta.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 10 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

*Aun en el supuesto de interpretar la denominada “desvinculación” como una forma encubierta de archivo, lo cierto es que el Auto No. 567 no satisface las exigencias del artículo 47 de la Ley 610 de 2000 en cuanto a la plena acreditación de la inexistencia de responsabilidad fiscal (hecho no existente, ausencia de detrimento, inexistencia de gestión fiscal, resarcimiento, causal excluyente o prescripción)*

*En este orden de ideas en lo que respecta a los concejales, incluyéndome, resulta inaplicable de manera categórica, la causal de archivo por ausencia de gestión fiscal, dado que nuestras competencias estaban restringidas a funciones de carácter normativo y de control político, sin intervención en el manejo directo de recursos públicos ni en ejecución presupuestal*

(...)

**COMPETENCIA**

De conformidad con las funciones legales y constitucionales asignadas, le compete a este Despacho conocer del Recurso interpuesto en concordancia con lo establecido en la Ley 610 de 2000, Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.**

Teniendo en cuenta que la solicitud de la recurrente está enfocado al fenómeno jurídico de la nulidad, se realizará un análisis concreto en el marco normativo aplicable al caso objeto de estudio para así determinar si hay lugar a revocar el auto No. 566 de 11 de septiembre de 2023, por medio del cual se resuelve una solicitud de nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 117-2020, o el auto 567 del 16 de septiembre de 2025 por medio del cual se resuelve una solicitud de nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 117-2020.

El artículo 272 de la Constitución Política de Colombia establece que:

*"La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las Contralorías. Así las cosas, resulta claro que por mandato constitucional se atribuye la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación en cabeza de la Contraloría General de la República Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales".*


Corresponde a esta Contraloría adelantar la vigilancia a la gestión fiscal de los municipios que forman parte de la jurisdicción territorial y funcional del Departamento de Boyacá, como es el caso de la gestión fiscal del municipio de Susacón Boyacá.

En lo que alude al proceso de responsabilidad fiscal, se puntualiza, corresponde al 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 (Artículo 1 de la Ley 610 de 2000).

Los procesos de responsabilidad fiscal pueden tramitarse por el procedimiento ordinario, regulado por la Ley 610 de 2000 o el procedimiento verbal, previsto en la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas, el trámite del procedimiento ordinario del proceso de responsabilidad fiscal se enmarca en tres etapas: la apertura del proceso, la imputación de la responsabilidad fiscal y el fallo, por su parte, el procedimiento verbal, inicia mediante auto de apertura e imputación siempre y cuando existía prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal y de la existencia del daño patrimonial al Estado, además, cuenta con dos audiencias denominadas de descargos y de decisión.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 11 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

En el caso objeto de estudio, el proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal bajo el radicado No. 064-2021 se tramita bajo los parámetros del proceso ordinario, por lo que la norma aplicable para las presentes diligencias es la Ley 610 de 2000, siendo esta la ley especial, sin embargo, también es cierto que a partir del artículo 106 al 120 de la Ley 1474 de 2011 se establecieron modificaciones a la regulación del Procedimiento Ordinario De Responsabilidad Fiscal y disposiciones comunes al procedimiento ordinario y al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, por lo que también le es aplicable la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, en lo que a la nulidad atañe, la Ley 610 de 2000, en su artículo 36, enuncia tres causales de nulidad, que establece:

*“Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal **la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.** La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso”.*

A su vez, el artículo 37 dispuso:

*“Cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez”.*

Conforme a la definición anterior, una vez revisado y analizado el procedimiento adelantado por la dirección de responsabilidad fiscal para proferir auto de apertura de responsabilidad fiscal se puede establecer por parte del despacho del Contralor General de Boyacá lo siguiente:

1.- Procede el despacho a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por el implicado fiscal el señor **HERMES SILVA ALARCON**, en el recurso de apelación presentado contra el Auto 566 de fecha 11 de septiembre de 2025.


1.1.- La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal cuenta con **la competencia suficiente** para conocer del proceso de responsabilidad fiscal según las atribuciones conferidas por la Constitución Política de Colombia en sus artículos 267 y 272, como también por la Ley 610 de 2000 y Ley 1474 de 2011 por medio del cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

Por tanto, en lo que a competencia alude, la Dirección de responsabilidad fiscal no estaría inmersa en esta causal de nulidad.

1.2.- Ahora bien, **en cuanto la violación del derecho de defensa** del implicado la jurisprudencia constitucional define el derecho a la defensa como la “oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga”.<sup>18</sup> Sin embargo, en materia de pruebas se encuentra atado a la respectiva etapa procesal para

<sup>18</sup> Corte Constitucional Sentencia T-018/17. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 12 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

debatir el material probatorio, en tanto que las etapas dentro del proceso de responsabilidad fiscal son preclusivas.

Clarificado lo anterior, el derecho a la defensa consiste en la garantía procesal que la administración le debe garantizar y otorgar a las partes, en consecuencia, en apelante en su escrito inicial de nulidad no reprocha la vulneración al debido proceso.

**1.3.-** Ahora bien, respecto a la causal que versa sobre la **comprobada existencia de irregularidades sustanciales**, el despacho estudiará los argumentos del recurrente en su escrito de nulidad bajo esta causal, que, si bien no lo cita de manera taxativa, el despacho bajo el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, resolverá los argumentos de nulidad esbozados por el apelante.

***Invención y aplicación de una figura jurídica inexistente (“desvinculación y su reconocimiento en el auto No. 566: arbitrariedad flagrante con graves connotaciones disciplinarias y penales.***


De la revisión integral del expediente y del acervo probatorio recaudado, se pudo establecer antes de la etapa de imputación que los señores Alberto Rincón Guzmán y Rosalba Antonia Fonseca Castro (Q.E.P.D.), en su calidad de funcionarios con responsabilidades de gestión fiscal dentro de la administración municipal, obraron dentro del marco de sus deberes funcionales, actuando con base en la buena fe, confianza legítima y principio de colaboración interinstitucional frente a los compromisos asumidos por los concejales del municipio.

Si bien su labor implicaba la gestión de recursos públicos, no se evidenció dolo, culpa grave o conducta omisiva determinante en la producción del detrimento patrimonial, toda vez que estos servidores cumplieron con las obligaciones propias de su cargo y, ante la omisión de los concejales de reintegrar los valores correspondientes a los pagos pensionales indebidamente efectuados, procedieron de manera diligente a informar y denunciar tal situación ante la Contraloría General de Boyacá, poniendo en conocimiento el posible perjuicio causado al erario.

En el auto No. 426 del 17 de julio de 2025 por medio del cual se realizó la imputación de realidad fiscal se efectuó un análisis y valoración probatoria detallada, del cual se concluyó que los mencionados funcionarios no reunían los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal, (Folio 421 y reverso) (Folio 423 y reverso) de los implicados desvinculados, al no existir nexo causal entre su conducta y el daño patrimonial determinado. En virtud de ello, no resultaba procedente mantener su vinculación procesal, razón por la cual se adoptó la decisión administrativa de excluirlos del proceso, decisión que no implica la creación de una figura jurídica nueva o inexistente, sino el reconocimiento expreso de la ausencia de responsabilidad conforme a los principios de economía procesal, razonabilidad y legalidad.

Dicha exclusión se enmarca dentro de las competencias funcionales de la autoridad fiscal, conforme a la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta que cuando se demuestre que un implicado no reúne los presupuestos de responsabilidad fiscal, el funcionario instructor puede prescindir motivadamente de su vinculación procesal. En consecuencia, la decisión adoptada no vulnera el principio de legalidad ni el debido proceso, sino que constituye una manifestación legítima de la potestad de valoración probatoria y de la autonomía técnica de la entidad en el ejercicio del control fiscal.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 13 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

Respecto a la figura de la desvinculación dentro del proceso de responsabilidad fiscal, constituye un desarrollo legítimo de los **principios de legalidad, debido proceso y economía procesal** que orientan la actuación fiscal. Dicha actuación encuentra sustento en el deber de la administración de no mantener como investigado a quien no reúna los elementos fácticos ni jurídicos mínimos que justifiquen su permanencia en la investigación y dista de la figura del archivo, en tanto que el archivo cierra la actuación frente a todos o algunos implicados (auto de archivo) y la desvinculación levanta la condición de “implicado” o “presunto responsable” respecto de una persona

De otra parte, el archivo finaliza la actuación (total o parcial) y la desvinculación excluye a una persona específica del proceso.

Así las cosas, el concepto 80112-EE32878<sup>19</sup>, al referirse a la Directiva 001-2004, indica:

“En consecuencia, **la figura de la desvinculación** procesal **no conduce** necesariamente a la terminación del proceso, ni **al archivo del expediente, y por lo tanto, tampoco comporta el grado de consulta**

- **Sobre la abstención deliberada del uso de la figura jurídica aplicable (archivo) así como de la remisión obligatoria a grado de consulta: Agravantes de la ilegalidad de la imputación.**

En primer lugar, resulta necesario precisar que no se implementó la figura de archivo por cuanto en el presente asunto no se configuraban los presupuestos fácticos ni jurídicos exigidos en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000. Dicha norma establece que habrá lugar a proferir auto de archivo únicamente cuando se pruebe que el hecho no existió, que no constituye detrimento patrimonial, que no comporta el ejercicio de gestión fiscal, que se haya acreditado el resarcimiento pleno del daño, que opere una causal excluyente de responsabilidad o que la acción fiscal no pueda iniciarse o proseguirse por caducidad o prescripción.


Si bien los concejales no ostentaban la condición de gestores fiscales, sí tenían el deber jurídico de restituir los valores pagados indebidamente, conforme a los principios de responsabilidad y resarcimiento del daño al patrimonio público, lo cual fue objeto de verificación por la Secretaría de Hacienda municipal y de denuncia ante este ente de control. En consecuencia, no se cumplían las condiciones normativas para emitir un auto de archivo, y por tanto la decisión adoptada se ajusta a los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad administrativa.

Ahora bien, aunque la Ley 610 de 2000 no prevé expresamente la figura de la “desvinculación”, ello no implica ilegalidad ni creación de una categoría ajena al ordenamiento jurídico, puesto que se trata de un acto administrativo de trámite mediante el cual se excluye del proceso a un sujeto respecto del cual no se acreditan los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal. Lo anterior difiere sustancialmente del auto de archivo, que constituye un acto de carácter definitivo y pone fin a todo el proceso. En consecuencia, no resulta procedente equiparar la exclusión de un implicado con un auto de archivo, como lo sostiene erradamente el recurrente.

En este sentido, la desvinculación debe entenderse como una consecuencia jurídica derivada del análisis probatorio, que no requiere trámite de grado de consulta, toda vez que

<sup>19</sup> Contraloría General de la República.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 14 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

no comporta decisión de fondo ni pone fin al proceso, sino que depura el sujeto pasivo de la imputación, en garantía de los derechos de defensa y del debido proceso de quienes permanecen vinculados.

Finalmente, se debe aclarar que el Auto de archivo en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, comprende un todo, es decir, se expide mediante acto administrativo que termina de manera definitiva todo el proceso, más no se expide para archivar parcialmente como de manera errada lo interpreta la accionante, razón por la cual, ante la exclusión de un implicado en el auto de imputación se califica como desvinculación, consecuencia jurídica que no se encuentra prevista en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 para que se surta el grado de consulta.

- **Sobre la improcedencia del grado de consulta**

En virtud del artículo 18 de la ley 610 de 2000, el grado de consulta es un etapa procesal que se activa de manera automática u oficiosa, para que el superior jerárquico de quien profirió y culminó el PROCESO con auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal siempre y cuando el responsable hubiere estado representado por un apoderado de oficio; para efectos que el superior jerárquico competente revise integralmente y sin limitación alguna, la decisión adoptada en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales.

Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador. Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

De la lectura sistemática de la disposición citada se desprende que la consulta solo opera respecto de actos administrativos definitivos que culminan el proceso, en aras de salvaguardar el interés público, la legalidad y los derechos fundamentales. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable extender su aplicación a decisiones de mero trámite, como lo es la exclusión o desvinculación de un implicado en el auto de imputación, pues dicha interpretación desbordaría el principio de legalidad y conduciría a un exabrupto jurídico, al asimilar indebidamente un acto de trámite a uno definitivo.

Por lo tanto, el argumento del recurrente carece de sustento normativo, toda vez que ni el artículo 18 ni ninguna otra disposición de la Ley 610 de 2000 contemplan la procedencia del grado de consulta frente a decisiones de carácter intermedio o preparatorio, como la adoptada en el Auto No. 426 del 17 de julio de 2025. Dicha decisión, lejos de constituir un acto ilegal, representa el ejercicio legítimo de la potestad valorativa del instructor fiscal, orientado a garantizar la correcta delimitación subjetiva del proceso y la preservación de la economía procesal, sin menoscabar el derecho de defensa de los demás vinculados.

- **Resolución extemporánea de la solicitud de nulidad.**

Es importante precisar al investigado que si bien existe disposición legal en la cual se determina el tiempo en el cual se debe decidir la nulidad propuesta, también se debe indicar que tal y como lo ha manifestado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la mora de la



administración para decidir una solicitud en el curso de un proceso, no es óbice para que se constituya vulneración al debido proceso.

*La mora judicial no forja de manera automática la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, es menester tener en consideración las circunstancias particulares del despacho en el que se adelanta la actuación y del trámite mismo, entre las que se cuentan: (i) el volumen de trabajo y el nivel de congestión de la dependencia, y (ii) el cumplimiento de las funciones propias de su cargo por parte del funcionario, sin olvidar la importancia del derecho a la igualdad en tanto al respeto de los turnos para decisión de las otras personas que también se encuentran en espera de que su asunto sea decidido, de conformidad con lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, que determina que los procesos se resuelven según el orden de entrada al despacho, el cual sólo puede alterarse en casos muy excepcionales, que no es precisamente el asunto puesto a consideración.<sup>20</sup>*

De acuerdo a lo anterior, el hecho que el a quo haya dado trámite a la nulidad propuesta, ello no constituye vulneración de derechos alguna al investigado, máxime cuando la Dirección de Responsabilidad Fiscal, tiene un término prescriptivo dentro del cual la Ley 610 de 2000, determina que desde el momento en el cual se notifica la apertura y de profiere el fallo de la responsabilidad fiscal, no puede transcurrir más de cinco (5) años, razón por la cual, la Dirección de Responsabilidad Fiscal, tiene el término en mención para decidir y culminar el asunto del proceso de responsabilidad fiscal No. 117-2020. En consecuencia, mientras no se haya superado el término de prescripción del proceso fiscal, no puede predicarse extemporaneidad invalidante de las decisiones proferidas, máxime cuando la actuación fue finalmente resuelta, garantizando el derecho de defensa y el principio de contradicción del investigado.

2.- Ahora bien, en cuanto al recurso de apelación del señor **ALVARO TOLEDO URIBE**, presentado contra el Auto 567 de fecha 16 de septiembre de 2025 por medio del cual se resolvieron las solicitudes de nulidad propuestas por el recurrente, una vez revisado y analizado el procedimiento adelantado por la dirección de responsabilidad fiscal para proferir auto de apertura de responsabilidad fiscal se puede establecer por parte del despacho del Contralor General de Boyacá lo siguiente:

2.1.- La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal cuenta con **la competencia suficiente** para conocer del proceso de responsabilidad fiscal según las atribuciones conferidas por la Constitución Política de Colombia en sus artículos 267 y 272, como también por la Ley 610 de 2000 y Ley 1474 de 2011 por medio del cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.


Por tanto, en lo que a competencia alude, la Dirección de responsabilidad fiscal no estaría inmersa en esta causal de nulidad.

***“Frente al pronunciamiento sobre la Solicitud de nulidad del Auto No. 559 del 30 de diciembre de 2020, por el cual se apertura el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020 y No. 426 del 17 de julio de 2025:***

- ***Falta de determinación específica de la fuente de financiación de los recursos y competencia abstracta. Omisión insubsanable que genera nulidad por falta de jurisdicción.*** “

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A, RAD. 11001-03-15-000-2012-00880-00(AC)



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 16 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

El recurrente sostiene que el proceso adolece de una omisión sustancial consistente en la falta de determinación específica de la fuente de financiación de los recursos objeto de investigación fiscal, lo cual —a su juicio— genera una nulidad insubsanable por falta de competencia funcional de la Contraloría General de Boyacá.

Tal afirmación carece de sustento fáctico y jurídico, por cuanto el proceso de responsabilidad fiscal No. 117-2020 sí estableció de manera expresa y documentada la fuente de financiación de los recursos públicos investigados. En efecto, en el Auto No. 567, visible a folio 661 del expediente, describe que mediante certificación expedida el 13 de octubre de 2017 por la Secretaría de Hacienda Municipal, se acreditó que los recursos utilizados para los pagos objeto de análisis provenían de la cuenta de “Fondos Comunes”, integrada principalmente por recursos propios de la entidad territorial, algunos de los cuales correspondían a aportes provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP).

Dicha certificación fue evaluada en su contexto, y de su contenido se concluyó que la naturaleza de los recursos involucrados no era exclusivamente nacional, por lo cual la competencia para adelantar el proceso recae legítimamente en la Contraloría General de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, así como en el artículo 4 del Decreto 403 de 2020


Como fundamento jurisprudencial de lo señalado anteriormente traigo a colación un pronunciamiento del Consejo de Estado en el cual se estableció que el criterio de competencia no es excluyente:

*“A la luz de la evolución normativa y jurisprudencial, la Sala extrae las conclusiones sobre el régimen jurídico de las competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, especialmente en lo relacionado con el control fiscal de los recursos transferidos a las entidades territoriales, que incluyen los del Sistema General de Participaciones. a. A la Contraloría General de la República le compete, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, ejercer el control sobre la gestión fiscal de las entidades y órganos públicos del orden nacional, inclusive aquellos de carácter autónomo (en la medida en que realicen gestión fiscal), así como sobre los particulares y las demás entidades públicas que administren o manejen bienes o fondos de la Nación. b. El control sobre la gestión fiscal que realicen las entidades territoriales y sus descentralizadas compete a las respectivas contralorías locales, con la precisión de que el control fiscal en los municipios corresponde, en principio, a las contralorías departamentales, salvo lo que disponga la ley sobre las contralorías municipales (artículo 272, inciso 2º de la C.P.). c. Sin perjuicio de lo anterior, la Contraloría General de la República puede ejercer, en forma excepcional, el control fiscal sobre los bienes y recursos propios de cualquier entidad territorial (artículo 267, inciso 3º de la Carta). d. Respecto de los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, a cualquier título, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen una competencia concurrente, es decir, que cualquiera de ellas puede ejercer, en principio, el control fiscal. Sin embargo, la competencia de la Contraloría General de la República es prevalente, lo cual implica, a juicio de la Sala, que una vez iniciada una actuación por la Contraloría General, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso, y por el contrario, si después de empezada una investigación o proceso por la contraloría territorial, la Contraloría General de la República decide intervenir, su efectiva participación desplaza a la contraloría territorial. Este tipo de control prevalente es diferente del control excepcional mencionado en el punto anterior. Cuando las competencias de control fiscal de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales son concurrentes, dispone la Constitución y la Ley que la primera pueda ejercer el control prevalente. Dada la naturaleza potestativa de esta función, no puede ser obligada a ejercerlo, y mal podrían las contralorías territoriales exigirle que lo haga.”<sup>21</sup>*

En el asunto sub examine, la Contraloría General de la República no ejerció control prevalente ni avocó conocimiento del proceso; en consecuencia, conforme al régimen

<sup>21</sup> Consejo de estado, rad. 11001 03 06 000 2013 00432 00 concejero ponente GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR, 2013



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 17 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

concurrente de competencias, la Contraloría General de Boyacá conserva la facultad plena para continuar con la investigación y proferir las decisiones correspondientes.

En tal sentido, el Auto No. 567 sobre el cual fue interpuesto el recurso, y en actuaciones anteriores, se analizó de manera suficiente la fuente de financiación y fundamentó la competencia territorial con base en las normas constitucionales y legales aplicables, siendo procedente descartar cualquier defecto sustancial o causal de nulidad.

**2.2.-** Ahora bien, en cuanto la violación del derecho de defensa del implicado la jurisprudencia constitucional define el derecho a la defensa como la “oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga”.<sup>22</sup> Sin embargo, en materia de pruebas se encuentra atado a la respectiva etapa procesal para debatir el material probatorio, en tanto que las etapas dentro del proceso de responsabilidad fiscal son preclusivas.

Clarificado lo anterior, el derecho a la defensa consiste en la garantía procesal que la administración le debe garantizar y otorgar a las partes, en consecuencia, en apelante en su escrito inicial de nulidad no reprocha la vulneración al debido proceso.

**1.3.-** Ahora bien, respecto a la causal que versa sobre la comprobada existencia de irregularidades sustanciales, el despacho estudiará los argumentos del recurrente en su escrito de nulidad bajo esta causal, que, si bien no lo cita de manera taxativa, el despacho bajo el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, resolverá los argumentos de nulidad esbozados por el apelante.

- **Ausencia de avocamiento formal de conocimiento y designación de sustanciador: Vicios estructurales que invalidan el proceso desde su origen.**

No es cierto, como afirma el recurrente, que en el marco del proceso de responsabilidad fiscal No. 117-2020 no se hubiere efectuado el avocamiento formal de conocimiento. En efecto, mediante Auto No. 306 del 11 de octubre de 2017<sup>23</sup>, la Secretaría General avocó conocimiento del asunto e inició las labores de investigación correspondientes para determinar la existencia de un posible detrimento patrimonial, cumpliendo con las formalidades previstas en la Ley 610 de 2000 y demás disposiciones concordantes.<sup>24</sup>

El argumento del recurrente, según el cual resultaba indispensable la designación nominal de un sustanciador como requisito de validez del avocamiento, carece de fundamento normativo. La Ley 610 de 2000 ni la Ley 1474 de 2011 contemplan disposición alguna que establezca como requisito la designación expresa de un funcionario sustanciador como condición de validez de las actuaciones o de identificación del funcionario competente.


Por el contrario, el avocamiento de conocimiento se materializa con el acto mediante el cual la autoridad fiscal competente manifiesta su decisión de asumir el conocimiento del asunto e iniciar la actuación administrativa, lo que efectivamente se cumplió en el auto antes

<sup>22</sup> Corte Constitucional Sentencia T-018/17. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

<sup>23</sup> Folio 6-7 del Exp.

<sup>24</sup> Folio 6-7



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 18 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

referido, así como con el Auto 559 del 30 de diciembre de 2020<sup>25</sup>, por el cual se apertura el proceso de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, la ausencia de designación nominal de un sustanciador no constituye un vicio sustancial ni afectó la validez del proceso, dado que dicha formalidad no incide en la competencia funcional del despacho ni en la legitimidad de las decisiones adoptadas. Debe recordarse que la dirección, conducción y decisión del proceso de responsabilidad fiscal corresponde a la autoridad que ejerce el control fiscal —en este caso, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá—, y no a los funcionarios de apoyo o de sustanciación, cuya labor se enmarca en la esfera interna de la gestión administrativa.

Asimismo, el recurrente no acredita de manera concreta cómo la supuesta omisión de designación le habría generado afectación real al derecho de defensa o al debido proceso, limitándose a formular una alegación genérica carente de soporte probatorio o jurídico. Tal falencia impide configurar la causal de nulidad prevista en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, que exige demostrar que la irregularidad haya tenido incidencia sustancial en las garantías procesales del investigado o en la decisión adoptada.

Por consiguiente, no se configura vicio estructural alguno que invalide el proceso desde su origen, pues el avocamiento fue debidamente realizado, la competencia fue legítimamente asumida y las actuaciones se surtieron con plena observancia de los principios de legalidad, debido proceso y transparencia administrativa, conforme a los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y al artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

***Frente a la Solicitud de nulidad del Auto No. 426 del 17 de julio de 2025, por el cual se imputó responsabilidad fiscal en el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020.***

- ***Falta de motivación exhaustiva y análisis individualizado de conductas: Violación al debido proceso que perpetúa la nulidad.***

No es cierto, como sostiene el recurrente, que el Auto No. 426 del 17 de julio de 2025, mediante el cual se profirió imputación de responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 117-2020, carezca de motivación suficiente o de un análisis individualizado de las conductas de los presuntos implicados.

El contenido del citado auto demuestra que la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal sí efectuó un examen detallado, objetivo y particularizado de las actuaciones de cada uno de los funcionarios, con fundamento en el acervo probatorio obrante en el expediente.


- Análisis individualizado del señor Alberto Rincón Guzmán

Respecto del señor Alberto Rincón Guzmán, quien se desempeñó como Alcalde del municipio de Belén durante la vigencia 2016–2019, el expediente —folios 421 y reverso— contiene el estudio funcional y probatorio correspondiente. En dicho análisis se estableció que la administración municipal, bajo su dirección, cumplió el deber legal previsto en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, consistente en afiliar a los concejales al Sistema de Seguridad Social Integral, trasladando a estos la obligación de reintegrar el porcentaje correspondiente a las cotizaciones pensionales.

El incumplimiento de los concejales frente a dicho deber fue constatado mediante los requerimientos efectuados por la administración y la ausencia de reintegro alguno, motivo

<sup>25</sup> Folio 195-216 del Exp.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <b>Oficina Asesora</b> Jurídica	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 19 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

por el cual se procedió a informar a la autoridad fiscal y a presentar la respectiva denuncia (folios 1–4). Ello demuestra que el entonces alcalde actuó en cumplimiento de sus competencias y no contribuyó a la producción del daño patrimonial, por lo que su conducta fue debidamente valorada y considerada en la etapa de imputación.

- Análisis individualizado de la señora Rosalba Antonia Fonseca Castro (Q.E.P.D.)

En relación con la señora Rosalba Antonia Fonseca Castro (Q.E.P.D.), quien para la época de los hechos se desempeñaba como Secretaria de Hacienda Municipal, se evidencia en el expediente —folios 423 reverso y 424— que la funcionaria actuó en cumplimiento de sus deberes funcionales y legales, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual establece expresamente que “los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión”. Con base en tal disposición, la Secretaria de Hacienda procedió a afiliar a los concejales al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, Salud y Riesgos Laborales, actuación que fue certificada por la Secretaría de Gobierno Municipal mediante documento visible a folio 344 del expediente.

Los pagos correspondientes fueron efectuados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), bajo el entendido de que los concejales reintegrarían oportunamente al municipio los valores correspondientes a su aporte pensional. No obstante, los concejales omitieron realizar dicho reintegro, a pesar de los requerimientos verbales y escritos efectuados por la Secretaría de Hacienda que constan a folio 3, 4, 63, 64, del expediente.

Ante tal incumplimiento, la funcionaria continuó realizando los pagos respectivos con el fin de evitar sanciones derivadas de la mora en los aportes, en observancia del principio de continuidad del servicio público y de sus deberes como ordenadora del gasto. Tales actuaciones, debidamente acreditadas, evidencian que la señora Fonseca Castro obró dentro del marco de la legalidad y la buena fe, sin que pueda atribuírsele dolo, culpa grave o negligencia que configure responsabilidad fiscal.

Cabe precisar que la motivación del Auto No. 426 fue clara, suficiente y jurídicamente sustentada, conforme a los artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y artículo 2 de la Ley 610 de 2000, los cuales exigen que las decisiones administrativas se encuentren debidamente motivadas y sustentadas en los elementos probatorios del proceso.


Así mismo, el análisis efectuado se apoya en lo dispuesto por la Resolución 1414 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, cuyo artículo 1° dispone que “los municipios y distritos, por cuenta de sus servidores públicos, así como respecto de aquellas personas a quienes se aplique el descuento correspondiente de los honorarios percibidos, también deberán utilizar la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA – para realizar el pago de sus aportes”. Esta norma confirma la legalidad de las actuaciones administrativas de los funcionarios desvinculados y refuerza que la obligación de cotizar al sistema de pensiones recaía directamente sobre los concejales, conforme al principio de responsabilidad personal en el cumplimiento de un deber legal.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que no requiere interpretación la frase incluida en el citado artículo 23 de la Ley 1551 de 2012: “...**los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión**”.

Quedando demostrado que es falsa la afirmación del recurrente sobre la falta de motivación del auto No. 426 frente a las partes desvinculadas en el auto de imputación, dado que se encuentra probado legalmente que los funcionarios desvinculados actuaron en cumplimiento de un deber legal, lo cual no exonera a los demás investigados de la responsabilidad del pago, reintegro, o uso de los mecanismos establecidos en el artículo 2 de la resolución No. 1414 de 2008 para realizar dichos aportes.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Resolución 1414 de 2008 - Artículo 2°. Para efectos de facilitar los pagos señalados en el artículo anterior, en lo que respecta al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, para los concejales cuya cobertura de salud es asumida por el municipio o distrito, se precisa que podrán hacerlo mediante cualquiera de las siguientes modalidades:



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ Oficina Asesora Jurídica	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 20 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

En consecuencia, resulta infundada la afirmación del recurrente sobre la supuesta falta de motivación del Auto No. 426, toda vez que el análisis probatorio, la individualización de las conductas y la valoración jurídica de los hechos se encuentran plenamente acreditados en el expediente.

Por lo tanto, no se configura vulneración alguna al debido proceso ni causal de nulidad sustancial, debiendo mantenerse incólume la validez del Auto No. 426 del 17 de julio de 2025, en cuanto a la imputación de responsabilidad fiscal y la desvinculación debidamente motivada de los funcionarios exentos de culpa.

- **Creación y aplicación indebida de una figura jurídica inexistente, y omisión deliberada del archivo formal y de la remisión al grado de consulta.**

En atención a lo manifestado por el recurrente, y en armonía con los argumentos expuestos en apartados anteriores, resulta necesario reiterar **que no se implementó la figura de “archivo” en el presente proceso, por cuanto los presupuestos fácticos y jurídicos del caso no configuraban ninguna de las causales taxativamente previstas en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000.**

Dicha disposición establece que “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 u opere 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”.

De igual modo, las actuaciones procesales se adelantaron dentro del término legal y sin la configuración de causales extintivas de la acción fiscal, razón por la cual no procedía jurídicamente el archivo de la investigación.

Ahora bien, aunque se ha alegado que los concejales no ejercían gestión fiscal directa, ello no los exonera del deber jurídico de resarcir el daño patrimonial ocasionado al municipio, toda vez que tenían conocimiento pleno de los pagos realizados por la Secretaría de Hacienda (como consta a folio 67-71) del expediente, en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 y, pese a los reiterados requerimientos administrativos, omitieron el reintegro correspondiente.


En este contexto, su obligación de restituir los valores indebidamente percibidos surge como consecuencia de su condición de beneficiarios del gasto público, por lo que su actuación fue valorada dentro del proceso y por tanto no existía fundamento normativo ni fáctico para proferir auto de archivo, ni mucho menos para activar el grado de consulta previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual solo procede frente a decisiones definitivas como el auto de archivo o el fallo sin responsabilidad fiscal.

De la lectura sistemática de la disposición citada se desprende que la consulta solo opera respecto de actos administrativos definitivos que culminan el proceso, en aras de salvaguardar el interés público, la legalidad y los derechos fundamentales. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable extender su aplicación a decisiones de mero trámite, como lo es la exclusión o desvinculación de un implicado en el auto de imputación,

2.1 El concejal autorizará al pagador de los aportes de los concejales para que le descuenta de sus honorarios el valor total del aporte a pensiones, caso en el cual la entidad territorial asumirá directamente el aporte correspondiente al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el correspondiente al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones con cargo a los honorarios de los concejales, mediante el uso de la Planilla Integrada para la Liquidación de Aportes, PILA.

2.2 El concejal allegará al pagador correspondiente los recursos necesarios para cubrir el aporte al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, evento en el cual la entidad territorial hará el aporte correspondiente a ambos subsistemas, utilizando para el pago a pensiones los recursos así recibidos.



 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE BOYACÁ <small>Oficina Asesora Jurídica</small>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b> NIT. 891800721-8		Página	Página 21 de 21
	Macroproceso	APOYO	Código	GJ-F-RE-01
	Proceso	GESTIÓN JURÍDICA	Versión	01
	Formato	AUTO	Vigencia	DD-MM-AAA

pues dicha interpretación desbordaría el principio de legalidad y conduciría a un exabrupto jurídico, al asimilar indebidamente un acto de trámite a uno definitivo.

Por lo tanto, el argumento del recurrente carece de sustento normativo, toda vez que ni el artículo 18 ni ninguna otra disposición de la Ley 610 de 2000 contemplan la procedencia del grado de consulta frente a decisiones de carácter intermedio o preparatorio, como la adoptada en el Auto No. 426 del 17 de julio de 2025. Dicha decisión, lejos de constituir un acto ilegal, representa el ejercicio legítimo de la potestad valorativa del instructor fiscal, orientado a garantizar la correcta delimitación subjetiva del proceso y la preservación de la economía procesal, sin menoscabar el derecho de defensa de los demás vinculados.

En consecuencia, la decisión adoptada en el proceso no configura la creación ni aplicación de una figura jurídica inexistente, sino que responde a la valoración razonada y motivada de las pruebas, en ejercicio de la autonomía técnica del ente fiscal y con observancia de los principios de legalidad, proporcionalidad, debido proceso y eficacia administrativa previstos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y de la Ley 610 de 2000.

De conformidad con lo expuesto, el Despacho confirmará la decisión adoptada por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal y en consecuencia negará la solicitud de nulidad formulada por los recurrentes.

En mérito de lo expuesto, el Contralor General de Boyacá,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, mediante Auto No. 566 de fecha (11) de septiembre de 2025, y Auto No 567 del (16) de septiembre de 2025 proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 117-2020 conforme a la parte motiva.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la ley 1474 de 2011.

**ARTÍCULO TERCERO: DEVOLVER**, el expediente a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, para lo de su cargo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno conforme al artículo 74 y S.S. de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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





