


|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 1 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

**RESOLUCIÓN No. 307**  
**(24 de septiembre de 2025)**

*“Por la cual se surte Grado de Consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal de radicado No 043-2021/ MUNICIPIO DE QUIPAMA-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. 500 del 21 de Agosto de 2025, **“POR EL CUAL SE ORDENA ARCHIVO POR NO MERITO DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.043-2021 ADELANTADO ANTE EL MUNICIPIO DE QUIPAMA-BOYACÁ”**, es competente para conocer del mismo.

|   |  |
|---|--|
| <b>PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:</b> | <ul style="list-style-type: none"><li><b>CARLOS ALBERTO AVILA CEPEDA.</b><br/>C.C No. 7.318.798 de Chiquinquirá<br/><b>Cargo:</b> Alcalde 2020-2023.<br/><b>Dirección:</b> Barrio Centro Quipama Boyaca.<br/><b>Correo:</b> ingenierocarlosavila21@gmail.com<br/><b>Teléfono:</b> 3118993779.</li><li><b>MARIA DE LOS ANGELES VELASCO ORTIZ.</b><br/>C.C No. 39.703.302 de Bogotá D.C.<br/><b>Cargo:</b> Supervisora del contrato Numero MQ URGM 202011003.<br/><b>Dirección:</b> Carrera 4 No 4 06 Otanche Boyacá.<br/><b>Correo:</b> <a href="mailto:m.velascoortiz25@gmail.com">m.velascoortiz25@gmail.com</a><br/><b>Teléfono:</b> 3112296076.</li></ul> |
| <b>PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL:</b>       | <b>TRES MILLONES SETECIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$3.703.942) M/CTE.</b>  |

|         |                               |        |                               |        |                             |
|---------|-------------------------------|--------|-------------------------------|--------|-----------------------------|
| FIRMA   |                               | FIRMA  |                               | FIRMA  |                             |
| ELABORÓ | Cesar David Buitrago Velandia | REVISÓ | Cesar David Buitrago Velandia | APROBÓ | Juan Pablo Camargo Gómez    |
| CARGO   | Asesor del Despacho           | CARGO  | Asesor del Despacho           | CARGO  | Contralor General de Boyacá |



|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 2 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

HECHOS

Mediante oficio No 2020EE0073453 del 16 de Junio de 2020 (Folio 4-11), la Contraloría General de la República, traslada por competencia a la Contraloría General de Boyacá una denuncia del Municipio de Quipama por presuntas irregularidades presentadas en los contratos 2020-11002 y 2020-11003 suscritos en el marco de la emergencia por la pandemia COVID – 19.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá en trámite de la denuncia D – 20 – 017 COVID – 19, por medio de informe de participación ciudadana No 163 del 30 de Diciembre de 2020, formula HALLAZGO con posible incidencia fiscal, por un valor estimado de TRES MILLONES SETECIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$3.703.942) M/CTE, dentro del Contrato Número MQ URGM 202011003 cuyo objeto fue: “SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORINAVIRUS (COVID – 19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA”.

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, mediante Auto No. 207 del 22 de Abril de 2021 (Folios 210-2016), ordenó la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 043-2021, adelantado por los hechos presuntamente acaecidos en el municipio de Quipama para la vigencia 2020.

Mediante Auto No. 500 del 21 de Agosto de 2025 (Folios 324-332), la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, ordenó el Archivo por no merito en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 043-2021.

Con oficio D.O.R.F 632 del 25 de Agosto de 2025 (Folio 336), remite al Despacho del Contralor General de Boyacá, AUTO DE ARCHIVO, del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 043-2021, mediante Auto No. 500 del 21 de Agosto 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. 500 del 21 de Agosto de 2025, entre otras cosas decidió:

*“ARTICULO PRIMERO. - Ordenar el Archivo del proceso de responsabilidad fiscal N° 043-2021 adelantado ante Quipama-Boyacá, por no encontrar mérito para continuar con el trámite del proceso de responsabilidad fiscal en mención, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, y lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia 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



|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 3 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

jurisprudencial ha sido entendido como aquel donde las actuaciones de sus autoridades públicas se rigen con fundamento en normas jurídicas, siendo la Constitución Política la más importante; la connotación de social dada al Estado de derecho significa que el deber ser de las autoridades del Estado es la materialización de los derechos de los ciudadanos, especialmente los fundamentales, y la prevalencia del interés general.

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

En desarrollo del presupuesto constitucional indicado 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)*



|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 4 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

*la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal (...)"*

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

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

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

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


- 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*



|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 5 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

*personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales. (...)" (Negrilla fuera de texto)*

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

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

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

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

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

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

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. (...)"*



|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 6 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

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. 500 del 21 de Agosto de 2025, respecto del proceso de responsabilidad fiscal No. 043-2021 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, 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. 500 del 21 de Agosto 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.

La Contraloría General de la República, traslada por competencia a la Contraloría General de Boyacá una denuncia del Municipio de Quipama por presuntas irregularidades presentadas en los contratos 2020-11002 y 2020-11003 suscritos en el marco de la emergencia por la pandemia COVID – 19.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá en trámite de la denuncia D – 20 – 017 COVID – 19, por medio de informe



|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 7 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

de participación ciudadana No 163 del 30 de Diciembre de 2020, formula HALLAZGO con posible incidencia fiscal, por un valor estimado de TRES MILLONES SETECIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$3.703.942) M/CTE, dentro del Contrato Número MQ URGM 202011003 cuyo objeto fue: *"SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID – 19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA"*.

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 y contractuales oportunas, con el fin que se ejecutara el contrato.

**Verificación probatoria:**


El Despacho se dispone a verificar el material probatorio que reposa en el expediente del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 043-2021, 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 actuación contractual se llevaron a cabo las siguientes acciones con sus respectivos comprobantes y soportes que le dan la legalidad exigida por la normatividad nacional:

**DOCUMENTALES:**


- ✓ Traslado solicitud código 2020-182048-8054-NC,
- ✓ Certificación del origen de los recursos del contrato MQ-URGM-202011003. (Folio 7).
- ✓ Traslado Denuncia ciudadana. (Folio 8).
- ✓ Anexo 01 dentro del contrato cuyo objeto "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ 2020 (...)". (Folios 9,10, 11).
- ✓ Auto que avoca conocimiento y solicita información dentro de la denuncia.) Folio 12-16).
- ✓ Solicitud de Información D-20-017-COV-19. (Folio 17-21).
- ✓ Prorroga al Contrato de urgencia manifiesta N° MQ-URGM-202011003. (Folio 22-25).
- ✓ Acta de comité técnico 01 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)". (Folios 26-27).



|  |  |                  |          |                |
|--|--|------------------|----------|----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 8 de 17 |
|  | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|  | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|  | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

- ✓ Estudios previos para la contratación directa del contrato N° ° MQ-URGM-202011003. (Folios 28-36).
- ✓ Prorroga al contrato de urgencia manifiesta del contrato N° MQ-URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)" (Folios 37-38).
- ✓ Acta de comité técnico 01 del contrato N° MQ-URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)" (Folios 40-41).
- ✓ Auto N° 163 del 30 de Diciembre de 2020 por medio del cual se avoca conocimiento y se solicita información. (Folios 42- 53).
- ✓ Acta N° 004 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se trataron temas de la emergencia sanitaria del Covid-19. (Folio 57-61).
- ✓ Decreto N° 029 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se decreta una situación de calamidad pública den el municipio de Quipama-Boyacá y se dictan otras disposiciones. (Folio 62- 69).
- ✓ Certificado de viabilidad de banco de proyectos municipio de Quipama. (Folio 70).
- ✓ Certificado de disponibilidad presupuestal N° DIS-2020000240. (Folio 71).
- ✓ Contrato de Urgencia Manifiesta N° MQ-URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)" (Folio 99- 104).
- ✓ Acta de modificación de cantidades N° 01 del contrato MQ-URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)" (Folios 105-109).
- ✓ Acta de inicio del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)" (Folio 110).
- ✓ Acta de comité técnico 01 del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE




|   |  |                  |          |                |
|---|--|------------------|----------|----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 9 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01     |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01             |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021     |

PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folios 111-113).

- ✓ Solicitud aprobación prórroga del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folio 115-116).
- ✓ Prorroga 1 al contrato de urgencia manifiesta N° MQ-URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folio 117- 119).
- ✓ Acta de inicio del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folio 120).
- ✓ Informe de supervisión del contrato de urgencia manifiesta N° MQ-URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folios 121-162).
- ✓ Acta de liquidación del 29 de mayo de 2020. (Folios 163-164).
- ✓ Certificación del estado del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folio 165).
- ✓ Certificación por el descuento de estampillas del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...). (Folio 166).



|   |  |                  |          |                 |
|---|--|------------------|----------|-----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 10 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

- ✓ Certificación de las fuentes de financiación del contrato MQ -URGM-202011003 cuyo objeto es "(...) SUMINISTRO DE INSUMOS MEDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL NECESARIOS PARA FORTALECER LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ENCAMINADAS AL CONTROL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE QUIPAMA BOYACÁ (...)" (Folio 168).
- ✓ Certificación de la menor cuantía para contratar para la vigencia 2020 en el Municipio de quipama. (Folio 169).
- ✓ Certificación laboral de la señora MARIA DE LOS ANGELES VELASCO ORTIZ. (Folios 174- 175).
- ✓ Decreto N° 005 del 02 de enero de 2020, por medio del cual se realiza un nombramiento. (Folio 176).
- ✓ Acta de posesión del 01 de enero de 2020 de la señora MARIA DE LOS ANGELES VELASCO. (Folio 177-185).
- ✓ Certificación laboral, declaración juramentada, hoja de vida de la función pública, manual de funciones del señor CARLOS ALBERTO AVILA CEPEDA. (Folio 186-199).
- ✓ Certificación de contratos suscritos entre el Municipio de Quípama y el señor CARLOS ALBERTO ÁVILA CEPEDA. (Folio 200).
- ✓ Acta de posesión N° 003 del 30 de Diciembre de 2019, del señor CARLOS ALBERTO AVILA CEPEDA. (Folio 201-202).
- ✓ Copia de cédula de ciudadanía N° 7.318.798. (Folio 203).
- ✓ Devolución traslado hallazgo denuncia COVID 19 D-20-017. (Folio 207).

Conforme a lo señalado y teniendo en cuenta el análisis realizado por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal al Concepto No. 010 del 16 de junio de 2020, emitido por la Contraloría Departamental del Tolima, mediante el cual se define el *PROCEDIMIENTO PARA EL ANÁLISIS DE PRESUNTOS SOBRECOSTOS EN CONTRATOS ESTATALES*; en el que se desarrollan y parametrizan procedimientos específicos para la reconstrucción de precios de mercado.


Los cuales pueden efectuar una comparación objetiva entre los valores contractuales y los precios de referencia, en los casos en que se advierta una presunta existencia de sobrecostos.

Para ello, acertadamente la Dirección Operativa de Responsabilidad fiscal, tuvo en cuenta las variables de modo, tiempo y lugar, conforme a los criterios establecidos por la Contraloría General de la República, con el fin de calcular y determinar la magnitud del posible sobrecosto en los contratos estatales, el cual consiste en:

*"(...) La determinación, entonces, de los precios de mercado con los cuales ha de adelantarse la contrastación de los precios contratados debe identificar, cuantificar e incorporar los costos de transacción asociados no solo al sistema de compras públicas, sino a las condiciones de adquisición planteadas en el marco de cada contrato suscrito y susceptible de ser auditado. En atención a las consideraciones previas, es posible establecer algunos lineamientos generales, que pueden ser usados como pautas en el proceso auditor:*

- i. *Identificación y cuantificación de tasas, contribuciones u otros gastos indispensables para la legalización y ejecución del contrato, que versen sobre condiciones especiales de la entidad contratante y que difieran de las condiciones de adquisición en mercados particulares.*



|  |   |                  |          |                 |
|--|---|------------------|----------|-----------------|
|  | CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ<br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 11 de 17 |
|  | Macroproceso                                      | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|  | Proceso   | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|  | Formato   | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

- ii. Definición de actividades y/o procedimientos especiales establecidos para la ejecución del contrato. Cuantificación monetaria de estas actividades adicionales o complementarias al suministro del bien o la prestación del servicio (embalaje, almacenaje, transporte, logística, distribución, etc.)
- iii. Determinación de los precios unitarios asociados a cada uno de los bienes o servicios contratados, en condiciones generales del mercado. Uso de instrumentos estadísticos para la construcción de un estudio de mercado ajustado a la coyuntura en la que se desarrolló el proceso de contratación.
- iv. Cuantificación unitaria de los costos de transacción adicionales en los que debe incurrir el contratista para el suministro de los bienes o la prestación del servicio en las condiciones establecidas por la entidad contratante, de acuerdo con las variables definidas en i y ii.
- v. Consolidación de los precios objetivos de mercado (iii + iv) para realizar el proceso de contrastación con los precios contratados.

“(…) Ahora bien, surge una situación que debe ser contemplada en materia operativa en el momento de realización de la auditoría y que imperativamente requiere retrotraer el análisis económico al periodo de tiempo en el que se desarrolló el contrato, por cuanto las dinámicas económicas se encuentran afectadas por variables coyunturales que generan fluctuaciones en las condiciones de mercado por lo tanto, no es objetivo ni correcto, pretender realizar comparaciones de precios contratados en un periodo anterior con base en el cálculo de precios de mercado en condiciones actuales, por lo tanto se establecen dos posibilidades procedimentales para garantizar la objetividad y veracidad de los precios de mercado, a partir de los cuales han de compararse los valores contratados en cada dinámica de auditoría:

- i. Solicitud de cotizaciones con precios para el mes en que se suscribió el contrato, procurando que los valores consignados en dichas cotizaciones, cuenten con algún tipo de soporte que permita verificar que en efecto corresponden a la coyuntura de la época de los hechos contractuales.
- ii. Uso de bases de datos en las que se contengan precios de mercado de los bienes/servicios sujetos del proceso de contratación, no obstante, los mismos deberán ser ajustados y actualizados al periodo de suscripción del contrato, esto significa que deben contemplarse las variables macroeconómicas que se encontraban vigentes durante el periodo de la adquisición, para lo cual se incorporará como variable de incorporación macroeconómica la media geométrica de la inflación efectiva, el índice de precios al consumidor y la variación de la TRM, para el mes en el que se suscribió el respectivo contrato.

“(…) Sobre cada uno de los valores determinados a partir de los dos métodos propuestos en literales previos, se incorporarán los costos adicionales asociados al contrato, para definir así los precios de mercado a implementar con sustento en las fórmulas que a continuación se presentan (…)

“(…) CALCULO DEL MARGEN DE SOBRECOSTOS

“(…) Una vez determinados los precios de mercado para el bien o servicio contratado, contemplando todos y cada uno de los elementos adicionales complementarios o conexos enmarcados en el proceso de contratación, se procede a la determinación de los márgenes de variación absoluta y relativa de los precios contratados versus los precitados valores de mercado, con apego a la siguiente metodología:

“(…) A. VARIACIÓN ABSOLUTA

“(…) El presunto sobrecosto estimado mediante la variación absoluta se define como la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el precio promedio del mercado y se define mediante la siguiente fórmula:


$$VAijt = PCijt - PMijt$$

$i$  = Bien o Servicio  
 $j$  = Ciudad o Municipio  
 $t$  = tiempo

VAijt = Variación absoluta del bien o servicio  $i$ , en la ciudad o municipio  $j$ , en el momento  $t$ .

PCijt = Precio contratado del bien o servicio  $i$ , en la ciudad o municipio  $j$ , en el momento  $t$ .



|   |  |                  |          |                 |
|---|--|------------------|----------|-----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 12 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

*PMijt = Precio promedio de cotización en el mercado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t. Este precio, debe tomarse en la ciudad de referencia donde se tranzó el contrato. En este sentido el Precio Promedio se define como:*

$$PMijt = PM1ijt + PM2ijt + \dots + PMnijt$$

*“(…) B. VARIACIÓN RELATIVA*

*Por su parte, el cálculo del presunto sobrecosto por el método del valor relativo es el porcentaje que se pagó de más en el contrato y se define mediante la siguiente fórmula:*

$$VRijt = PCijt - PMijt$$

*i = Bien o Servicio*  
*j = Ciudad o Municipio*  
*t = tiempo*

*VRijt = variación relativa del bien o servicio i en el momento t.*  
*PCijt = Precio contratado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t. PMijt = Precio promedio de cotización en el mercado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t. Este precio, debe tomarse en la ciudad de referencia donde se tranzó el contrato (…)*”

*“(…) En este sentido el Precio Promedio se define como:*


$$PMijt = PM1ijt + PM2ijt + \dots + PMnijt$$

*“(…) Finalmente se indica que la metodología planteada en el presente documento es complementaria a las disposiciones del concepto No. 052 - 2019 – 132 del 30 de agosto de 2020 suscrito por la Dirección Técnica Jurídica de la Entidad, abordando y parametrizando algunos procedimientos específicos respecto a la reconstrucción de los precios del mercado con los cuales ha de llevarse a cabo la comparación objetiva de los contratos sobre los que existe presunción de sobrecostos tomando en consideración las variables de modo, tiempo y lugar establecidas por la Contraloría General de la República para el cálculo y determinación de la magnitud del sobrecosto en contratos estatales (…)*”.

Siguiendo la misma línea, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal tuvo a bien traer a colación el concepto N° 110.079.2021 emitido por la Auditoria General de la República, junto con el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado (Acción Popular E. No. 25000-23-26-000-2003-01195-01 de 2005), consignado en la sentencia de 10 de marzo de 2005, de cara a la protección de los derechos colectivos de la moralidad administrativa y de defensa del patrimonio público, enmarcado con el tema principal de la presente, los sobrecostos, de la siguiente manera:

*“(…) Al reconocer el legislador que el fenómeno de los sobrecostos en la contratación estatal puede constituir un atentado contra los derechos colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público, no hace otra cosa que dar aplicación efectiva no sólo al principio constitucional de moralidad, sino también a los de eficacia y economía que rigen la función administrativa, (art. 209), de acuerdo con los cuales las autoridades administrativas deben lograr los fines para los cuales fueron creadas las entidades a las cuales sirven -y que directa o indirectamente tienden a la satisfacción de un interés general-, y deben hacerlo empleando para ello el mínimo de gastos y esfuerzos, es decir, maximizando sus recursos y sacando el mejor provecho de ellos. Es así como, por ejemplo, en materia de contratación estatal, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece que los servidores públicos tendrán en cuenta que con la celebración y ejecución de los contratos estatales deben buscar “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. De otro lado, uno de los principios que rigen la contratación estatal –además de los generales de la función administrativa: economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, art. 3 del C.C.A- es el de la selección objetiva, que implica escoger al proponente que ofrezca las condiciones más convenientes para la Administración, o sea, la oferta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca (art. 29, Ley 80/93); se pretende entonces, que la selección se haga a “...la propuesta más económica, aunque ello no sea sinónimo de la propuesta más barata, sino de la que refleja la mejor relación entre calidad y precio. La administración debe entonces hacer ‘las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello’ (art.29)...” Quiere ello decir que si un contrato estatal se celebra con*



|  |  |                  |          |                 |
|--|--|------------------|----------|-----------------|
|  | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 13 de 17 |
|  | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|  | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|  | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, y se pacta en él un valor que vulnere estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público (...)"

"(...) III- El sobrecosto:

De acuerdo con lo estipulado en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, que se refiere al deber de selección objetiva determinando que ésta se produce cuando la escogencia se hace a la oferta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en cuenta factores subjetivos como afecto o interés, "Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazos, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, (...) resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan (...) el más bajo precio o el plazo ofrecido, estableciendo que el administrador debe efectuar las comparaciones del caso "...mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello" De acuerdo con los términos de esta norma, el precio de las ofertas no puede ser el único criterio de evaluación y calificación de las mismas, puesto que existen otros factores que también resultan importantes para la Administración a la hora de contratar ya que inciden en la debida ejecución del objeto del contrato que pretenda celebrar; en consecuencia, el solo hecho de que la oferta seleccionada presente un precio superior al ofrecido por otros participantes en el proceso de escogencia del contratista, bien sea licitación pública o contratación directa, no significa que se esté violando el deber de selección objetiva(...)"

Basado en lo anterior, el despacho comparte, las síntesis realizadas por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, el sentido de primero, no considerarse razonable, establecer un posible sobrecosto el promedio de precios de dos cotizaciones, segundo existe en la actual diligencia una carencia conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, el cual establece la existencia cierta, cuantificable y jurídicamente atribuible de un daño fiscal, tercero, no se pude dejar de lado las condiciones en las cuales fue celebrado el contrato revisado en la presente diligencia, pues este fue celebrado durante la pandemia del COVID-19, el cual desestabilizo el mercado e impuso unas nuevas variables económicas.

En ese sentido, como bien lo señala la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal la determinación de un eventual sobrecosto debe atender a criterios técnicos que incluyan, el Tiempo: Coyuntura de emergencia, urgencia manifiesta, restricciones logísticas; el Modo: Condiciones de entrega, embalaje, transporte, distribución especializada; el Lugar: Ubicación geográfica del municipio, accesibilidad, costos de desplazamiento; las tasas y contribuciones legales; los costos administrativos y logísticos: y los requisitos técnicos exigidos por la entidad contratante.


En cuanto a la variación absoluta del bien o servicio en el municipio de Quipama, el precio contratado del bien o servicio en el municipio de Quipama, se define como la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el precio promedio del mercado y se define mediante la siguiente fórmula:

$$VA_{ijt} = PC_{ijt} - PM_{ijt}$$

$i = \text{Bien o Servicio}$   
 $j = \text{Ciudad o Municipio}$   
 $t = \text{tiempo}$

$VA_{ijt}$  = Variación absoluta del bien o servicio  $i$ , en la ciudad o municipio  $j$ , en el momento  $t$ .



|   |  |                  |          |                 |
|---|--|------------------|----------|-----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 14 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

*PCijt = Precio contratado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t.*

*PMijt = Precio promedio de cotización en el mercado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t. Este precio, debe tomarse en la ciudad de referencia donde se tranzó el contrato. En este sentido el Precio Promedio se define como:*

$$PMijt = PM1ijt + PM2ijt + \dots + PMnijn$$


Evidencia claramente el despacho que los precios pagados por los insumos relacionados en el Contrato N° MQ URGM 202011003 fueron adecuados y proporcionales en relación con las condiciones del mercado y las necesidades específicas de la Administración Municipal en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, los cuales contenían:

Tapabocas de protección facial, guantes negros hasta el codo talla L, guantes negros hasta el codo talla M, mascarilla de alta eficiencia FFP2con alto filtro, mascarilla N95, tubos recolector de muestras, inhalocamara adulto, inhalocamara pediátrica, gel antibacterial o alcohol glicenirado 3750 ml, toallas desechables en Z para manos \*150 unidades, tiraje en tejido plano (antifluido) alta protección, gran resitencia y adaptabilidad, repelente al agua, formado por fibras de poliéster, peso 125 GR/M2 elástico en puño y letra, cremallera en frente, careta en acetato, material en plástico, cerrado y liviano buena resistencia,al impacto a la temperatura ideal para aplicaciones que requieren esterilización frente en material, hipoclorito de sodio al 5% x 3800ml, sabanas desechables para camilla, sabanas desechables para cama hospitalaria, dispensadores de jabones, atomizadores, vitrina para instrumental de dos cuerpos (estructura fabricada en lamina de acero coll rolled c.20.dos puertas en vidrio transparente de 3mm chapa con llave para mayor seguridad,dos entrepaños en vidrio transparentes de 3mm. tres espacios para almacenamientos de insumos, gaveta para almacenamiento,dos alacenas con cierre de rodillo, manijas estampadas en acero inoxidable, cuatro niveladores antideslizantes de 3/8" dimesniones: largo 0.76m, ancho 0,35m, altura 1,50m, terminado en pintura electrostática. camilla de recuperación tendido en lamina cold rolled c.22 tubo redondo 1\*1/4C 18 en cold rolled cabecero de levante por medio de sistema mecanico superficie en bocel de caucho amortiguable para protección de la camilla barandas laterales abatibles en tubo de 7/8" C18 colchoneta en espuma rosada de alta densidad de 5 MM forrada en cordobal lavable de fácil limpieza tres corres ajustables de seguridad atril portasueto cromado, posición horizontal, semiflower, flower. Dimensiones, larg 1.90m, ancho:0,60 M altura de tendido 0,80 m, cuenta con cuatro ruedas de 5" plástica antibacrterial, dos con freno, capacidad de carga 150 kg 200kg terminado en pintura electrostática en polco y biombos de tres cuerpos. (tres bastiones en tuberiarredonda de 7/8" en cold rolled tela impermeable, lavable, antifluido, color azul, dimensiones:largo 1.90 M , alto 1,60M con seis ruedas de 2" plasticas, terminado en pintura electrostática en polvo.

Para el despacho resulta evidente después del análisis citado, que el sobrecosto queda desvirtuado, sin sustento jurídico o factico que logren determinar un presunto daño al patrimonio público, y que el hallazgo obedece a una interpretación errada de los costos del mercado.





|   |  |                  |          |                 |
|---|--|------------------|----------|-----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 15 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

En consecuencia, en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-620 de 1996, y citado por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, el hecho al no ser comprobado y cierto, no se puede determinar el nexo causal, ni la culpa de los presuntos implicados, en este caso el presunto sobrecosto, no determinan un comportamiento ni doloso ni culposo por los acá presuntos implicados fiscales.

Por consiguiente, el presunto daño observado en desarrollo del proceso auditor, no se materializo, en cuanto a que, en su momento se suplió la necesidad requerida en el proceso contractual, sin que se generara un sobrecosto en los bins suministrados.

Teniendo en cuenta el análisis realizado por parte de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, se evidencia que no se encuentra los elementos de la responsabilidad fiscal, no se determina un daño patrimonial, y si se denota una formula especifica que establece el sobrecosto.

Conforme al acervo probatorio expuesto, y contenido en el expediente del proceso de responsabilidad fiscal, para el despacho es claro, y basado en el análisis realizado por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, que no se configuro el presunto daño patrimonial; pues se demuestra la compra de dichos suministros basados en los precios y el estudio, necesidad presentada y aprobada por las entidades competentes pare el mismo.


Afirmando así, que los presuntos responsables fiscales realizaron todas las diligencias jurídicas y contractuales oportunas, esto acorde al fin con el cual se realizó el contrato, en consecuencia, resulta inexistente el daño patrimonial, por lo cual no se encuentra fundamento alguno para continuar con la presente diligencia, asistiéndole razón a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal el decretar el archivo.

Lo anterior, sustentado en que la conducta de los aquí implicados, no creó ni consolidó afectación alguna al erario del municipio de Quipama, por lo cual no se materializo el elemento esencial de la responsabilidad fiscal, referente al nexo causal (Artículo 5 de la Ley 610 de 2000), pues no es suficiente que los implicados generen un riesgo que pueda hacer parte de la cadena de causalidad 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 adecuada, que da origen al daño patrimonial.

Por lo expuesto, se corrobora que no existe nexo causal, entre el actuar de los presuntos responsables y un presunto daño patrimonial, pues conforme al material probatorio contenido en el expediente se logró corroborar la ejecución en derecho, y los precios reales dentro del mencionado contrato.

En síntesis, para que el daño patrimonial causado al Estado sea indemnizable, debe ser cierto, cuantificable, anormal, actual y real, es decir, debe estar demostrada su existencia, que no se trate de un daño hipotético basado en suposiciones, teniendo que estar cimentado en datos y pruebas incontrovertibles; sin embargo, en el



|   |  |                  |          |                 |
|---|--|------------------|----------|-----------------|
| <br><b>CONTRALORÍA</b><br>GENERAL DE BOYACÁ | <b>CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ</b><br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 16 de 17 |
|   | Macroproceso   | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|   | Proceso  | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|   | Formato  | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

presente caso, no se cumplió con esos requisitos, no se logró demostrar con suficiencia, quedando evidenciado que no se configuró ningún menoscabo a los recursos del municipio de Quipama, por una gestión fiscal ineficiente.

Con fundamento en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar, como sucede en el caso en análisis, si el investigado quien tenía a su cargo la administración y vigilancia de los bienes del Estado, obro con dolo o con culpa grave.

En consecuencia, al no materializarse ninguna conducta que hubiera puesto en riesgo el patrimonio público, no puede dar lugar a la presunción legal de culpa grave o dolo; sino sólo aquellos que sean manifiestos, es decir, evidentes y propios de un obrar descuidado o falta de diligencia, que como se corrobora no sucedió con el obrar de ninguno de los implicados, pues como se comprobó, se desarrolló todas las actividades legales, técnicas y jurídicas oportunas con el objetivo de ejecutar de forma adecuada el contrato.


Al analizar las pruebas presentes en el expediente y en sede de Consulta, se logró evidenciar que no hubo omisión o extralimitación por parte de los implicados, en el desarrollo y ejecución del contrato, pues de su actuar no se derivó nexo alguno o determinante que generase un detrimento patrimonial del municipio de Nobsa, toda vez que realizó una gestión idónea en la materialización del mencionado contrato, no configurándose ningún elemento estructural de la responsabilidad fiscal, como tampoco una gestión fiscal ineficaz o ineficiente, de acuerdo a los artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000.

El Despacho de manera razonada, precisa, certera y en derecho, deduce, así como corrobora que le asiste razón al A quo- proferido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal en su Auto donde se decretó el archivo, pues con el material probatorio se logró establecer que dio cumplimiento a la actuación contractual.

De acuerdo con las pruebas examinadas, resulta oportuno inferir en el caso en análisis, que no se cumplen con los presupuestos establecidos en la Ley 610 de 2000 para endilgar responsabilidad fiscal, por lo cual es procedente 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 constituyen un detrimento patrimonial y comportan el ejercicio de 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 fáctico y en derecho; por lo cual, el Despacho del señor Contralor General de Boyacá.



|  |   |                  |          |                 |
|--|---|------------------|----------|-----------------|
|  | CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ<br>NIT. 891800721-8 |                  | Página   | Página 17 de 17 |
|  | Macroproceso                                      | APOYO            | Código   | GJ-F-RE-01      |
|  | Proceso   | GESTIÓN JURÍDICA | Versión  | 01              |
|  | Formato   | RESOLUCIÓN       | Vigencia | 23/11/2021      |

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **TENER** por surtido en Grado de Consulta el expediente No. No 043-2021/ MUNICIPIO DE QUIPAMA-BOYACÁ.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** **CONFIRMAR** la decisión contenida en el Auto No. 500 del 21 de Agosto 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 de su competencia.

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

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

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

**PUBLÍQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

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



