

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 1 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

DEPENDENCIA	SECRETARÍA GENERAL
RADICADO	D – 26 – 015
ENTIDAD AFECTADA	MUNICIPIO DE TÓPAGA
DENUNCIANTE	ANÓNIMO
FECHA DENUNCIA	13 DE FEBRERO DE 2026
ASUNTO	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA LEY 1757 DE 2015 Y RESOLUCIÓN INTERNA 072 DE 2023

INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA N° 041
(12 de agosto de 2026)

I. ANTECEDENTES

El día 13 de febrero de 2026, se recepcionó denuncia presentada por ciudadano ANÓNIMO relacionada con presuntas irregularidades con alcance fiscal producto de la ejecución del CONTRATO DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS No MT-MC-051-2025 con objeto: “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE FIGURAS Y DEMAS COMPONENTES DE DECORACIÓN PARA LA ILUMINACIÓN NAVIDEÑA EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA.”, por valor de CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE (\$56.608.933.33), suscrito por la alcaldía municipal de Tópaga, Boyacá. Dicho trámite fue inicialmente identificado por este ente de control fiscal bajo el radicado CGB No 20261100593.

Dentro de la presente denuncia se adjuntaron los siguientes archivos.

- 1. Solicitud anónima a la CGR con radicado 2026ER0027571 (Folio 1).
- 2. Oficio comunicación de aceptación de la oferta MT-MC-051-2025 (Folios 6).
- 3. Oficio adicional 001 al contrato MT-MC-051-2025 (Folios 4).
- 4. Formato de propuesta económica contratación mínima cuantía invitación pública MT-MC-051-2025 (Folios 2).
- 5. Oficio de Respuesta derecho de petición 2026-367643-80154-NC con Radicado 2026ER0027571 (Folios 2).
- 6. Oficio de Traslado por competencia derecho de petición 2026-367643-80154-NC con Radicado 2026ER0027571 (Folios 2).

FIRMA		FIRMA		FIRMA	
ELABORÓ	Ivan Martin Galvis Gil	REVISÓ	Ivan Martin Galvis Gil	APROBÓ	César David Buitrago Velandia
CARGO	Profesional Universitario	CARGO	Profesional Universitario	CARGO	Secretario General



	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 2 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

II. DE LA DENUNCIA

En el escrito allegado se manifestó lo siguiente:

“violación a la normatividad vigente de contratación pública al adicionar un contrato que se evidencia faltas de planeación al mencionar dentro de la justificación del adicional que el municipio sabía previamente que tenía unos trineos desde hace años y que ya habían sido usados, que se sabía con antelación que se requiere si o si cable y fotoceldas para el normal funcionamiento de un alumbrado navideños entre otras cosas muy evidentes que configuran falta de planeación o de un interés explícito de evadir un proceso de selección abreviada .. adicionalmente se evidencia sobre costos en todos los elementos como cables que en el mercado se encuentran a 350.000 pesos que sumado a impuestos y utilidades no sobre pasa los 450.000 pesos y que en este adicional lo cobra por un valor de 700.000 pesos, adicionalmente los reflectores de 20 w en el mercado oscilan en 60 mil pesos y los cobran a 200.000 pesos refleja una clara manipulación de la normatividad para direccionar contratos y evadir procesos de selección abreviada”

III. DE LO ACTUADO

3.1.- El 02 de marzo de 2026 se profirió Auto S.G. No. 015 en el que se resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: AVOCAR conocimiento de la denuncia fiscal D-26-015 de los hechos aludidos en el radicado CGB N° 20261100593 en lo que se relaciona con presuntas irregularidades con alcance fiscal producto de la ejecución del CONTRATO DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS No MT-MC-051-2025 con objeto: “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE FIGURAS Y DEMAS COMPONENTES DE DECORACIÓN PARA LA ILUMINACIÓN NAVIDEÑA EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA.”, por valor de CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE (\$56.608.933.33), suscrito por la alcaldía municipal de Tópaga, Boyacá.

ARTÍCULO SEGUNDO: INGRESAR al expediente de la denuncia fiscal D-26-015, los documentos generados a partir del radicado CGB N° 20261100593 hasta la fecha de expedición del presente Auto.

ARTÍCULO TERCERO: Solicitar para los fines previstos en la Resolución Interna N° 072 de 2023, artículo 5°, numeral D, las siguientes pruebas:

1. Oficiar a la ALCALDIA DE TÓPAGA, a fin de que allegue con destino a esta actuación:
- Acta de liquidación del contrato N° MT-MC-051-2025.
 - Informes de supervisión y ejecución del contrato N° MT-MC-051-2025.
 - Acta de Recibo de satisfacción el contrato N° MT-MC-051-2025.
 - Justificación del adicional del contrato N° MT-MC-051-2025.

ARTÍCULO CUARTO: Librese los requerimientos a que haya lugar, en aras de obtener el material probatorio necesario y pertinente para dar respuesta de fondo a la respectiva denuncia, dentro de los términos de la Ley 1757 de 2015.

3.2.- Mediante oficio No. SG-2026-139 remitido el 03 de marzo de 2026, se solicitó a la Alcaldía Municipal de Tópaga la siguiente Información:

- “ - Acta de liquidación del contrato N° MT-MC-051-2025.
- Informes de supervisión y ejecución del contrato N° MT-MC-051-2025.
 - Acta de Recibo de satisfacción del contrato N° MT-MC-051-2025.
 - Justificación del adicional del contrato N° MT-MC-051-2025.

3.3. - El 21 de mayo de 2026, se profirió oficio SG-2026-393, en el que se solicitó a la Dirección Operativa de Obras Civiles y Valoración de Costos Ambientales la

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 3 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

valoración económica contrato MT-MC-051-2025 dentro del proceso de Denuncia Fiscal D-26-015.

3.4. – El día 11 de agosto de 2026 mediante oficio No. SG-2026-573, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá solicitó la siguiente información adicional respecto del Contrato MT-MC-051-2025:

- 1. *Certificación del señor José Juvenal Torres Cristancho con los siguientes datos, Número de Cédula de ciudadanía, Correo electrónico de Notificación, Teléfono de Contacto y Dirección.*
- 2. *Certificación de la señora Gilbert Danilo Naranjo Malagón con los siguientes datos, Número de Cédula de ciudadanía, Correo electrónico de Notificación, Teléfono de Contacto y Dirección.*
- 3. *Copia de las Pólizas de Cumplimiento suscritas por la Alcaldía Municipal de Tópaga para las vigencias 2025 y 2026.*

IV. DE LO ALLEGADO

4.1.- Consecuencia de la solicitud realizada en el Numeral 3.2 del acápite previo, el día 09 de marzo de 2026 el GILBERT DANILO NARANJO MALAGÓN en calidad de Secretario de Planeación y Obras Públicas del municipio de Tópaga, mediante oficio SAL-SPTOP-055-2026, remitió a la información a secretaría General de la Contraloría General de Boyacá en los siguientes términos:

- 1. *Acta de liquidación del contrato No. MT-MC-051-2025.*
Respuesta: Se anexa copia del acta de liquidación en la carpeta de soportes punto 1.
- 2. *Informes de supervisión y ejecución del contrato No. MT-MC-051-2025.*
Respuesta: Se anexa copia del informe de supervisión en la carpeta de soportes punto 2.
- 3. *Acta de recibo de satisfacción del contrato No. MT-MC-051-2025.*
Respuesta: Se anexa copia del acta de terminación en la carpeta de soportes punto 3.
- 4. *Justificación del adicional del contrato No. MT-MC-051-2025.*
Respuesta: Se anexa copia de la justificación del adicional del contrato en la carpeta de soportes punto 4.

4.2. – De lo actuado en el Numeral 3.3 del acápite previo, el día 10 de agosto de 2026 se recepcionó oficio No. DOOCVCA – 057 firmado por el Ingeniero Miguel Ángel Camacho Director Operativo de la Dirección Operativa de Obras Civiles y Valoración de Costos Ambientales.

4.3. – Adicionalmente el día 11 de agosto de 2026, se recepcionó mediante comunicación electrónica en el que se relacionó la siguiente información, derivada de la solicitud de información adicional de la que versa el numeral 3.4 del acápite previo.

- *Póliza de manejo No. 51-42-101000347 expedida por Seguros del Estado S.A.*
- *Póliza de manejo No. 51-42-101000545 expedida por Seguros del Estado S.A.*
- *Certificación del señor José Juvenal Torres Cristancho*
- *Certificación de la señora Gilbert Danilo Naranjo Malagón*

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 4 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

**V. PROCEDIMIENTO APLICABLE DESDE LA SECRETARÍA GENERAL
TRÁMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL
FISCAL**

La misión de la Contraloría General de Boyacá es la de vigilar que los administradores facultados por la Ley utilicen con: eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, legalidad, objetividad y responsabilidad los recursos destinados para los planes y programas propuestos, velando por la buena gestión del correcto uso del patrimonio público.

Que el artículo 267 de la Constitución Política otorga la función del control fiscal a la Contraloría General de la República, con el propósito de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Que el artículo 272 de la Constitución Política faculta a los Contralores Departamentales para ejercer en el ámbito de su jurisdicción las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

En cuanto al control posterior y selectivo del que hace referencia el Decreto 403 de 2020 en su Título VI, los definió como: *“la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad...”*.

En lo que respecta a la vigilancia de la Gestión Fiscal del Estado, el Decreto 403 en su artículo 3° establece que dicha vigilancia se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, concurrencia, la equidad, desarrollo sostenible, coordinación, disuasión, integridad, oportunidad y la valoración de los costos ambientales de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados.

La Ordenanza 039 de 2007, artículo g numeral 3°, presupuestan como funciones de la Secretaría General, entre otras, la promoción de los mecanismos de participación ciudadana para el adecuado ejercicio de control y vigilancia fiscal.

En esta etapa procesal es menester traer a colación lo dispuesto por los artículos 69° y 70° de la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Ciudadana, e introdujo en el ordenamiento jurídico en materia fiscal, lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO 69°. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.

ARTÍCULO 70°. Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- a) Evaluación y determinación de competencia;*
- b) Atención inicial y recaudo de pruebas;*
- c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;*

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 5 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

d) Respuesta al ciudadano.”

Es claro que dicho artículo dispone un objeto dentro de esta etapa pre-procesal, encaminada a determinar la posibilidad de que se promueva o no la acción fiscal.

Así las cosas, propone que es necesario profundizar en uno o varios supuestos a saber; se determinará competencia de esta Contraloría Territorial, se recaudarán pruebas y valoraran para emitir un informe de fondo en sede de participación ciudadana y con ello dar respuesta de fondo al denunciante, dejando la claridad que en este punto no se surte un proceso de responsabilidad fiscal formal, puesto que el mismo sólo surgiría cuando haya lugar a trasladar el informe aludido a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General Boyacá, la cual es la dependencia competente para tal efecto.

En caso tal de estipularse un hallazgo con presunto alcance fiscal, se dará traslado a la oficina competente y, se dará una respuesta al ciudadano denunciante.

En esa medida, esta Secretaría se estará a lo allí consignado y atinará a establecer si con la denuncia y la documental allegada estos postulados se materializan, con el fin de dar traslado a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, o sí por el contrario los hechos luego del estudio previo como resultado de este finalizan en el marco del archivo de las diligencias, sin dejar de lado el axioma de reapertura procesal, que bastante estudio ha tenido en sede de la Corte Constitucional y que ha dejado en claro que el archivo no es un acto absoluto. – Este particular en caso de ser necesario se estudiará más adelante.

VI. SUPUESTOS DE LA ACCIÓN FISCALIZADORA EN SEDE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

6.1. - DE LA COMPETENCIA

La Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá es competente para conocer y resolver de fondo la presente denuncia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución Política, artículos 69 y 70 de la Ley 1757 de 2015, artículo 4° del Decreto Ley 403 de 2020 y Resolución interna 072 de 2023.

Además, el municipio de Tópaga es un ente territorial perteneciente al Departamento de Boyacá y, de conformidad con la Resolución Interna N° 571 de 2023 se encuentra definido como sujeto de control de la Contraloría General de Boyacá; por lo tanto, se concluye que este Ente de Control Fiscal es competente para conocer y adelantar el trámite de la presente Denuncia Fiscal en sede de participación ciudadana.

6.2. - DE LA OCURRENCIA DE LA CONDUCTA

Ahora bien, teniendo en cuenta que la comunicación que dio origen a la presente actuación alude:

“violación a la normatividad vigente de contratación pública al adicionar un contrato que se evidencia faltas de planeación al mencionar dentro de la justificación del adicional que el municipio sabía previamente que tenía unos trineos desde hace años y que ya habían sido usados, que se sabía con antelación que se requiere si o si cable y fotoceldas para el normal funcionamiento de un alumbrado navideños entre otras cosas muy evidentes que configuran falta de planeación o de un interés explícito de evadir un proceso de selección abreviada .. adicionalmente se evidencia sobre costos en todos los elementos como cables que en el mercado se encuentran a 350.000 pesos que sumado a impuestos y utilidades no sobre pasa

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 6 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

los 450.000 pesos y que en este adicional lo cobra por un valor de 700.000 pesos, adicionalmente los reflectores de 20 w en el mercado oscilan en 60 mil pesos y los cobran a 200.000 pesos refleja una clara manipulación de la normatividad para direccionar contratos y evadir procesos de selección abreviada”

Esta Secretaría en aras de dar respuesta de fondo a la presente denuncia fiscal en los términos del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, desarrollará el siguiente análisis: i). De las Generalidades del Negocio MT-MC-051-2025 ii). Del Análisis jurídico al Negocio jurídico MT-MC-051-2025; y iii) Conclusiones.

6.2.1. – DE LAS GENERALIDADES DEL NEGOCIO JURÍDICO MT-MC-051-2025

▪ **Aspectos Generales**

CONTRATANTE	MUNICIPIO DE TÓPAGA
CONTRATISTA	INGENIERIA Y MONTAJES JGR S.A.S.
OBJETO	“SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE FIGURAS Y DEMÁS COMPONENTES DE DECORACIÓN PARA LA ILUMINARIA NAVIDEÑA EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA”
VALOR DEL CONTRATO	TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$39.455.600)
VALOR ADICIONAL	DIECISIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/Cte (17.153.933)
PLAZO:	DESDE LA FIRMA DEL ACTA INICIAL HASTA EL 10 DE DICIEMBRE DE 2025
FECHA DE INICIO	19 NOVIEMBRE DE 2025
SUPERVISOR	GILBERT DANILO NARANJO MALAGÓN – SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS.

Dentro de la revisión efectuada por esta dependencia al Contrato MT-MC-051-2025 a la documentación soporte allegada por la administración municipal de Tópaga y a los

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 7 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

documentos que reposan en la plataforma SECOP I¹, se evidenciaron inconsistencias relacionadas con la acreditación de los valores estimados para fijar el valor correspondiente a los ítems contratados en los estudios previos, el análisis del sector e invitación pública. Ítems que finalmente fueron cancelados en su mayoría con desembolso de recursos públicos propios del municipio de Tópaga.

6.2.1 – DEL ANÁLISIS JURÍDICO AL NEGOCIO JURÍDICO MT-MC-051-2025

OBJETO DE LOS NEGOCIOS JURÍDICOS Y SOPORTE DOCUMENTAL

Sea lo primero precisar que el negocio jurídico identificado con el número **MT-MC-051-2025** tuvo por objeto el “*Suministro e instalación de figuras y demás componentes de decoración para la iluminación navideña en el municipio de Tópaga*”, actividad orientada a la implementación de elementos decorativos y de iluminación con ocasión de las festividades de fin de año y demás actividades de carácter cultural y comunitario desarrolladas por el municipio. El negocio jurídico fue celebrado por una cuantía definitiva inicial de TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$39.455.600). Adicionalmente, se evidencia un valor de DIECISIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE (\$17.153.933), circunstancia que incrementó el valor inicialmente previsto.

En lo concerniente a la estructuración del negocio jurídico, se evidenciaron falencias en los estudios previos y en el análisis del sector, particularmente frente a los elementos técnicos y económicos empleados para determinar las condiciones del mercado y establecer los valores asociados al suministro e instalación de las figuras navideñas. En este orden de ideas, de la revisión efectuada surgieron elementos que permiten advertir la existencia de posibles sobrecostos, situación que reviste especial importancia desde la perspectiva de los principios de planeación, economía, responsabilidad y selección objetiva que deben orientar la actividad contractual de las entidades estatales, en específico de la administración municipal de Tópaga.

MODALIDAD CONTRACTUAL: CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA

La modalidad de mínima cuantía constituye un procedimiento de selección previsto en el ordenamiento jurídico para la adquisición de bienes, obras o servicios cuyo valor no exceda el límite establecido para dicha modalidad, y se caracteriza por la aplicación de un procedimiento simplificado, sin que ello implique la flexibilización o el desconocimiento de los principios que rigen la contratación estatal, particularmente los de planeación, economía, transparencia, responsabilidad y selección objetiva.

En ese sentido, aun cuando la administración municipal haya acudido legítimamente a la modalidad de mínima cuantía atendiendo al valor inicialmente estimado del negocio jurídico, ello no la eximía del cumplimiento de los deberes propios de la etapa de planeación, entre ellos, la adecuada determinación de la necesidad a satisfacer, la elaboración de los estudios y documentos previos, la correcta identificación de las condiciones y características del bien o servicio requerido y, especialmente, la

¹ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=25-13-14545380>

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 8 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

realización de un análisis suficiente de las condiciones del mercado que permitiera establecer de manera razonable el presupuesto oficial.

Por consiguiente, resulta necesario establecer si los estudios y documentos que soportaron la estructuración del proceso permitieron determinar adecuadamente los precios de mercado, las cantidades requeridas y las condiciones técnicas del suministro e instalación, así como si el valor adicional reconocido o incorporado al negocio jurídico contó con el correspondiente sustento técnico, económico y jurídico.

En consecuencia, sin perjuicio de las conclusiones que se obtengan del estudio especializado, esta Secretaría considera pertinente poner en conocimiento de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja las circunstancias relacionadas con la estructuración y ejecución del negocio jurídico **MT-MC-051-2025**, particularmente las posibles deficiencias en la etapa de planeación y determinación del valor contractual, así como la eventual existencia de precios superiores a los razonables del mercado, a efectos de que dicho organismo de control, dentro del ámbito de sus competencias, determine la procedencia de las actuaciones a que haya lugar.

CONSIDERACIÓN FINAL Y ALCANCE DEL ANÁLISIS SUBSIGUIENTE

En atención a lo anterior, y con el propósito de establecer técnicamente la razonabilidad de los precios y determinar si los valores contemplados en el negocio jurídico se encontraban acordes con las condiciones reales del mercado, la situación fue trasladada a la Dirección de Obras Civiles y Valoración de Costos Ambientales, para que, dentro del ámbito de sus competencias, adelante el correspondiente estudio y valoración de costos.

Así las cosas, la suficiencia, pertinencia y correspondencia de los documentos que soportaron la estructuración económica del negocio jurídico deberán ser analizadas conjuntamente con el resultado de la valoración técnica, particularmente en lo relacionado con los precios unitarios, cantidades, especificaciones, actividades de suministro e instalación y demás componentes que determinaron el valor contractual y su incremento.

Una vez establecidos de manera sistemática los elementos de importancia identificados en el negocio jurídico objeto del reproche en la presente actuación, esto es, su objeto contractual, la modalidad de contratación, las condiciones del soporte documental aportado y las irregularidades advertidas en cuanto a la efectiva constitución de sobrecostos en los ítems contratados, esta Secretaría considera procedente avanzar hacia el análisis detallado y particularizado de cada uno de los ítems contractuales en los cuales se evidencia soporte documental insuficiente o inexistente, así como de aquellos respecto de los cuales se advierte una inclusión y reconocimiento de pago en presunta contravención de los preceptos normativos aplicables, cuyo desarrollo se presenta a continuación.

6.2.3. – DEL TRASLADO REALIZADO A LA DIRECCIÓN OPERATIVA DE OBRAS CIVILES Y VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES

En atención al oficio de traslado No. SG-2026-393 del 21 de mayo de 2026, a través del cual dio cumplimiento a lo ordenado en el Auto S.G. N° 015 del 02 de marzo de 2026, por medio del cual la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 9 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

avocó conocimiento en la Denuncia Fiscal D-26-015 y por medio del cual se solicitó valoración económica al contrato MT-MC-051-2025. Traslado que se respondió el día 10 de agosto de 2026, en los siguientes términos:

Atendiendo el traslado de la Contraloría General de la República: "Traslado por competencia derecho de petición 2026-367643-80154-NC con Radicado 2026ER0027571", identificado con el número 2026EE0028802, en el cual se remite para lo de competencia de la Contraloría General de Boyacá una denuncia interpuesta por ciudadano anónimo, en la que señala presuntas irregularidades en la administración del municipio de Tópaga, relacionadas con la adición del contrato de suministro e instalación de decoración navideña MT-MC-051 de 2025.

En atención a lo anterior, y teniendo en cuenta que la misión de la Contraloría General de Boyacá (CGB) es vigilar que los administradores facultados por la ley utilicen con eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, legalidad, objetividad y responsabilidad los recursos destinados a los planes y programas propuestos, velando por la buena gestión y el correcto uso del patrimonio público, la presente denuncia fue asignada a esta Dirección para su trámite y revisión.

Dentro del desarrollo de dicha revisión se examinó la documentación contractual y presupuestal disponible en el municipio. El concepto contenido en el presente informe se encuentra orientado específicamente a los hechos señalados en la denuncia, particularmente a la planeación del contrato MT-MC-051 de 2025 y a la razonabilidad de los precios reconocidos en su adición.

Como primera medida se revisó la información disponible y recopilada por esta Dirección, así como la información adicional solicitada y necesaria para establecer si las necesidades incorporadas mediante la adición del contrato eran previsibles al momento de la estructuración del proceso, y si el estudio de sector que respalda dicho adicional refleja condiciones reales de mercado. Aspecto que corresponde al tema central y a las inconsistencias expuestas en la denuncia.

La denuncia plantea dos señalamientos concretos: *“que la adición del contrato evidencia falta de planeación, en la medida en que el municipio conocía de antemano la existencia de figuras de trineo que requerían mantenimiento, así como la necesidad de cable y fotoceldas para el funcionamiento del alumbrado, elementos no incluidos en el proceso original de mínima cuantía”*; y *“que los precios reconocidos en la adición para el cable, los reflectores y otros elementos se encuentran por encima de los precios de mercado, lo que reflejaría una manipulación dirigida a evadir un proceso de selección abreviada”*.

En atención a lo anterior, esta Dirección revisó la totalidad de la documentación contractual disponible: Estudio Previo (octubre de 2025), Acta Técnica No. 1 de justificación del adicional (21 de noviembre de 2025), Acta de Terminación y Recibo Final, Acta de Liquidación, informe de actividades del contratista y los informes de supervisión del contrato, con el fin de establecer el mérito técnico de los hechos denunciados.

- Observación: deficiencia en la planeación contractual

La justificación consignada en el Acta Técnica No. 1, suscrita por el Secretario de Planeación y Obras Públicas, el Alcalde Municipal y el contratista el 21 de noviembre de 2025 -quince días después del inicio de la ejecución del contrato (6 de noviembre de 2025)-, reconoce expresamente que las necesidades objeto de la adición eran previsibles al momento de la planeación inicial:

"Que el municipio cuenta con dos trineos, es decir dos figuras, de tamaño considerable, el cual se encuentran en deterioro, es de gran importancia recuperar (...). Que para realizar las conexiones y energizar las figuras (...) se hace necesario el suministro del cable que cumpla con la norma. (...) Que, en aras del control del alumbrado navideño, se hace necesario el suministro de fotoceldas."

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 10 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

Estos tres elementos (mantenimiento del trineo, cable y fotoceldas) no fueron incluidos en el Estudio Previo de octubre de 2025, documento que contemplaba únicamente ocho (8) ítems de decoración por valor de \$39.455.600. Al tratarse de necesidades reconocidas por la propia entidad como preexistentes, las figuras de trineo llevaban años en el municipio y el funcionamiento eléctrico del alumbrado

ÍTEM ADICIÓN	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR TOTAL CONTRATADO	VALOR UNITARIO CONTRATADO	ÍTEM / REF. APU GOBERNACIÓN	VALOR DE REFERENCIA GOBERNACIÓN (UNITARIO)	COMPARACIÓN
1	Mantenimiento de figura de trineo existente, material requerido para su funcionamiento	UNIDAD	2	\$2,753,333.33	\$1,376,666.67	Sin equivalente en el listado	N/A	Sin referencia comparable
2	Suministro de cable dúplex 2x14 100% cobre norma retie x 100 metros	ROLLO	5	\$3,500,000.00	\$700,000.00	Sin equivalente en el listado	N/A	Sin referencia comparable
3	Suministro de amarres plásticos de 20 cm x 100 unidades	PAQUETE	100	\$900,000.00	\$9,000.00	Amarre plástico (insumo dentro de estructuras eléctricas, cap. 6)	\$539.28	Muy por encima de la referencia
4	Elaboración, suministro e instalación de figuras navideñas en platina y tubo cuadrado de 3,40 m (papá Noel, bota navideña, caramelo tipo bastón, muñeco de nieve)	UNIDAD	4	\$7,400,000.00	\$1,850,000.00	Sin equivalente en el listado (fabricación artesanal decorativa a la medida)	N/A	Sin referencia comparable
5	Suministro e instalación de fotocelda con base	UNIDAD	10	\$600,000.00	\$60,000.00	Fotocelda para luminaria alumbrado público 3 pines, mín. 400 joules (insumo dentro de APU 7.06.14, solo material)	\$54,320.00	Cercano / ligeramente superior a la referencia (razonable, incluye instalación y base)
6	Suministro e instalación de reflectores de 20 wts RGB	UNIDAD	20	\$2,000,000.00	\$100,000.00	APU 2.10.194 - Suministro e instalación de reflector LED RGB de 20 W (costo total: material + equipo + mano de obra)	\$114,236.11	Por debajo de la referencia

requiere necesariamente cable y fotoceldas, su omisión en la etapa de planeación y su posterior incorporación como adición contractual configura una deficiencia en el deber de planeación, en contravención de lo dispuesto en el artículo 25, numeral 12,

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 11 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

de la Ley 80 de 1993, así como del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 26, numerales 1 y 3, de la misma ley, según los cuales los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación desde su etapa de estructuración, y responderán cuando se hayan adelantado procesos de selección sin haber agotado la planeación previa correspondiente. Lo anterior evidencia que dicho proceder tuvo por efecto mantener la contratación bajo la modalidad de mínima cuantía, en lugar de estructurar desde el inicio un proceso que agotara la totalidad de las necesidades ya conocidas por la administración.

• Observación: estudio de mercado con cotizaciones idénticas
El Acta Técnica No. 1 soporta el valor del adicional (\$17.153.333,33) en un análisis de sector compuesto por tres cotizaciones por cada ítem. Al contrastar dichas cotizaciones se evidencia que, para cuatro de los seis ítems adicionados, los tres proveedores registran exactamente el mismo valor unitario, sin ninguna variación:

Ítem	Cotización 1	Cotización 2	Cotización 3	Observación
Cable dúplex 2x14 100% cobre RETIE (rollo x 100 m)	\$700.000	\$700.000	\$700.000	Idénticas
Amarres plásticos 20 cm (paquete x 100 und.)	\$9.000	\$9.000	\$9.000	Idénticas
Fotocelda con base (unidad)	\$60.000	\$60.000	\$60.000	Idénticas
Reflector LED 20 W RGB (unidad)	\$100.000	\$100.000	\$100.000	Idénticas
Mantenimiento figura trineo (unidad)	\$1.400.000	\$1.380.000	\$1.350.000	Con variación
Figuras navideñas 3,40 m (unidad)	\$1.850.000	\$1.900.000	\$1.800.000	Con variación

La coincidencia exacta, al peso, entre tres cotizaciones que se presume fueron obtenidas de proveedores independientes no corresponde al comportamiento habitual de un mercado competitivo, en el que es normal encontrar variaciones, así sean mínimas, entre distintos oferentes. Esta característica constituye una alerta que evidencia que las cotizaciones no reflejan consultas independientes al mercado, sino un mismo valor de referencia replicado entre los tres proponentes. Esta situación es consistente con el segundo señalamiento de la denuncia y constituye un hallazgo sobre la calidad y suficiencia del estudio de mercado (artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015), sin que ello implique, por ahora, un pronunciamiento sobre si el precio finalmente pagado superó o no el precio real de mercado.

Con el fin de establecer la razonabilidad de los precios de la Adición N° 1, se comparo seis (6) ítems contra el Listado de APU de la Gobernación de Boyacá. Tres (3) de ello: mantenimiento de la figura de trineo, cable dúplex 2x14 y las figuras navideñas en platina y tubo cuadrado, no cuentan con semejantes en dicho listado, por ser elementos de fabricación artesanal ajenos al catálogo de infraestructura pública. Adicionalmente, no fue posible contrastar el precio del cable dúplex 2x14 ni el de los reflectores RGB de 20 W frente a precios de mercado (SECOP II, Tienda Virtual del Estado Colombiano, distribuidores), pues los APU que sustentaran técnicamente dichos valores fueron requeridos a la entidad y esta no los remitió, limitante atribuible al municipio para el ejercicio del control fiscal. Al no allegar la administración de Tópaga dicho soporte para la determinación de los precios de dichos ítems, y al no existir sustento para la determinación de estos precios, se configurará un hallazgo de tipo fiscal por un valor de \$13.653.333,33 M/CTE.

• EJECUCIÓN FÍSICA DEL CONTRATO
Los informes fotográficos aportados tanto por el contratista Ingeniería y Montajes JGR S.A.S. como por el supervisor del contrato acreditan que los elementos contratados:

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 12 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

fuelle, pinos decorados, túnel navideño, letrero, demarcación de fachadas, figuras de mantenimiento, faroles y montaje, fueron efectivamente instalados y entregados a satisfacción, según consta en el Acta de Terminación y Recibo Final y en el Acta de Liquidación, ambas del 10 de diciembre de 2025. En consecuencia, los hallazgos descritos en los numerales 1 y 2 se refieren a deficiencias del proceso de planeación y estructuración contractual, y no a la inejecución o simulación del objeto contratado.

CONCLUSIONES

- El contrato objeto de la denuncia es el MT-MC-051 de 2025, "*SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE FIGURAS Y DEMÁS COMPONENTES DE DECORACIÓN PARA LA ILUMINACIÓN NAVIDEÑA EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA*", celebrado bajo la modalidad de mínima cuantía por valor inicial de \$39.455.600 y adicionado el 21 de noviembre de 2025 en \$17.153.333,33, para un valor total ejecutado de \$56.608.933,33.
- El Acta Técnica No. 1 de justificación del adicional reconoce expresamente que las necesidades adicionadas (mantenimiento de trineos, cable y fotoceldas) eran previsibles desde la planeación inicial, lo que constituye indicio de falta de planeación en el Estudio Previo de octubre de 2025.
- El estudio de sector que soporta el valor del adicional presenta cotizaciones idénticas entre los tres proveedores consultados en cuatro de los seis ítems (cable dúplex, amarres plásticos, fotoceldas y reflectores RGB), lo que constituye un hallazgo sobre la calidad del estudio de mercado y es consistente con el cargo de posible direccionamiento planteado en la denuncia.
- Los registros fotográficos del contratista y del supervisor, junto con el Acta de Terminación y el Acta de Liquidación, acreditan la ejecución física de la totalidad de los elementos contratados.
- Existe mérito suficiente para dar continuidad a la actuación fiscal, toda vez que el municipio fue requerido para allegar los APU y el estudio de mercado que sustentan el Estudio Previo, sin que a la fecha haya remitido dicha documentación, omisión que constituye en sí misma un hallazgo dentro del presente proceso y que impide a la entidad acreditar la trazabilidad e independencia de las cotizaciones que soportaron el estudio de sector.
- Con fundamento en lo expuesto, al no allegar la administración municipal de Tópaga el soporte técnico y económico (APU), no existe justificación que acredite su razonabilidad frente a precios de mercado. En consecuencia, se configura un hallazgo de fiscal por valor de \$13.653.333,33 M/CTE.

Registro fotográfico:

Las siguientes imágenes fueron tomadas de los informes de actividades del contratista y del supervisor del contrato MT-MC-051 de 2025, y acreditan la instalación de los elementos objeto del contrato inicial y de la adición.



Figura 1.Izq. Fuente y pinos decorados - Informe de actividades del contratista. Der. Fuente y pinos - Informe de actividades del supervisor



Figura 2.Izq. Amarres plásticos y figuras navideñas adicionales - Informe del contratista Reflectores RGB instalados. Der. alumbrado navideño en funcionamiento - Informe del supervisor

6.2.4. – CONCLUSIONES

Esta Secretaría, en aras de presentar las conclusiones derivadas de la información consignada en el marco de la denuncia D-26-015, se permite señalar que, una vez efectuado el análisis del negocio jurídico Contrato **MT-MC-051-2025**, celebrado por la Alcaldía Municipal de Tópaga, se concluye lo siguiente:

EI PRIMER ELEMENTO tomado en consideración por esta Dependencia, corresponde a la deficiencia en la planeación contractual, relacionada con la incorporación mediante la Adición No. 1 del Contrato **MT-MC-051 de 2025** de necesidades que, de acuerdo con la documentación contractual revisada, eran previsibles para la entidad desde la estructuración inicial del proceso. Al respecto, se



	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 14 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

logró constatar que el Estudio Previo elaborado en el mes de octubre de 2025 contempló únicamente ocho (8) ítems relacionados con el suministro e instalación de elementos para la decoración navideña, por valor de **TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE.** (\$39.455.600), sin incluir el mantenimiento de las figuras de trineo existentes en el municipio, ni el suministro de cable y fotoceldas requeridos para la conexión, energización y control del alumbrado navideño.

No obstante, mediante Acta Técnica No. 1 de justificación del adicional, suscrita el 21 de noviembre de 2025, es decir, quince (15) días después del inicio de la ejecución contractual, la propia Administración Municipal reconoció expresamente que el municipio contaba con dos (2) figuras de trineo que se encontraban en deterioro y que requerían mantenimiento, así como que para realizar las conexiones y energización de las figuras se hacía necesario el suministro de cable y que, para el control del alumbrado navideño, se requería el suministro de fotoceldas.

En consecuencia, se establece que las necesidades posteriormente incorporadas mediante la Adición realizada por el municipio de Tópaga **no correspondían a hechos nuevos o imprevisibles surgidos durante la ejecución del contrato, sino a requerimientos preexistentes que guardaban relación directa con el objeto contractual y que podían ser identificados y cuantificados durante la etapa de planeación.** Esta circunstancia evidencia una deficiencia en la estructuración inicial de la contratación, en contravía del principio de planeación y de los deberes establecidos en los artículos 23, 25, numerales 7 y 12, y 26 de la Ley 80 de 1993, así como de las disposiciones que regulan la elaboración de los estudios y documentos previos.

EI SEGUNDO ELEMENTO analizado corresponde a las deficiencias advertidas en el estudio de mercado utilizado para establecer los precios de la Adición No. 1 del Contrato MT-MC-051 de 2025. Sobre este particular, se logró establecer que la entidad soportó el valor del adicional, correspondiente a DIECISIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$17.153.333,33), mediante un estudio de sector integrado por tres (3) cotizaciones para cada uno de los ítems adicionados.

Al efectuar la revisión y confrontación de las cotizaciones allegadas, se evidenció que para cuatro (4) de los seis (6) ítems adicionados, correspondientes al cable dúplex 2x14, amarres plásticos, fotoceldas y reflectores RGB de 20 W, los tres (3) proveedores consultados registraron exactamente el mismo valor unitario, sin que se observara diferencia alguna entre las cotizaciones presentadas.

Esta circunstancia constituye una situación objetiva que afecta la suficiencia y confiabilidad del estudio de mercado, toda vez que la entidad no acreditó mediante documentación adicional las circunstancias que permitieran explicar la coincidencia exacta de los valores reportados por proveedores que, en principio, debían corresponder a fuentes independientes de información. Lo anterior debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 que indica:

*“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. **La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso**”.*

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 15 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

EI TERCER ELEMENTO estudiado por la Secretaría General, corresponde a la falta de acreditación de los soportes técnicos y económicos empleados para determinar el valor de determinados ítems incluidos en la Adición realizada al Contrato MT-MC-051-2025. Al respecto, se logró constatar que esta Dirección requirió a la Administración Municipal de Tópaga los respectivos Análisis de Precios Unitarios –APU– y demás soportes técnicos y económicos utilizados para establecer los valores de los bienes y actividades incorporados mediante el adicional.

Sin embargo, la Administración Municipal no allegó la totalidad de la documentación requerida, circunstancia que impidió verificar de manera objetiva la estructura de costos utilizada para determinar los precios reconocidos, particularmente respecto de aquellos ítems para los cuales no fue posible establecer un referente suficiente en el Listado de APU de la Gobernación de Boyacá ni efectuar una adecuada confrontación con precios de mercado disponibles en fuentes como SECOP II, la Tienda Virtual del Estado Colombiano y distribuidores comerciales.

En particular, respecto de los ítems correspondientes al cable dúplex 2x14 y reflectores RGB de 20 W, la ausencia de los soportes técnicos y económicos requeridos impidió establecer los criterios utilizados por la Administración para determinar los valores reconocidos, situación que limita la posibilidad de acreditar la razonabilidad, eficiencia y economía del gasto efectuado con recursos públicos.

EI CUARTO ELEMENTO analizado corresponde a la razonabilidad de los precios reconocidos con cargo a la Adición No. 1. En desarrollo de la revisión técnica se procedió a confrontar los seis (6) ítems adicionados con el Listado de Análisis de Precios Unitarios –APU– de la Gobernación de Boyacá, estableciéndose que algunos de ellos no cuentan con elementos semejantes dentro de dicho listado, por corresponder a bienes o actividades de características particulares y de fabricación artesanal.

No obstante, para aquellos ítems respecto de los cuales no fue posible obtener un referente técnico directo y considerando, adicionalmente, que la Administración Municipal no aportó los APU que sustentaron la determinación de los precios, no se encontró soporte suficiente que permitiera demostrar que los valores reconocidos correspondían a condiciones razonables de mercado.

De acuerdo con el análisis efectuado por esta Dirección, la ausencia de los soportes técnicos y económicos necesarios para acreditar la formación de los precios, aunada a la imposibilidad de establecer mediante fuentes independientes la razonabilidad de determinados valores, permite determinar un presunto detrimento patrimonial por valor de TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$13.653.333,33).

FINALMENTE se encuentra que la ejecución física del objeto contractual. Sobre este aspecto, se logró establecer, a partir de los informes fotográficos aportados por el contratista Ingeniería y Montajes JGR S.A.S., los informes de supervisión, el Acta de Terminación y Recibo Final y el Acta de Liquidación, ambas de fecha 10 de diciembre de 2025, que los elementos y actividades contratados fueron efectivamente ejecutados y recibidos por la Administración Municipal.

En consecuencia, no se evidencia, dentro de los documentos revisados, una situación relacionada con la inexistencia o falta de entrega de los bienes y actividades contratadas. Sin embargo, la ejecución física del objeto contractual no desvirtúa las

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 16 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

deficiencias advertidas en la planeación, estructuración económica y determinación de los precios, por cuanto el control fiscal comprende igualmente la evaluación de los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, conforme al artículo 267 de la Constitución Política.

ASÍ LAS COSAS, CORRESPONDE A LA DETERMINACIÓN DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL Y SU INCIDENCIA FISCAL. De acuerdo con los resultados del análisis técnico, la Administración Municipal de Tópaga reconoció y pagó recursos públicos respecto de determinados ítems de la Adición al contrato No. MT-MC-051-2025 cuya razonabilidad económica no logró ser acreditada, debido a la ausencia de los soportes técnicos y económicos requeridos y a las limitaciones encontradas para confrontar sus valores con condiciones objetivas de mercado.

En este sentido, el presunto detrimento patrimonial se estima en la suma de **TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$13.653.333,33)**, valor que deberá ser objeto de verificación y determinación definitiva dentro de la actuación fiscal correspondiente, con fundamento en las pruebas que se recauden y con plena observancia de los principios de debido proceso, defensa y contradicción.

Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, que define el daño patrimonial al Estado como la lesión representada en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida, entre otras circunstancias, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna. Así mismo, los artículos 4 y 5 de la misma Ley establecen los elementos de la responsabilidad fiscal y la necesidad de que exista un daño patrimonial al Estado, una conducta atribuible a título de dolo o culpa y un nexo causal entre esta y el daño producido.

Así las cosas se encuentra que el hallazgo está directamente relacionado con la posible afectación de los recursos públicos del Municipio de Tópaga, derivada del reconocimiento de valores cuya razonabilidad económica no fue debidamente acreditada por la Administración municipal, situación que deberá ser puesta en conocimiento de la dependencia competente de la Contraloría General de Boyacá, para que, en el marco de sus competencias y de conformidad con la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, determine la procedencia de adelantar la actuación de responsabilidad fiscal correspondiente.

Finalmente, se precisa que la determinación del presente hallazgo no implica por sí misma la declaratoria de responsabilidad fiscal de persona determinada, toda vez que dicha responsabilidad deberá establecerse dentro del proceso fiscal que corresponda, previa identificación de los presuntos responsables, determinación de la conducta, establecimiento del grado de culpabilidad, acreditación del daño patrimonial y demostración del nexo causal, con garantía plena de los derechos de defensa y contradicción.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL N° 1

CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIO:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 17 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

“ARTICULO 6° - Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

“Artículo 209 – La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

DISPOSICIONES LEGALES

LEY 80 DE 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA”:

“(…) ARTÍCULO 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

LEY 610 DE 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”:

“ARTÍCULO 1°. DEFINICIÓN. 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”. (…)

“ARTÍCULO 6°. 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”.

Ley 80 de 1993. Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Sentencia C-565 de 2025. No existe una definición legal de “sobrecosto” en la contratación estatal. No obstante, desde el punto de vista jurisprudencial, se refiere al pago excesivo realizado al contratista, sin una justificación válida en comparación con los precios reales del mercado para los bienes, obras o servicios contratados en cada negocio jurídico, considerando todas las variables que influyen su valor. Este sobredimensionamiento de los precios puede ser producto, entre otras causas, de la pretermisión de los estudios de mercado o de una estimación de precios errónea por alejamiento de la realidad, los cuales conducen a la recepción y facturación de obras, bienes y servicios por encima de su valor real.

ESTUDIOS DEL SECTOR – Manifestación – Principio de planeación

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 18 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

[...] la entidad debe realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, sin que sea relevante la modalidad de selección. Hacer un análisis desde la perspectiva legal implica la revisión de la regulación vigente para el mercado dentro del que se encuentra el objeto del contrato. La perspectiva comercial hace referencia a analizar quiénes pueden ofrecer el bien o servicio que se quiere contratar, cuáles son sus condiciones, si tienen condiciones especiales que sean relevantes a la hora de determinar los requisitos habilitantes, entre otros. Desde una perspectiva financiera, el análisis conlleva una revisión de las características financieras que se presentan dentro del mercado del bien o servicio, como por ejemplo, el índice de endeudamiento que tienen las empresas o personas naturales que ofrecen dicho bien o servicio. Con la perspectiva organizacional se pretende que la entidad estatal entienda cómo están organizados internamente los posibles oferentes y de qué manera realizan sus negocios y operaciones.

[...] De esta manera, existe una relación entre el estudio del sector y la estimación del valor del contrato, por lo cual deben tenerse en cuenta las diferentes variables del mercado como los costos de la cadena de producción. Pero, con independencia de esto, la entidad debe obtener el menor precio o uno razonable. En todo caso, el valor debe estar justificado para que no corresponda a sobre costos ni a precios artificialmente bajos, y que con ello la entidad pague un valor adecuado, que no sea mayor ni menor. Esto se logra con el estudio del mercado y sus costos, el cual debe estar a disposición de los participantes del procedimiento contractual.

CONDICION: Una vez analizada la denuncia y el material probatorio recaudado en el expediente D-26-015, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá en sede de participación ciudadana identificó una gestión fiscal antieconómica de los recursos públicos, toda vez que, a partir del desarrollo del Contrato MT-MC-051-2025, se ocasiono un detrimento patrimonial, producto de fallas en los principios de Planeación, Economía, Eficiencia, Transparencia y Responsabilidad en la estructuración, seguimiento a la ejecución y liquidación del contrato No. MT-MC-051-2025 así como, falta de diligencia en el ejercicio de la elaboración en los estudios previos, análisis del mercado y demás documentos del proceso. Ocasionando la configuración de un hallazgo administrativo con alcance fiscal por valor de **TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$13.653.333,33).**

CAUSA: Fallas en los principios de Planeación, Economía, Eficiencia, Transparencia y Responsabilidad, en la adecuada estructuración del proceso contractual, en la debida acreditación de los soportes técnicos y económicos y en la razonabilidad de los precios reconocidos con recursos públicos.

Fallas en los principios de Moralidad, Eficacia, Economía e Imparcialidad de la función administrativa, en la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos y en el cumplimiento de los fines estatales, al no acreditarse suficientemente la necesidad, formación y razonabilidad económica de los valores incorporados mediante la Adición al Contrato **MT-MC-051-2025.**

EFECTO: Presunto daño patrimonial a los recursos del MUNICIPIO DE TÓPAGA.

6.3 ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD FISCAL

6.3.1. Del Daño Patrimonial al Estado:

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 19 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

Del análisis de la ocurrencia de la conducta, se evidencia un menoscabo a los recursos públicos por valor de **TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$13.653.333,33)**. El daño resulta cierto, cuantificable e individualizable, toda vez que corresponde a recursos efectivamente desembolsados sin acreditación suficiente de su correcta inversión y cumplimiento contractual, tal como puede verificarse en el Sistema Electrónico para la contratación Pública SECOP I.

6.3.2. De la Gestión Fiscal y el Origen de los recursos.

De la Certificación presupuestal allegada, se logra verificar que los recursos comprometidos provienen en mayor aporte al presupuesto municipal de Tópaga y los mismos fueron administrados por los presuntos responsables fiscales, a través de la suscripción y ejecución del contrato **MT-MC-051-2025**, constituyéndose así la gestión fiscal en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

6.3.3. Del Nexa Causal

La falta de control y verificación en la ejecución contractual permitió el reconocimiento y pago de los ítems contratados a un valor sin la debida justificación técnica y económica, situación que en efecto da como resultado una ejecución contractual que controvierte los principios rectores de la contratación Pública a través del Contrato **No. MT-MC-051-2025**. Así las cosas, existe una evidente conducta omisiva de los responsables en la planeación, ejecución y ordenación del gasto que guarda relación directa con el daño patrimonial identificado al patrimonio del municipio de Tópaga.

6.3.4. De la Conducta de los Implicados Fiscales.

RESPECTO DE GILBERT DANILO NARANJO MALAGÓN, actualmente vinculado como Secretario de Planeación y Obras Públicas, quien actuó en calidad de Supervisor y elaborador de los documentos relacionados con el Contrato MT-MC-051-2025, se advierte una presunta conducta gravemente culposa consistente en el incumplimiento del principio de planeación contractual, al intervenir en la elaboración de los estudios previos, análisis del sector y demás documentos que sustentaron la estructuración del referido contrato, sin garantizar que estos contaran con la debida suficiencia, coherencia, precisión y justificación técnica, económica y jurídica respecto de la necesidad a satisfacer, las condiciones del objeto contractual, las obligaciones, cantidades, especificaciones y mecanismos de verificación requeridos para asegurar su adecuada ejecución, omisión que habría permitido la estructuración del contrato sobre bases deficientes y generado riesgos e inconsistencias que pudieron ser advertidos y prevenidos durante la etapa precontractual, configurándose así una posible infracción de los deberes funcionales a su cargo y una actuación presuntamente gravemente culposa por no haber observado el rigor exigible en la planeación y estructuración del Contrato MT-MC-051-2025.

RESPECTO DEL ALCALDE MUNICIPAL, señor JOSE JUVENAL TORRES CRISTANCHO, en su calidad de ordenador del gasto y máxima autoridad administrativa del municipio de Tópaga, se observa una presunta conducta gravemente culposa derivada de la autorización del pago de recursos públicos sin que existieran soportes idóneos que acreditaran plenamente el valor de los ítems contratados y la correcta inversión de los recursos públicos.

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 20 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

6.4 DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y/O PARTICULARES QUE INTERVINIERON EN LOS HECHOS.

De conformidad con los artículos 5 y 53 de la Ley 610 de 2000, se configura mérito para vincular como presuntos responsables fiscales a:

- JOSE JUVENAL TORRES CRISTANCHO, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 74.300.815 expedida en el municipio de Santa Rosa de Viterbo, actualmente vinculado como – Alcalde Municipal de Tópaga. Correo electrónico: itorres6419@gmail.com . Dirección para notificaciones: Calle 4 # 4-65 -Tópaga Boyacá. Teléfono: 3222497202.
- GILBERT DANILO NARANJO MALAGÓN, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.049.647.709 expedida en el municipio de Tunja, actualmente vinculado como Secretario de Planeación y Obras Públicas. En calidad de Supervisor y de elaborador de documentos relacionados con el Contrato **MT-MC-051-2025**. Correo electrónico: ingdnaranjo@gmail.com . Dirección para notificaciones: Calle 4 No. 4 – 65 Tópaga - Boyacá. Teléfono: 3125911950.

6.4.1 TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

De conformidad con los artículos 44 y siguientes de la Ley 610 de 2000, existe mérito para vincular a:

Seguros del Estado S.A., en calidad de tercero civilmente responsable, en virtud de la póliza de manejo No. 51-42-101000347, por cuanto ampara los riesgos derivados de la gestión de los servidores públicos involucrados y podría resultar obligada al resarcimiento patrimonial hasta el límite asegurado, en caso de declararse la responsabilidad fiscal correspondiente.

VII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Del análisis de la información antes relacionada, esta Secretaría puede concluir:

Se configura un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal por valor total de **TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/Cte. (\$13.653.333)**, derivado de la falta de acreditación los soportes técnicos y económicos APU, insumos necesarios para acreditar la razonabilidad de los precios contrataos respecto de los precios del mercado, contrariándose de esta manera los principios que rigen la contratación pública y la gestión fiscal.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto a lo largo del presente informe de participación ciudadana, esta dependencia procederá a efectuar el siguiente traslado a la:

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ

En el trámite de la presente denuncia fiscal, esta dependencia identificó la comisión de conductas que comprometen recursos públicos del Municipio de Tópaga que ameritan ser analizadas dentro del juicio de responsabilidad fiscal, tal como lo dispone

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 21 de 21
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

la Ley 610 del 2000, por tal razón, mediante el presente informe se procederá a realizar los traslados que haya a lugar.

En mérito de lo expuesto, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución, la Ley y la Resolución No. 72 de 2023 y/o la que haga sus veces,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: INCORPORAR al expediente de la denuncia fiscal D-26-015 la documental generada a partir del Auto S.G. N° 015 del 02 de marzo de 2026.

ARTÍCULO SEGUNDO: DETERMINAR la existencia de un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de **TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/Cte. (\$13.653.333)**; de conformidad a lo expuesto en la parte motiva del presente informe.

ARTÍCULO TERCERO: TRASLADAR copia del presente informe y del expediente de la denuncia D-26-015, a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá, para que, dentro del marco de sus competencias, se tomen las medidas pertinentes en virtud del hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal expuesto en la parte motiva del presente Informe de Participación Ciudadana.

ARTÍCULO CUARTO: TRASLADAR copia del presente informe y del expediente de la denuncia D-25-015, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja para que, dentro del marco de sus competencias, se tomen las medidas pertinentes de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente Informe de Participación Ciudadana.

ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR la presente decisión de conformidad con la Ley 1757 de 2015 y Resolución Interna 072 de 2023.

ARTÍCULO SEXTO: Contra el presente informe no proceden recursos.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CESAR DAVID BUITRAGO VELANDIA
Secretario General
Contraloría General de Boyacá