

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 1 de 15
	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 – 026
IMPLICADO	GOBERNACIÓN DE BOYACÁ
DENUNCIANTE	ANÓNIMO
FECHA DENUNCIA	12 DE MARZO 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° 038
(06 de agosto de 2026)

I. ANTECEDENTES

El día 12 de marzo de 2026, se recepcionó traslado allegado por parte de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental de Boyacá, respecto de la denuncia presentada por ciudadano ANÓNIMO, relacionada con el presunto menoscabo con alcance fiscal acaecido con ocasión a la ejecución del Contrato de Arrendamiento suscrito entre el departamento de Boyacá y Rafael Cortes Diaz, con objeto contractual “*arrendamiento del local ubicado en la parte superior del Monumento al Puente de Boyacá, el cual está conformado según descripción adjunta. Y el local denominado la Rotonda, ubicado en la entrada al Monumento, sobre la vía Central que de Tunja conduce a Bogotá.*”. Dicho trámite fue inicialmente identificado por este Ente de Control Fiscal bajo el radicado CGB N° 20261101102.

Así mismo, adjunto con la denuncia se allegó copia del contrato objeto de la controversia, solicitud de información presentada por el denunciante a la Gobernación de Boyacá y respuesta frente a la misma, traslado realizado por la Contraloría General de la República a la Procuraduría General de la Nación y a esta Entidad, junto con la respuesta al denunciante. (Folios 1 – 9).

II. DE LA DENUNCIA

En el escrito de la denuncia se manifestó:

“Permanencia irregular: El contrato suscrito el 20 de octubre de 2004 ha sido prorrogado ininterrumpidamente por 21 años. Esta práctica vulnera el principio de selección objetiva y libre concurrencia (Ley 80 de 1993), al impedir que otros proponentes ofrezcan mejores condiciones económicas al Departamento.

(...)

FIRMA		FIRMA		FIRMA	
ELABORÓ	Camila Alejandra Piragauta	REVISÓ	Camila Alejandra Piragauta	APROBÓ	Juan Carlos Pinilla C.
CARGO	Supernumerario	CARGO	Supernumerario	CARGO	Secretario General (e)

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 2 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

Desequilibrio económico (Contrato Leonino): El canon actual de \$2.936.985 no corresponde a la realidad comercial de un establecimiento de alto impacto turístico en un Monumento Nacional. Se evidencia un beneficio desproporcionado para el privado en perjuicio del erario.

Dependencia administrativa: El Estado ha delegado el mantenimiento de zonas verdes y baños al contratista como forma de “pago en especie”. Esta figura genera una dependencia que ha servido de pretexto para evitar la renovación del contrato mediante licitación pública, configurando una gestión ineficiente del activo. (...)”.

III. DE LO ACTUADO

3.1.- El 06 de abril de 2026 se comunicó al peticionario de la ampliación y/o prorroga de término a la respuesta de fondo a más tardar el día 27 de abril de 2026. (Folios 10 – 11).

3.2. - Por su parte, el 15 de abril de 2026 se solicitó a la Gobernación de Boyacá la información que a continuación se relaciona: (Folio 12)

1. *“Sírvasse remitir el expediente contractual COMPLETO del negocio jurídico suscrito entre el Departamento de Boyacá y Rafael Cortes Díaz, con objeto “(...) arrendamiento el local ubicado en la parte superior del Monumento al Puente de Boyacá, el cual esta conformado según descripción adjunta. Y el local denominado la Rotonda, ubicado en la entrada al Monumento, sobre la vía Central que de Tunja conduce a Bogotá.”.*
2. *Sírvasse allegar los SOPORTES de las actividades de mantenimiento y conservación de las áreas verdes en el Puente de Boyacá, desarrolladas por el ARRENDATARIO; lo anterior, con ocasión a la cláusula decima séptima del citado contrato.*
3. *Sírvasse informar si al interior del PUENTE DE BOYACÁ, existen locales comerciales y/o establecimientos que presenten servicio al público; en caso afirmativo, sírvase remitir los expedientes contractuales de los mismos.*
4. *Sírvasse remitir los expedientes contractuales de los negocios jurídicos que la Gobernación de Boyacá ha suscrito en las vigencias 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026, relacionados con el mantenimiento de los bienes inmuebles de su propiedad y/o que se encuentran bajo su gestión.*
5. *Sírvasse informar si con ocasión al negocio jurídico relacionado en el numeral primero, la Gobernación de Boyacá ha adelantado acciones judiciales, especialmente si existen actuaciones tendientes a la restitución de inmueble arrendado. En caso afirmativo, sírvase relacionar el número del proceso y el expediente judicial.”*

3.3. – Entretanto, el 23 de abril de 2026 la Secretaría General profirió el Auto S.G. N° 026 , en virtud del cual se Avoco conocimiento de los hechos puesto en conocimiento en la denuncia.

IV. DE LO ALLEGADO

4.1.- El 28 de abril de 2026, la Secretaria General de la Gobernación de Boyacá vía correo electrónico allegó respuesta de los hechos requeridos en el numeral 3.2. (CD)

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,

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 3 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

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;*
- 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.

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 4 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

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 la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal 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 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.

6.2. - DE LA OCURRENCIA DE LA CONDUCTA

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

“Permanencia irregular: El contrato suscrito el 20 de octubre de 2004 ha sido prorrogado ininterrumpidamente por 21 años. Esta práctica vulnera el principio de selección objetiva y libre concurrencia (Ley 80 de 1993), al impedir que otros proponentes ofrezcan mejores condiciones económicas al Departamento.

(...)

Desequilibrio económico (Contrato Leonino): El canon actual de \$2.936.985 no corresponde a la realidad comercial de un establecimiento de alto impacto turístico en un Monumento Nacional. Se evidencia un beneficio desproporcionado para el privado en perjuicio del erario.

Dependencia administrativa: El Estado ha delegado el mantenimiento de zonas verdes y baños al contratista como forma de “pago en especie”. Esta figura genera una dependencia que ha servido de pretexto para evitar la renovación del contrato mediante licitación pública, configurando una gestión ineficiente del activo. (...).”

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 5 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

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 Contrato de arrendamiento suscrito entre el departamento de Boyacá y el señor Rafael Cortes *ii)*. Del Análisis al Contrato de arrendamiento suscrito entre el departamento de Boyacá y el señor Rafael Cortes; y *iii)* Conclusiones.

6.2.1. – DE LAS GENERALIDADES DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SUSCRITO ENTRE EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y EL SEÑOR RAFAEL CORTES

- ASPECTOS GENERALES**

TABLA N° 1 ASPECTOS GENERALES DEL CONTRATO	
ARRENDADOR	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
ARRENDATARIO	RAFAEL CORTES
OBJETO	CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DEL LOCAL UBICADO EN LA PARTE SUPERIOR DEL MONUMENTO AL PUENTE DE BOYACÁ; Y EL LOCAL DENOMINADO LA ROTONDA, UBICADO EN LA ENTRADA AL MONUMENTO.
PRECIO DEL ARRENDAMIENTO	UN MILLON (\$1.000.000) DE PESOS MONEDA CORRIENTE. EL CANON DE ARRENDAMIENTO AQUÍ PREVISTO REGIRÁ POR EL PRIMER AÑO DE VIGENCIA DEL CONTRATO, CADA AÑO SE INCREMENTARÁ EN UN PORCENTAJE EQUIVALENTE AL IPC APLICADO SOBRE EL CANON DEL AÑO INMEDIATAMENTE ANTERIOR.
PLAZO DE EJECUCIÓN	OCHO (8) AÑOS CONTADOS A PARTIR DE LA ENTREGA MATERIAL DEL INMUEBLE OBJETO DE ARRENDAMIENTO, ES DECIR DEL DÍA 21 DE OCTUBRE DE 2004.
FECHA DE INICIO	21 DE OCTUBRE DE 2004
FECHA DE TERMINACIÓN	20 DE OCTUBRE DE 2028
FECHA ACTA DE LIQUIDACIÓN	N/A

Fuente: Información tomada del Contrato

6.2.2. – DEL ANÁLISIS AL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SUSCRITO ENTRE EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y EL SEÑOR RAFAEL CORTES

6.2.2.1. DEL CONTEXTO FACTICO Y PROBATORIO

- DEL CONTEXTO FACTICO**

Con el propósito de efectuar un análisis integral, objetivo y jurídicamente sustentado respecto de los hechos materia de denuncia, relacionados con el contrato de arrendamiento suscrito entre el Departamento de Boyacá y el señor Rafael Cortés, resulta indispensable realizar una contextualización de los principales elementos que estructuran la relación

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 6 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

contractual, toda vez que estos constituyen el presupuesto fáctico sobre el cual habrá de edificarse el estudio de la posible configuración o no de un daño al patrimonio público.

En ese orden de ideas, debe precisarse que el negocio jurídico objeto de estudio tiene por finalidad el arrendamiento del inmueble ubicado en la parte superior del Monumento al Puente de Boyacá, así como del establecimiento comercial denominado "La Rotonda", localizado en el acceso principal al citado monumento histórico.

Ahora bien, desde la perspectiva temporal del negocio jurídico, se observa que el contrato fue suscrito en el año 2004, pactándose inicialmente un término de ejecución de ocho (8) años, circunstancia que, en principio, permitía prever la finalización de la relación contractual en el año 2012. No obstante, del examen del clausulado contractual se advierte que las partes incorporaron una estipulación expresa relativa a la posibilidad de extender la vigencia del contrato.

En efecto, la Cláusula Décima Tercera, denominada "Terminación y Prórroga del Contrato", estableció que:

"Los contratantes podrán prorrogarlo mediante comunicaciones escritas por lo menos con un (1) mes de antelación a su vencimiento."

Dicha disposición contractual reviste especial importancia para el presente análisis, por cuanto constituye el fundamento jurídico que permitió la permanencia del vínculo contractual más allá del plazo inicialmente pactado. En ese sentido, la evidencia documental incorporada al expediente permite establecer que el contrato ha sido objeto de dos (2) prórrogas, debidamente formalizadas entre las partes, situación que conlleva a que la fecha de terminación actualmente prevista corresponda al año 2028.

Así las cosas, puede concluirse que, a la fecha de la presente actuación fiscal, el contrato registra una ejecución efectiva cercana a veintidós (22) años, circunstancia que, por sí sola, demanda un examen particularmente riguroso desde la perspectiva del control fiscal, en la medida en que la prolongación de relaciones contractuales sobre bienes públicos exige verificar permanentemente la preservación del interés general, la adecuada protección del patrimonio estatal y la equivalencia económica de las prestaciones asumidas por las partes.

En lo atinente al componente económico del contrato, se evidencia que las partes acordaron como contraprestación inicial un canon mensual de arrendamiento equivalente a UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000 M/CTE), suma que fue pactada como valor base y respecto de la cual se previó un mecanismo de actualización automática mediante la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), circunstancia que garantiza, al menos formalmente, la conservación del valor adquisitivo del canon frente a los efectos de la inflación.

No obstante, el análisis económico del contrato no puede limitarse exclusivamente al valor del canon de arrendamiento, pues del contenido obligacional del negocio jurídico se desprende que el arrendatario asumió una serie de cargas adicionales cuya ejecución representa una erogación económica significativa y que, en consecuencia, inciden directamente en la ecuación financiera del contrato.

En este sentido, resulta particularmente relevante lo previsto en el literal C) de las obligaciones contractuales, disposición en la cual se estableció que:

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 7 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

"Mensualmente debe hacerse mantenimiento y conservación de las zonas verdes, las vías, las plazoletas, los árboles y demás zonas de espacio abierto, para conservar digna y decorosamente el sitio histórico objeto de permanente visita por los turistas, lo cual tiene un costo aproximado de \$3.000.000 mensuales, además del costo de celaduría y servicios públicos que sufraga el Departamento."

Del contenido de la anterior estipulación se desprende que el negocio jurídico no se estructuró únicamente sobre la base del pago de un canon periódico, sino que incorporó obligaciones de hacer orientadas a la preservación, mantenimiento y conservación del Monumento al Puente de Boyacá, las cuales poseen una connotación económica evidente y constituyen un elemento determinante para valorar la verdadera dimensión financiera del contrato.

En igual sentido, la Cláusula Décima Séptima profundiza el alcance de dichas obligaciones al establecer que:

"El Arrendatario queda obligado para con el DEPARTAMENTO a efectuar, por su cuenta y riesgo, y sufragando a su cargo todos los costos que ello demande, las actividades de mantenimiento y conservación de todas las áreas verdes que forman parte del Monumento al Puente de Boyacá, así como los sardineles; para cuyo efecto realizará las podas periódicas, la señalización de sardineles, el mantenimiento de los sanitarios y el aseo permanente del sitio."

Desde una perspectiva jurídico-contractual, esta estipulación permite advertir que una parte considerable de las actividades ordinarias requeridas para la conservación del complejo monumental fueron trasladadas al arrendatario, quien asumió expresamente la obligación de financiarlas con recursos propios, sin que tales costos fueran imputables al Departamento.

En consecuencia, la valoración económica del contrato exige considerar no solamente el ingreso representado en el canon de arrendamiento, sino también las inversiones permanentes que contractualmente fueron asumidas por el particular para garantizar la conservación del bien público, toda vez que dichas prestaciones constituyen parte de la contraprestación integral pactada por las partes y resultan relevantes al momento de determinar si el negocio jurídico ha preservado o no el equilibrio económico inicialmente previsto.

• **DEL CONTEXTO PROBATORIO**

Precisado el contexto fáctico que rodea el negocio jurídico objeto de análisis, corresponde abordar el estudio del acervo probatorio recaudado durante la etapa de indagación, el cual constituye el soporte objetivo sobre el cual habrá de fundamentarse el análisis de la conducta fiscalmente relevante denunciada.

En este sentido, debe señalarse que la actividad probatoria desarrollada dentro del presente asunto se orientó a obtener la totalidad de la información documental necesaria para reconstruir el desarrollo histórico y financiero del contrato, verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes e identificar la existencia de elementos que permitieran establecer una eventual afectación al patrimonio público.

Para tal efecto, conforme a lo requerido en el numeral 3.2. del presente informe, se solicitó al Departamento de Boyacá la remisión íntegra del expediente contractual correspondiente al contrato de arrendamiento objeto de la denuncia, requerimiento que fue atendido mediante la entrega de un expediente compuesto por aproximadamente novecientos once (911) folios, los cuales contienen los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución que

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

permiten reconstruir cronológicamente la relación jurídica desarrollada entre las partes desde su suscripción hasta la actualidad.

El análisis de dicho acervo documental permitió identificar, entre otros aspectos, los documentos relacionados con la actualización periódica del canon de arrendamiento, los comprobantes de pago efectuados por el arrendatario, así como la documentación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones accesorias de mantenimiento, conservación y aseo previstas en el contrato.

Particular relevancia adquieren los soportes documentales relacionados con la ejecución de las obligaciones previstas en el literal C) y en la Cláusula Décima Séptima, toda vez que dichas estipulaciones constituyen uno de los principales elementos de valoración dentro de la presente actuación fiscal, en tanto representan prestaciones adicionales al pago del canon de arrendamiento y reflejan inversiones que, de no haber sido asumidas por el contratista, habrían podido trasladarse al presupuesto del Departamento de Boyacá.

6.2.2.2. DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

La responsabilidad fiscal constituye una institución de naturaleza eminentemente resarcitoria, cuyo propósito es garantizar la protección y recuperación del patrimonio público cuando este ha sido objeto de un menoscabo como consecuencia de una gestión fiscal desarrollada con dolo o culpa grave. En tal sentido, el proceso de responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio, disciplinario o penal, sino que persigue exclusivamente la reparación integral del daño ocasionado al erario, en cumplimiento de los principios constitucionales que orientan el ejercicio del control fiscal.

Su fundamento constitucional se encuentra previsto en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, disposiciones que atribuyen a las contralorías la función de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que administren o manejen fondos o bienes públicos, mediante un control posterior y selectivo orientado por los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, la Ley 610 de 2000 estableció el procedimiento de responsabilidad fiscal y definió los presupuestos sustanciales para su declaratoria. Posteriormente, el Decreto Ley 403 de 2020 fortaleció el régimen jurídico del control fiscal, introduciendo modificaciones orientadas a garantizar una mayor protección del patrimonio público y armonizando el procedimiento con el modelo constitucional de control fiscal.

En este contexto, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 125 del Decreto Ley 403 de 2020, dispone que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de los particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del daño.

La disposición normativa establece:

"La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 9 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal."

De la anterior disposición se desprende que la responsabilidad fiscal constituye un mecanismo patrimonial de reparación del daño, razón por la cual su configuración exige la concurrencia de determinados presupuestos materiales que permitan atribuir jurídicamente el menoscabo patrimonial a una conducta determinada.

Sobre el particular, tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia del Consejo de Estado han sostenido de manera uniforme que la responsabilidad fiscal únicamente puede declararse cuando concurren integralmente los elementos estructurales previstos en la ley, los cuales son concurrentes y no alternativos, de manera que la ausencia de cualquiera de ellos impide la configuración de responsabilidad fiscal.

En este sentido, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-840 de 2001, precisó que la responsabilidad fiscal posee una naturaleza autónoma respecto de las responsabilidades disciplinaria, penal o civil, toda vez que su finalidad exclusiva consiste en obtener el resarcimiento del daño ocasionado al patrimonio estatal, siendo indispensable la demostración objetiva de todos los elementos que la integran.

Bajo este entendido, los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal corresponden a: i) la existencia de un daño patrimonial al Estado; ii) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a un gestor fiscal o a un particular en los eventos previstos por la ley; y iii) un nexo causal entre dicha conducta y el daño patrimonial producido.

• **DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO**

El daño patrimonial constituye el elemento esencial de la responsabilidad fiscal y representa el presupuesto sobre el cual descansa la posibilidad jurídica de iniciar y culminar un proceso de responsabilidad fiscal. En ausencia de un daño cierto, actual y cuantificable al patrimonio público, resulta jurídicamente improcedente declarar responsabilidad fiscal.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado en los siguientes términos:

"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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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."

La anterior definición pone de presente que no cualquier irregularidad administrativa constituye automáticamente un daño patrimonial, sino únicamente aquella que produzca una afectación real y verificable de los recursos públicos.

En desarrollo de dicha disposición, la Corte Constitucional, en Sentencia C-840 de 2001, precisó que el daño patrimonial debe reunir condiciones de certeza, objetividad y cuantificación económica, descartándose la posibilidad de fundar la responsabilidad fiscal sobre perjuicios hipotéticos, eventuales o meramente conjeturales.

En igual sentido, el Consejo de Estado ha señalado que el daño patrimonial debe encontrarse plenamente acreditado dentro del proceso, toda vez que constituye el presupuesto indispensable para la prosperidad de la acción fiscal y no puede presumirse a

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 10 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

partir de simples apreciaciones subjetivas sobre la conveniencia de una determinada decisión administrativa.

• **DE LA CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA**

El segundo elemento estructural corresponde a la existencia de una conducta atribuible a quien ejerce gestión fiscal o a quien, en los términos previstos por la ley, participe o contribuya en la producción del daño patrimonial.

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000 exige expresamente que dicha conducta sea desarrollada con dolo o culpa grave, descartando la procedencia de la responsabilidad fiscal frente a actuaciones ejecutadas con culpa leve o levísima.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal como:

"El conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas."

Esta definición permite comprender que la gestión fiscal no se restringe al manejo directo de recursos financieros, sino que comprende todas aquellas actuaciones encaminadas a la administración, conservación y disposición de bienes y recursos públicos, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que las desarrolla.

La exigencia del dolo o la culpa grave responde al carácter excepcional de la responsabilidad patrimonial del gestor fiscal, en la medida en que únicamente aquellas conductas que evidencian una intención consciente de causar el daño o una negligencia manifiesta en el cumplimiento de los deberes funcionales pueden generar la obligación de resarcir el patrimonio público.

• **DEL NEXO CAUSAL**

Finalmente, la responsabilidad fiscal requiere la existencia de un vínculo de causalidad entre la conducta desplegada por el gestor fiscal y el daño patrimonial ocasionado al Estado.

El nexo causal constituye el elemento jurídico que permite atribuir el daño a una determinada actuación u omisión, exigiéndose que exista una relación directa, inmediata y jurídicamente relevante entre ambos presupuestos.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la relación causal debe encontrarse plenamente demostrada dentro del proceso, sin que sea posible estructurar responsabilidad fiscal con fundamento en meras hipótesis, probabilidades o inferencias desprovistas de soporte probatorio.

En ese sentido, la acreditación del nexo causal supone demostrar que el daño patrimonial es consecuencia de la conducta atribuida al gestor fiscal y que entre ambos elementos existe una conexión suficiente que permita establecer la imputación jurídica del detrimento patrimonial.

En consecuencia, únicamente cuando concurren de manera simultánea la existencia de un daño patrimonial cierto, una conducta dolosa o gravemente culposa y un nexo causal entre ambos elementos, es jurídicamente posible predicar la existencia de responsabilidad fiscal

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

en los términos previstos por la Constitución Política, la Ley 610 de 2000 y el Decreto Ley 403 de 2020.

6.2.2.3. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN Y RESPUESTA DE LAS DENUNCIAS EN EL CONTROL FISCAL.

La denuncia constituye uno de los mecanismos mediante los cuales se activa el ejercicio de la función constitucional de vigilancia de la gestión fiscal, permitiendo que los organismos de control conozcan hechos que puedan comprometer la adecuada administración de los recursos públicos y, de ser procedente, adelanten las actuaciones previstas en el ordenamiento jurídico para su verificación.

En desarrollo de este mandato, el legislador reguló el trámite de las denuncias en materia de control fiscal mediante la Ley Estatutaria 1757 de 2015, estableciendo un procedimiento especial que orienta la actuación de los organismos de control fiscal desde el momento de la recepción de la denuncia hasta la emisión de la respuesta correspondiente al ciudadano.

En este sentido, el artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 dispone que la atención de las denuncias comprende las etapas de evaluación y determinación de competencia, atención inicial y recaudo de pruebas, traslado al proceso auditor o al proceso de responsabilidad fiscal cuando haya lugar, o a la autoridad competente, así como la respuesta al ciudadano denunciante, procedimiento que debe adelantarse conforme a los principios que orientan la función administrativa y el ejercicio del control fiscal.

La citada disposición establece igualmente que la evaluación de competencia y la atención inicial de la denuncia deberán realizarse dentro de los términos previstos para el derecho de petición, mientras que, cuando los hechos sean incorporados a un proceso auditor, la respuesta definitiva al denunciante deberá emitirse dentro de los seis (6) meses siguientes a la recepción de la denuncia, sin perjuicio de las actuaciones que posteriormente puedan adelantarse como consecuencia de los hallazgos que llegaren a evidenciarse.

A su turno, el artículo 69 de la misma ley define la denuncia en materia de control fiscal como el mecanismo mediante el cual cualquier persona pone en conocimiento de los organismos de control hechos relacionados con la presunta gestión irregular de recursos públicos, la deficiente prestación de servicios financiados con recursos estatales, la inequitativa inversión pública o la posible afectación del patrimonio público y ambiental, constituyéndose en un instrumento de participación ciudadana para el ejercicio del control fiscal.

En armonía con las disposiciones anteriormente citadas, el trámite de la denuncia no constituye un procedimiento autónomo encaminado a determinar responsabilidades, sino una actuación administrativa preliminar cuya finalidad consiste en verificar la ocurrencia de los hechos denunciados y establecer si existen elementos que justifiquen el inicio de las actuaciones de control fiscal correspondientes.

En consecuencia, la presentación de una denuncia no genera, por sí misma, la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal ni comporta un juicio anticipado sobre la existencia de un detrimento patrimonial al Estado. Su alcance jurídico se circunscribe a poner en funcionamiento la actividad de verificación a cargo del organismo de control, el cual deberá recaudar los elementos de juicio necesarios para determinar el trámite que legalmente corresponda, de conformidad con las competencias asignadas por la Constitución, la Ley 610 de 2000, el Decreto Ley 403 de 2020 y las disposiciones especiales que regulan la atención de denuncias en materia de control fiscal.

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 12 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

Así las cosas, el procedimiento previsto en la Ley 1757 de 2015 constituye el marco normativo que delimita las actuaciones que deben adelantar las contralorías frente a las denuncias ciudadanas, garantizando que el ejercicio del control fiscal se desarrolle con observancia de los principios de legalidad, objetividad, debido proceso, eficacia, economía y celeridad, al tiempo que asegura el derecho del denunciante a obtener una respuesta motivada respecto de los hechos puestos en conocimiento de la administración.

6.2.2.4. DEL ANÁLISIS

Precisado el marco normativo aplicable al trámite de las denuncias en materia de control fiscal, corresponde determinar si los elementos de juicio recaudados durante la etapa de atención de la presente denuncia permiten establecer la existencia de una afectación al patrimonio público susceptible de dar lugar al inicio de un proceso de responsabilidad fiscal, o si, por el contrario, resulta procedente otorgar el trámite previsto en el artículo 70 de la Ley 1757 de 2015.

Como quedó expuesto en el acápite relativo al contexto fáctico y probatorio, la controversia planteada por el denunciante se centra, esencialmente, en la presunta desproporción entre el canon de arrendamiento pactado en el contrato suscrito entre el Departamento de Boyacá y el señor Rafael Cortés y el valor económico que, presuntamente, correspondería al aprovechamiento comercial de los inmuebles objeto del contrato.

En desarrollo de la actuación administrativa adelantada por este organismo de control, fue recaudado el expediente contractual, compuesto por novecientos once (911) folios, dentro del cual reposan los documentos relacionados con la celebración del contrato, sus prórrogas, las actualizaciones del canon de arrendamiento, los soportes de pago y la documentación correspondiente a las obligaciones contractuales asumidas por el arrendatario respecto del mantenimiento, conservación y administración de las áreas objeto del negocio jurídico.

No obstante, del examen integral del acervo probatorio se advierte que la documentación recaudada resulta insuficiente para establecer, con el grado de certeza que exige el régimen de responsabilidad fiscal, la existencia de un daño patrimonial al Estado derivado de la ejecución del contrato de arrendamiento.

Lo anterior obedece a que el supuesto fáctico planteado en la denuncia exige determinar si el canon de arrendamiento pactado corresponde al valor económico que razonablemente debía percibir el Departamento de Boyacá por el aprovechamiento de los bienes objeto del contrato durante su ejecución. Tal valoración no constituye un ejercicio de interpretación jurídica del contrato ni puede fundamentarse exclusivamente en apreciaciones subjetivas sobre la conveniencia económica del negocio, sino que demanda un análisis eminentemente técnico que permita establecer el valor comercial del derecho de uso y explotación económica de los inmuebles, atendiendo sus condiciones físicas, localización, destinación, restricciones de uso, condiciones del mercado inmobiliario, comportamiento histórico de los cánones de arrendamiento y demás variables propias de la actividad valuatoria.

En ese sentido, la determinación de una eventual diferencia entre el canon efectivamente percibido por el Departamento y el valor que técnicamente habría debido reconocerse por el arrendamiento de los inmuebles constituye una cuestión que requiere de conocimientos científicos, técnicos y especializados, los cuales únicamente pueden ser aportados al proceso mediante un dictamen pericial elaborado por un profesional idóneo en materia de valoración inmobiliaria.

 CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 13 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

Sobre el particular, resulta pertinente señalar que, de conformidad con el marco normativo que regula la actividad valuatoria en Colombia, este tipo de estudios corresponde a profesionales inscritos en el Registro Abierto de Avaluadores (RAA), administrado por las Entidades Reconocidas de Autorregulación, quienes, dependiendo de la naturaleza del bien objeto de valoración, cuentan con la especialidad correspondiente para la elaboración de avalúos comerciales de bienes inmuebles urbanos y rurales y de derechos inmobiliarios, en los términos previstos por la Ley 1673 de 2013 y sus disposiciones reglamentarias.

En consecuencia, la determinación de un eventual detrimento patrimonial sustentado en la existencia de un canon de arrendamiento inferior al valor comercial del inmueble exige necesariamente un dictamen pericial elaborado por un avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores (RAA), medio de prueba que permita establecer objetivamente el valor económico del bien y cuantificar, en caso de existir, la diferencia patrimonial correspondiente.

Sin embargo, revisada la estructura organizacional y la planta de personal de la Contraloría General de Boyacá, se evidencia que la Entidad no cuenta dentro de su equipo técnico con profesionales que ostenten dicha especialidad ni con servidores públicos habilitados legalmente para emitir dictámenes valuatorios con el alcance técnico requerido para este tipo de análisis.

En tales condiciones, la información recaudada durante la atención de la denuncia no permite superar el estándar probatorio mínimo requerido para afirmar, con el grado de certeza exigido por la Ley 610 de 2000, la existencia de un daño patrimonial al Estado, ni resulta jurídicamente viable suplir dicha ausencia probatoria mediante apreciaciones subjetivas o inferencias carentes del correspondiente respaldo técnico especializado.

No obstante, la ausencia de dicho elemento probatorio no desvirtúa la relevancia de los hechos denunciados ni impide que los mismos sean objeto de un examen más amplio dentro del ejercicio ordinario del control fiscal. Por el contrario, la naturaleza de los cuestionamientos planteados evidencia la necesidad de desarrollar actuaciones propias del proceso auditor, escenario en el cual la Contraloría cuenta con mayores facultades para planear y ejecutar procedimientos de auditoría, incorporar pruebas técnicas, solicitar conceptos especializados y, de ser necesario, requerir la elaboración de avalúos comerciales que permitan establecer objetivamente si existió una afectación al patrimonio público.

En este contexto, resulta procedente dar aplicación a lo previsto en el literal c) del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, disposición conforme a la cual, cuando de la atención inicial de la denuncia se advierta la necesidad de que los hechos sean examinados dentro del ejercicio del control fiscal, deberá disponerse su traslado al proceso auditor, con el fin de que, en el marco de las competencias propias de dicha actuación, se adelanten las verificaciones técnicas, financieras y jurídicas que correspondan.

En mérito de lo expuesto, este Despacho considera que la presente denuncia no cuenta, en esta etapa de participación ciudadana, con los elementos técnicos necesarios para estructurar una actuación de responsabilidad fiscal, razón por la cual, en observancia del procedimiento previsto en el artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 y con fundamento en el principio de eficacia del control fiscal, se dispondrá el traslado de las diligencias al proceso auditor, para que, en ejercicio de sus competencias legales, se adelanten las actuaciones de control que permitan establecer, mediante el recaudo de la prueba técnica especializada correspondiente, si los hechos denunciados configuran o no un hallazgo con incidencia fiscal.

	CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ NIT. 891800721-8		Página	Página 14 de 15
	Macroproceso	MISIONAL	Código	GP-F-IP-05
	Proceso	GESTION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Versión	01
	Formato	INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Vigencia	23/11/2021

6.2.3. – CONCLUSIONES

Del análisis integral de los hechos objeto de denuncia, del acervo probatorio recaudado durante la etapa de atención de la misma y del marco normativo que regula el ejercicio del control fiscal, este Despacho concluye que, en el estado actual de la actuación, no se cuenta con los elementos de juicio suficientes que permitan establecer, con el grado de certeza exigido por la Ley 610 de 2000, la existencia de un daño patrimonial al Estado derivado de la ejecución del contrato de arrendamiento suscrito entre el Departamento de Boyacá y el señor Rafael Cortés. En efecto, la controversia planteada se fundamenta en la presunta desproporción entre el canon de arrendamiento pactado y el valor comercial que eventualmente correspondería al uso y explotación económica de los inmuebles objeto del contrato, circunstancia cuya verificación exige necesariamente la práctica de un medio de prueba de carácter técnico, consistente en un dictamen pericial elaborado por un Avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores (RAA), con competencia en la valoración de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios, prueba que no fue posible recaudar en el marco del trámite de atención de la denuncia.

En consecuencia, atendiendo el alcance y la finalidad del procedimiento previsto para la atención de denuncias en materia de control fiscal, esta Secretaria considera que los hechos puestos en conocimiento de la Contraloría ameritan ser objeto de un análisis más amplio en el escenario propio del proceso auditor, en el cual podrán adelantarse las actuaciones técnicas, financieras y probatorias necesarias para determinar, de manera objetiva, si la ejecución del contrato generó o no una afectación al patrimonio público. Por tal razón, y de conformidad con lo previsto en el literal c) del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, resulta procedente disponer el traslado de la presente actuación al proceso de control fiscal, para que, en ejercicio de las competencias legales asignadas a dicha dependencia, se evalúe la pertinencia de practicar el avalúo técnico correspondiente y se adopten las decisiones a que haya lugar conforme a los resultados que arroje dicho ejercicio de vigilancia fiscal.

VII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Conforme a lo expuesto previamente, se concluye en sede de Participación Ciudadana que no es procedente emitir un pronunciamiento definitivo respecto de la existencia de un presunto daño patrimonial al Estado, toda vez que el acervo probatorio que obra en el expediente resulta insuficiente para tal efecto, requiriéndose la práctica de un dictamen técnico especializado que permita determinar objetivamente si el canon de arrendamiento pactado corresponde al valor comercial de los bienes objeto del contrato.

Así las cosas, esta Secretaría General determina dar traslado de los hechos objeto de denuncia al proceso de control fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, con el fin de que, en el marco de las competencias propias del ejercicio auditor, se adelanten las actuaciones técnicas y probatorias a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, en uso de las atribuciones conferidas por la Resolución No. 072 de 2023.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR en SEDE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA el expediente de la Denuncia Fiscal D-26-026 adelantado en contra de la GOBERNACIÓN DE BOYACÁ, por las razones expuestas en la parte motiva del presente Informe.

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

ARTÍCULO SEGUNDO: INCORPORAR al expediente de la denuncia D-26-026 la documental generada a partir del Auto S.G. N° 026 del 23 de abril de 2026.

ARTÍCULO TERCERO: TRASLADAR a la Dirección Operativa de Control Fiscal el expediente de la denuncia D-26-026.

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

ARTÍCULO QUINTO: Contra el presente informe no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JUAN CARLOS PINILLA CAMARGO
Secretario General (e)
Contraloría General de Boyacá