



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356
(24 de Septiembre de 2020)

*"Por la cual se surte un Grado de Consulta dentro del expediente
No. 077-2018. ANTE EL MUNICIPIO DE PÁEZ - BOYACÁ"*

LA CONTRALORA GENERAL DE BOYACÁ

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993, Ley 330 de 1996, Ley 610 del 2000, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011, la Ordenanza 045 de 2001, Ordenanza 039 de 2007 y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo expuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, la Contralora General de Boyacá, por ser funcionalmente el superior jerárquico para este tipo de procesos y al ser objeto de consulta el Auto No. 233 del 20 de agosto de 2020, **POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE ARCHIVO DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NO. 077-2018 QUE SE ADELANTA ANTE EL MUNICIPIO DE PÁEZ - BOYACÁ**, es competente para conocer del asunto por su naturaleza.

HECHOS

La presente Investigación fiscal tiene su origen en Auto No. 0209 del 9 de agosto de 2018 emanado de la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, con fundamento en la Denuncia No. 0-17-178 municipio de Páez, interpuesta por BEYER ERNESTO GORDILLO ALFONSO, relacionada con la construcción por parte del municipio de Páez, en cabeza de su alcalde JUAN DIEGO MORALES, de unos gaviones en la finca arbolito de la Vereda Ceibal del municipio de Páez sin la calidad requerida, por cuanto se encuentran en mal estado, evidenciándose mala calidad de la obra.

Indica la Secretaria General dentro del Auto señalado que de acuerdo al Informe Técnico D.C.O.C.I. No. 022 del 11 de mayo de 2018, proferido con ocasión a la visita realizada a la Vereda el Ceibal del Municipio de Páez el día 10 de abril de 2018, por el arquitecto CARLOS ANDRES PEREZ ORDUZ, Director Operativo de Obras, se halló que la obra se encontraba en mal estado y como consecuencia de ello ya no estaba

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356
(24 de Septiembre de 2020)

cumpliendo su función. Además, que en lo que respecta a la comparación de precios se encontró una diferencia mínima de sobrecosto de **CIENTO TRES MIL VEINTICUATRO PESOS (\$103.024) M/CTE.**

Sin embargo, en el Auto de Traslado, la Secretaria General señala que el posible detrimento patrimonial no solamente versa sobre la diferencia avizorada en la comparación de precios realizada por parte de la Dirección Operativa de Obras Civiles y Valoración de Costos Ambientales, sino por la totalidad de la suma pactada y cancelada dentro de la Invitación Pública Mínima Cuantía No. MP-IMC-091-2015, es decir, **Dieciocho millones de pesos (\$18.000.000) M/CTE.**

PROVIDENCIA CONSULTADA

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá a través de Auto No. 233 del 20 de agosto de 2020, entre otras cosas decidió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el archivo por los hechos objeto del proceso de responsabilidad fiscal No. 077-2018 que se adelanta ante el municipio de Páez, identificado con el Nit. No. 800.049.508-3, de conformidad con el artículo 47 de la ley 610 de 2000, a favor de **JUAN DIEGO MORALES CALDERON**, identificado con la c.c. No. 86.079.549 de Villavicencio, en calidad de alcalde del municipio de Páez, periodo 2012-2015; **LUIS WILSON RODRIGUEZ PAEZ**, identificado con la c.c. No. 74.341.501 de San Miguel de Sema, en calidad de Secretario de Planeación, periodo 2012-2015, y supervisor de la invitación pública No. MP-IMC-091-2015 por lo expuesto en la parte considerativa del presente auto fiscal.”

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y JURIDICAS

A partir de la entrada en vigencia de la carta política de 1991 la República de Colombia, se erigió como un Estado Social de Derecho, el cual en sede jurisprudencial ha sido entendido como aquel donde las actuaciones de sus autoridades públicas se rigen con fundamento en normas, siendo la Constitución Política la más importante; la connotación de social dada al estado de derecho significa que el deber ser de las autoridades del estado es la materialización de los

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356 (24 de Septiembre de 2020)

derechos de los ciudadanos, especialmente los fundamentales, y la prevalencia del interés general.

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

En desarrollo del presupuesto constitucional indicado el legislador expidió, para el caso de los procesos de responsabilidad fiscal, la ley 610 del año 2000, por medio de la cual se estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las diferentes Contralorías. Dicha disposición legal fue modificada, en algunos aspectos particulares, por la ley 1474 del año 2011, también llamada estatuto anticorrupción.

Ahora bien, resulta imperativo citar el artículo 1 de la ley 610 de 2000 el cual dispone:

“El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”.

Siendo finalidad de los procesos de Responsabilidad Fiscal la protección y la garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir, en sentencia C -512 de 2013 Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, afirma:

“(...) La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356 (24 de Septiembre de 2020)

operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. Desde hace ya varios años, la jurisprudencia reiterada de este tribunal deja en claro que el proceso de responsabilidad fiscal es netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características

“El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: (i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal (...).”

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

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

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356 (24 de Septiembre de 2020)

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

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

- 1) **Se dicte auto de archivo.** (Negrilla fuera de texto).
- 2) Cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

Así las cosas, es necesario mencionar que el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, tiene como fundamento la protección del bien jurídico relacionado con los intereses patrimoniales del Estado, pilar que dirige la actuación del investigador para establecer la existencia de un daño patrimonial e indicios serios sobre los posibles autores del mismo.

Por lo anterior, es preciso señalar que la Corte Constitucional mediante **SENTENCIA C-840-01**, estipula lo siguiente:

*"Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, **causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa.** Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las*

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356 (24 de Septiembre de 2020)

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

VALORACION Y ANALISIS PROBATORIO

Como quiera que el motivo por el cual el Auto No. 233 emanado de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, surte el grado de consulta en virtud de la orden de archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado con el No. 077-2018 y adelantado ante el municipio de Páez-Boyacá, se realizará control en el estadio procesal pertinente.

La Ley 610 DE 2000, mediante la cual, se establece el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal de competencia de las Contralorías, en su artículo 5º menciona los elementos de la responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 5º - ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. *La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

Un daño patrimonial al Estado.

Un nexo causal entre los elementos anteriores".

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

A través de las actuaciones procesales, se obtuvo información presentada por la Secretaria General de la Contraloría General de Boyacá, donde mediante Denuncia presentada por BEYER ERNESTO GORDILLO ALFONSO, se establecieron presuntas irregularidades la ejecución de la invitación Publica No. MP-IMC.091-2015 del Proceso

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356
(24 de Septiembre de 2020)

Modalidad Selección Mínima Cuantía, donde el contratante era el Municipio de Páez y el Contratista COINCOS EL ARTE DE LA INGENIERIA, identificado con el NIT. 900.797.184-1, Representada legalmente por YAMITH ARENAS ARIAS, cuyo objeto era: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN MURO SOBRE LA VÍA AGUBLANCA – URURIA DEL MUNICIPIO DE PÁEZ BOYACÁ", se estableció un detrimento por valor de **DIECIOCHO MILLONES DE PESOS (\$18.000.000)**, en cabeza de los señores **JUAN DIEGO MORALES CALDERON**, identificado con la c.c. No. 86.079.549 de Villavicencio, en calidad de alcalde del municipio de Páez, periodo 2012-2015 y **LUIS WILSON RODRIGUEZ PAEZ**, identificado con la c.c. No. 74.341.501 de San Miguel de Sema, en calidad de Secretario de Planeación, periodo 2012-2015, y Supervisor de la Invitación Pública No. MP-IMC-091-2015.

Para resolver el Grado de Consulta considera el Despacho que debe determinarse si el valor establecido y mencionado anteriormente como detrimento patrimonial comporta reproche fiscal y por ende determinación de responsabilidad de la misma índole, o si por el contrario no se generó ningún tipo de daño patrimonial al Estado, sin poder endilgarse responsabilidad fiscal.

Adicionalmente se señala que la obra realizada mediante el Proceso Modalidad Selección Mínima Cuantía se encontraba en mal estado y como consecuencia de ello ya no estaba cumpliendo su función; en lo que respecta a la comparación de precios se encontró una diferencia mínima de sobrecosto de **CIENTO TRES MIL VEINTICUATRO PESOS (\$103.024) M/CTE.**

Dentro de la versión libre de los implicados, se manifiesta que en el año 2015 el Tribunal Administrativo de Boyacá, profirió fallo ordenando al Municipio de Páez realizar obras de mitigación y prevención en las veredas Ceibal y Aguablanca, en el marco de la Acción Popular 2008-0038. Por lo cual, el señor JUAN DIEGO MORALES CALDERÓN, en calidad de alcalde municipal, convoca al comité municipal de riesgo, con el fin de dar a conocer la Sentencia mencionada y tomar medidas orientadas al cumplimiento de la misma. Allí se determinó la construcción de un Muro de Gavión con ubicación paralela a la vía, a fin de garantizar la movilidad la movilidad de la población.

Éste Despacho al examinar el expediente No. 077-2018, encuentra que la Dirección de Obras civiles y Valoración de costos Ambientales de la Contraloría General de

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356 (24 de Septiembre de 2020)

Boyacá, mediante informe técnico DCOCI No. 022 de fecha 11 de mayo de 2018 (fl.19-23), como resultado de la inspección en el lugar donde se ejecutó la obra, indicó que el colapso del muro de contención en gaviones y que el mismo ya no cumple con su función y que esto se debe a las consecuencias por movimientos de la tierra.

Adicionalmente, se indica que los precios se encuentran en promedio ajustados, según el estudio de precios tomando como parámetro la comparación (sic) Resolución No. 076 del 23 de agosto de 2013, mediante la cual, la Gobernación de Boyacá Fija Lista de Precios Unitarios para contratos de Obra Pública en el Departamento de Boyacá, sin embargo, se encuentra una diferencia mínima de \$10.024 pesos que puede ser justificado en la variación del ítem estudio y diseños dependiendo de la persona encargada de los mismos.

Teniendo en cuenta que el Daño patrimonial al Estado es el elemento más importante para determinar la responsabilidad fiscal, se llega a la conclusión que en este caso fue desvirtuado dicho elemento, por lo tanto, no hay lugar a responsabilidad fiscal, ya que la Dirección de Obras civiles y Valoración de costos Ambientales de la Contraloría General de Boyacá, mediante informe técnico DCOCI No. 022 de fecha 11 de mayo de 2018, demostró que la obra verificada se encontraba en mal estado por motivos de movimientos de tierra en la zona y que el muro de contención en gaviones fallo por consecuencia de movimientos del terreno teniendo en cuenta que por la zona pasa una falla geológica.

Está demostrado dentro del proceso que la causa por la cual el muro de contención en gaviones ya no está cumpliendo con su función, no es atribuible ni al Alcalde del municipio de Páez periodo 2012-2015 el señor **JUAN DIEGO MORALES CALDERON**, ni al secretario de planeación y supervisor de la invitación pública No. MP-IMC-091-2015 **LUIS WILSON RODRIGUEZ PAEZ**, por lo que la misma fue plenamente justificada, debido a un motivo ajeno a su voluntad, exonerándolos de responsabilidad fiscal.

En consecuencia, esta instancia de consulta confirmará lo decidido por el A quo a través de Auto No. 233 del 20 de agosto de 2020, **POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE**

ARCHIVO DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NO. 077-2018 QUE SE ADELANTA ANTE EL MUNICIPIO DE PÁEZ – BOYACÁ.

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356
(24 de Septiembre de 2020)

En mérito de lo expuesto, la Contralora General de Boyacá,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el Auto No. 233 del 20 de agosto de 2020, emanado de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFIQUESE esta resolución de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la ley 1474 del 2011.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición, una vez ejecutoriada devuélvase a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Contra esta Resolución no procede ningún recurso.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

MARTHA BIGERMAN AVILA ROMERO
Contralora General de Boyacá

Asesor del Despacho: John Fredy Rojas Sarmiento

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

www.cgb.gov.co – cgb@cgb.gov.co

Calle 19 No. 9-95 Piso 5°. Teléfono 7 422011. Fax 7 426396



CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ
DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°. 356
(24 de Septiembre de 2020)

Judicante: Angela Camila Acevedo Galindo