



## CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

*"Por la cual se surte un Grado de Consulta dentro del expediente No - 094-2018"*

### 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, Leyes 42 de 1993, 1437 de 2011, 1474 de 2011, 330 de 1996 y 610 del 2000, 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. 229 del 20 de agosto de 2020, por medio del cual **SE PROFIERE ARCHIVO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NO. 094-2018 ADELANTADO ANTE EL MUNICIPIO DE SATIVANORTE- BOYACÁ**, es competente para conocer del asunto por su naturaleza.

### HECHOS

La Secretaria General de Boyacá remite a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal auto no. 299 de fecha 28 de noviembre de 2018, a través del cual se traslada la denuncia de fecha 28 de agosto de 2017, presentada por Duvan Javier Correa Ronderos, en calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Sativanorte, por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de obra pública no. 2014-004 cuyo objeto consistía en la Construcción etapa 2 coliseo o polideportivo cubierto del colegio Nuestra Señora del Rosario del Municipio de Sativanorte.

---

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

[www.cgb.gov.co](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto: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°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

Por medio de la denuncia se menciona que el coliseo no se encuentra en uso por motivos de riesgo, ya que la cubierta se desprendió por partes y puede que ocasione accidentes a los estudiantes del centro educativo, estableciéndose un presunto daño patrimonial al estado por valor de \$63.898.368, correspondiente al valor de la cubierta.

### PROVIDENCIA CONSULTADA

La dirección operativa de Responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Boyacá a través de auto 229 del 20 de agosto de 2020, entre otras cosas decidió:

**ARTÍCULO PRIMERO. – Archivar** el proceso ordinario de responsabilidad fiscal radicado bajo el no. 094-2018, adelantado ante el municipio de Sativanorte Boyacá, a favor de JOSE MAXIMINO SUAREZ LEON, identificado con c.c. no. 4.245.350 de Sativanorte, en calidad de Alcalde del Municipio de Sativanorte, durante la vigencia 2012-2015, RICARDO CATIBLANCO BONILLA, identificado con c.c. no. 7.307.388, en calidad de contratista dentro del contrato de obra no. 2014-004, ROLANDO PULIDO MARTINEZ, identificado con c.c. 7.124.591, en su calidad de interventor del contrato de obra no. 2014-004, JOSE LUIS SEPULVEDA AGUDELO, identificado con c.c. 7.188.554, en su calidad de Secretario de Planeación de Sativanorte y supervisor del contrato de obra no. 2014-004, y en calidad de tercero civilmente responsable a favor de la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A. y la ASEGURADORA SEGUROS DEL ESTADO S.A., de conformidad con lo anteriormente expuesto.

### 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



## CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°362  
( 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:

---

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

[www.cgb.gov.co](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto: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°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

*“(...) La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. Desde hace ya varios años, la jurisprudencia reiterada de este tribunal deja en claro que el proceso de responsabilidad fiscal es netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos.*

### PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características

*“El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: (i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) 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

---

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

[www.cgb.gov.co](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto: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°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración, donde el superior jerárquico en ejercicio de su competencia funcional revisa o examina dicha decisión.

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

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

En materia fiscal, el artículo 18 de la Ley 610 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.

---

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

[www.cgb.gov.co](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto: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°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

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

*"Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, **causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa.** Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales. (Negrilla fuera de texto).*

El artículo 4 de la Ley 610 de 2000 igualmente manifiesta que *"la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal"*.

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

*"Artículo 5° - 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". (Negrilla fuera del texto)*



## CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

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

Ahora bien, se hace necesario entender qué es el Daño patrimonial al Estado y de esta manera analizar si realmente se constituye dicho elemento; para tal fin el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 indica:

“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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales 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.

Respecto a este tema, la Contraloría General de la República, mediante Concepto 80112 EE15354 del 13 de marzo de 2006 ha indicado que el daño patrimonial al Estado es un *“fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico; consiste en la pérdida de recursos por parte del Estado... podemos establecer que el daño patrimonial al Estado es un perjuicio material - quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial-”*.

### VALORACION Y ANALISIS PROBATORIO

En ejercicio del control de legalidad de que trata el artículo 18 de la ley 610 de 2000, atribuido al Despacho de la Contralora General de Boyacá, el mismo verificara la decisión adoptada por la Dirección Operativa de Responsabilidad

---

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

[www.cgb.gov.co](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto: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°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

Fiscal. Para decantar lo mencionado se valorarán los elementos de prueba aportados durante el curso de la investigación fiscal.

La génesis del proceso radica en la denuncia presentada por el Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Sativanorte, el cual aduce que el Polideportivo o Coliseo existente en el colegio nuestra señora del Rosario, no funciona por las fallas de la cubierta del mismo. Posteriormente la Dirección de Obras Civiles y Valoración de Costos Ambientales presenta informe, a través del cual señala un presunto daño patrimonial al estado por valor de \$63.898.368, correspondientes al valor pagado por la cubierta que no se encuentra en funcionamiento.

El día 19 de diciembre de 2018 el implicado RICARDO CASTIBLANCO BONILLA, presenta escrito por medio del cual anexa acta técnica de obra del 3 de noviembre de 2018, suscrita entre el contratista e interventor, la cual contiene constancia de los trabajos realizados en el polideportivo del Colegio Nuestra Señora del Rosario de Sativanorte, los cuales tenían el **objeto de rehabilitar y dejar en funcionamiento dicha obra**. Por lo anterior solicita se archive el proceso. Exactamente en el acta se consignan los trabajos realizados así:

- Se reforzó toda la cubierta con tornillo de fijación y platina en aproximadamente 450 unidades, cubriendo toda el área de la cubierta.
- Se repusieron e instalaron las tejas dañadas o deterioradas en una cantidad de 22 tejas de longitud 11.08 m.
- Se aplicó Sika flex donde se requería. Refieren en el acta que con las actividades y trabajos realizados se vuelve a poner en funcionamiento el polideportivo sin ningún tipo de riesgo.

El día 15 de enero de 2019 JOSE MAXIMINO SUAREZ LEON rinde versión libre, dentro de la cual se destaca: *"yo saque el tiempo para ir al polideportivo el día de ayer 14 de enero de 2019 y me cerciore de la situación en compañía del secretario de planeación, ingeniero Duvan Correa, visitamos el polideportivo y tomamos fotografías del estado en que se encuentra, confirmando **que el polideportivo se encuentra actualmente en uso**, puesto que el ingeniero Ricardo Castiblanco,*

---

CONTROL FISCAL CON PARTICIPACION SOCIAL

[www.cgb.gov.co](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto: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°362 ( 24 de Septiembre de 2020 )

*constructor de la obra, se presentó el año pasado en el mes de octubre y reparo los daños, que eran colocar tejas nuevas y asegurar la totalidad de la cubierta. Lo que sí quiero dejar claro es que desde la construcción del polideportivo cuando yo ejercía mi cargo de alcalde, después de que la obra fuera puesta al servicio de los alumnos, tuvimos problemas en más de una ocasión, pues los estudiantes se subían sobre la cubierta y en dos ocasiones desprendieron las tejas.*

Por su parte RICARDO CASTIBLANCO BONILLA el día 15 de enero de 2019 compareció a versión libre, en la cual, entre otras cosas, manifestó: *“las obras se ejecutaron de acuerdo a los diseños, estudios y especificaciones técnicas que suministro el municipio de Sativanorte, obra que se entregó a entera satisfacción el día 15 de abril de 2015. Ocurrieron varias situaciones con la cubierta de éste polideportivo, específicamente con la ruptura de las tejas, ya que hubo personas que se subieron y caminaron sobre la cubierta, ocasionando daños a la misma. A petición de la administración municipal se solicitó que se arreglaran los daños, accedí porque en ese lapso de tiempo se estaban ejecutando otras cubiertas. A comienzos de 2016 vuelven y dañan las tejas, la alcaldesa vuelve a decirme que arregle la situación, accedí, arreglando varias tejas. En el año 2017 vuelvo y recibo una foto del secretario de planeación donde se ve un daño ocasionado a una teja, yo le manifiesto que ya no podía colaborar con más arreglos. En el año 2018 vuelvo y realizo trabajos y la cubierta vuelve a quedar en buen estado y en funcionamiento, de igual forma vuelvo y recalco a la administración la situación de la vigilancia, del buen uso de la infraestructura, ya que, si no se lleva a cabo ésta, seguiremos con la misma situación de estar arreglando la cubierta a cada rato.*

Además de las versiones libres y del escrito allegado, se aportaron registros fotográficos que demuestran que efectivamente el contratista ha realizado reparaciones en diferentes periodos de tiempo, los cuales además indican que conforme a esos arreglos y reparaciones el polideportivo se ha entregado en condiciones de funcionamiento normal. Las circunstancias ajenas a la voluntad del contratista y del alcalde no pueden edificar responsabilidad fiscal alguna, por el contrario, las mismas constituyen un elemento fundamental que permite al operador fiscal llegar a la convicción de que las reparaciones no obedecieron a la



## CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°362  
( 24 de Septiembre de 2020 )

utilización de materiales no óptimos, a la falla estructural de la obra, sino que obedecieron a acciones de terceros que dañaron la cubierta, por el uso indebido de la misma.

Por las anteriores consideraciones no resulta procedente continuar con la investigación fiscal, al determinarse con certeza que los daños fueron reparados, a pesar de que los mismos obedecían a comportamientos irresponsables de tercero.

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

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto No. 229 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.

### NOTIFÍQUESE 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](http://www.cgb.gov.co) – [cgb@cgb.gov.co](mailto:cgb@cgb.gov.co)

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