



## CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

*"Por la cual se surte un Grado de Consulta dentro del expediente No – 037-2012"*

### 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. 006 del 21 de enero de 2021, por medio del cual **SE FALLA SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL EXPEDIENTE NO. 037-2012**, es competente para conocer del asunto por su naturaleza.

#### HECHOS

Mediante oficio DOCF 090 de fecha 9 de enero de 2012 la Dirección Operativa de Control Fiscal, remitió a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal hallazgo fiscal con ocasión a la ejecución del contrato de obra pública 274 de 2009, celebrado por el Municipio de Turmequé.

La Dirección Operativa de Responsabilidad a través de auto 242 del 25 de abril de 2012, ordenó ruptura de unidad procesal, en atención a que en el referido contrato existían dos hechos generadores diferentes, por lo cual se determinó establecer el radicado 037-2012 para lo concerniente al presunto faltante en la ejecución de la obra.

---

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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

Mediante auto 0413 de fecha 28 de junio de 2012 se ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Así mismo por medio de auto 364 de 14 de septiembre de 2020, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal imputo responsabilidad fiscal en contra de MARIA INES OSORIO MORENO, ALFONSO LEGUIZAMON ROJAS, FREDY ALEXANDER DUARTE PEREZ Y RAMIRO HERNAN LOPEZ.

### PROVIDENCIA CONSULTADA

La Dirección Operativa de Responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Boyacá a través de auto 006 del 21 de enero de 2021, entre otras cosas decidió:

**ARTÍCULO PRIMERO.** – Fallar sin Responsabilidad Fiscal, de conformidad con el artículo 54 de la ley 610 de 200, por los hechos que tienen que ver con el proceso de responsabilidad fiscal no. 037-2012 en cuantía de \$155.992.024, a favor de MARIA INES OSORIO MORENO C.C. 24.196.605, ALFONSO LEGUIZAMON ROJAS C.C. 4.076.929, FREDY ALEXANDER DUARTE PEREZ C.C. 7.180.134, RAMIRO HERNAN LOPEZ C.C. 7.168.504, tercero civilmente responsable LA PREVISORA S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A.

### 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 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

---

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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

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.

Resulta imperativo citar el artículo 1 de la ley 610 de 2000 el cual dispone:

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

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

*“(...) La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. Desde hace ya varios años, la jurisprudencia reiterada de este tribunal deja en claro que el proceso de responsabilidad fiscal es netamente administrativo. Este*

---

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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

*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](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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

*“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.*
- 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. *(Negrilla fuera de texto).*

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,***

---

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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

**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".

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.



## CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL

RESOLUCIÓN N°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

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

Corresponde al Despacho realizar el control de legalidad instituido por el legislador, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 610 de 2000, con el propósito de verificar la decisión adoptada por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal.

Como se relación en líneas anteriores el objeto del proceso de responsabilidad fiscal lo constituye el resarcimiento del daño sufrido por la respectiva entidad, es decir el elemento fundamental de la estructuración de la responsabilidad fiscal es el daño patrimonial al Estado. El fundamento de la decisión del A Quo consiste en la determinación de la no existencia de daño patrimonial.

---

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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

En primera medida debe el Despacho resaltar que en el expediente se destaca contrato de prestación de servicios no. 05 de fecha 2 de enero de 2015, celebrado entre EMTURMEQUE y SERVIMARQUEZ, cuyo objeto consistía en disposición final de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos, a cargo de EMTURMEQUE. Aunado a lo anterior existen cuentas de cobro en favor de EMTURMEQUE y con cargo a los municipios de TIBANA Y CIENEGA, facturas correspondientes al año 2015.

Aunado a lo anterior resulta imperativo señalar que reposan en el expediente los contratos de prestación de servicios descritos a continuación:

- 011 de 2017 celebrado con SERVIMARQUEZ
- 007 de 2016 celebrado con SERVIMARQUEZ
- 016 de 2018 celebrado con SERVIMARQUEZ
- 001 de 2018 celebrado con el municipio de NUEVO COLON
- 004 de 2018 celebrado con el municipio de JENESANO

Los contratos relacionados ostentaban el objeto de disposición de residuos sólidos en la Planta de Tratamiento Mecánico- Biológica. En dichos instrumentos contractuales se evidencia la existencia de formatos de relación de toneladas por rutas de disposición final.

Así mismo existió convenio no. 010-2015, celebrado entre EMTURMEQUE y el Municipio de Turmequé (Boyacá), cuyo objeto consistía en *"suministro por parte de la empresa de servicios públicos de turmequé, de quinientos bultos de suplemento orgánico para el mejoramiento de suelos y praderas del municipio de Turmequé-Boyacá... producto de la lombricultura implementada en la planta de tratamiento de residuos sólidos del municipio.*

Debe el Despacho hacer claridad en que el objeto de la investigación fiscal que nos ocupa, se centra en lo concerniente al contrato 274 de 2009, el cual tenía como objeto la puesta en marcha de la planta a través de obras para la instalación eléctrica, capacitación de personal y el suministro de dos máquinas. Respecto a dicho contrato, génesis del proceso de responsabilidad fiscal, en el expediente descansan acta de inicio, actas parciales de obra, adicionales, y acta de recibo final

---

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°.054  
( 15 de Febrero de 2021)

de fecha 15 de diciembre del año 2010, (fls 65-204). Concomitante con lo mencionado cabe precisar que el informe técnico 009 de 2011 determinó que la instalación eléctrica ejecutada con ocasión del contrato 274 de 2009, fue funcional y presto el servicio para el cual fue contratada, precisando que se realizó prueba de funcionamiento de los elementos eléctricos y maquinaria suministrada.

A folio 753 se observa acta de visita del 22 de febrero de 2018, donde se evidencia el funcionamiento de la red eléctrica, la cual surte de energía a las máquinas existentes en la planta; además se observa personal humano desarrollando las actividades propias del objeto de la planta.

En lo que respecta a las pruebas testimoniales debe decirse que MARIO ANTONIO VILLAMARIN y GIOVANNY VELA BERNAL, bajo la gravedad de juramento, fueron uniformes en señalar que la red eléctrica de la planta funcionó, en la medida que se contrató prestación de servicios de energía temporales con la Empresa de Energía de Boyacá- EBSA.

Los instrumentos contractuales mencionados demuestran que la planta de tratamiento del Municipio de Turmequé ha funcionado y que por consiguiente los recursos públicos objeto de investigación cumplieron con su objetivo o destinación. Así mismo las demás pruebas existentes conducen a determinar el cumplimiento del objeto del contrato 274 de 2009, y por ende la correcta inversión de los recursos públicos previstos para la ejecución de dicho contrato. Al establecerse con certeza la correcta inversión de los recursos públicos del contrato génesis de la investigación, evidentemente se advierte la no existencia de daño patrimonial alguno, el cual, como se señaló anteriormente, constituye el elemento más importante de la determinación de la responsabilidad fiscal. Al no concurrir dicho elemento, ostenta el operador fiscal, el deber de fallar sin responsabilidad fiscal.

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



**CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ**  
**DESPACHO DE LA CONTRALORA GENERAL**

RESOLUCIÓN N°.054  
 ( 15 de Febrero de 2021)

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto No. 006 del 21 de enero de 2021 emanado de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal.

**ARTICULO 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 ROMER**  
 Contralora General de Boyacá

Asesor del Despacho: John Fredy Rojas Sarmiento