



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA COMÚN DE PROCESOS FISCALES

ESTADO No. 64

Fijado el veinte (20) de septiembre de 2023 - 7:30 A.M

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

No.	NÚMERO DE EXPEDIENTE	NATURALEZA DE PROCESO	IMPLICADOS	FECHA DE LA PROVIDENCIA	ASUNTO DE LA PROVIDENCIA
1	RF-180000-001-20	Responsabilida Fiscal	Luis Guillermo Ramos Vergara Adriana Carolina Nieto Campos	19/09/2023	"Por medio del cual se resuelve un grado de consulta"
2	RF-180000-002-20	Responsabilida Fiscal	Luis Guillermo Ramos Vergara Ricardo Alfonso Ferro Lozano	19/09/2023	"Por medio del cual se resuelve un grado de consulta"

MANUEL JOSE GARCIA CASTANO
SECRETARIO COMÚN DE PROCESOS FISCALES

"La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016. Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo"

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Bogotá D.C., 19 SEP 2023

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Radicado: RF-180000-001-20
Implicados: Luis Guillermo Ramos Vergara
Adriana Carolina Nieto Campos
Tercero Civilmente Responsable: Axa Colpatria Seguros S.A.
Entidad Afectada: **CONTRALORÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ**

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política de Colombia modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 que dispuso que "(...)La *vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República (...)*", el Decreto Ley 272 de 2000, artículo 23, numeral 4, la Resolución Orgánica 08 de 2011, artículo 3, numeral 2 y la Resolución Orgánica 02 de 2020, artículos 1 y 2, expedidas por la Auditoría General de la República – AGR; la Auditoría Delegada para la Vigencia de la Gestión Fiscal es competente para conocer y decidir el Grado de Consulta de la decisión de archivo proferida por el *a quo* teniendo como fundamento el siguiente sustento:

II. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

Resolución Reglamentaria N° 003 de 2020 mediante la cual se ordena la suspensión de términos en procesos fiscales; y Auto N° 0046 del 17 de marzo de 2020 proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva ordeno la suspensión de términos en los hallazgos, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal a partir del día 17 de marzo de 2020 inclusive hasta tanto no se decida otra cosa al interior de la entidad.

Resolución Reglamentaria N° 006 del 1 de junio de 2021 se ordena la reanudación de términos respecto de las indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal, administrativos sancionatorios fiscales y de jurisdicción coactiva.

III. ANTECEDENTES

Entre la Contraloría de Bogotá y la abogada Adriana Carolina Nieto Campos se suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales 021-2017, con un plazo de ejecución de 6 meses, comprendido entre el 22 de febrero de 2017 y el 21 de agosto de 2017, por valor de \$43.200.000, con el objeto de "*Contratar los servicios profesionales – abogados – para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá*".

El objeto del citado contrato fue materia de análisis de la auditoría efectuada por parte de la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá, con ocasión de la auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular correspondiente a la

vigencia 2017, PAAF 2018, realizada al componente contractual en la Contraloría de Bogotá, en la que se estableció el hallazgo administrativo 3.9.4. ante la "Inexistencia de soportes que prueben la ejecución de actividades y/o productos generados con la ejecución del contrato 21 de 2017(...)".

En la auditoría se determinó que los informes presentados por la contratista no tenían los soportes que permitieran evidenciar el cumplimiento de la totalidad del objeto contractual, y que, pese a lo anterior, el supervisor del contrato aprobó y suscribió la cuenta de cobro para el pago del 100% del valor pactado.

IV. ACTUACIONES PROCESAL

Las principales actuaciones surtidas en el proceso, se resumen así:

- Auto del 12 de agosto de 2019, por medio del cual se apertura la indagación preliminar No. 004 de 2019. (Folios 54 al 58 del Cuaderno Principal del Expediente).
- El 12 de septiembre de 2019 se realiza visita administrativa fiscal en la dependencia de la Subdirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. (Folios 61 al 62 del Cuaderno Principal del Expediente).
- El 17 de octubre de 2019 se realiza visita administrativa fiscal en la dependencia de la Subdirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. (Folio 63 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto 002 del 10 de febrero de 2020, por el cual se decide el mérito de la indagación preliminar 004 de 2019. (Folios 65 al 69 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto del 26 de febrero de 2020, por el cual se apertura el proceso de responsabilidad fiscal 180000-001-20. (Folios 71 al 82 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Mediante oficio con numero de radicado 2020124 de fecha 04 de marzo de 2020 se comunica el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal No. 180000-001-20 de fecha 26 de febrero de 2020, a la compañía de seguros Axa Colpatria Seguros S.A., con el fin de dar cumplimiento en el inciso 2 del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, vinculándola en calidad de tercero civilmente responsable. (Folio 83 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto 018 del 16 de marzo de 2020, por el cual se reconoce personería jurídica a un apoderado en el proceso de responsabilidad fiscal 180000-001-20. (Folio 89 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Resolución No. 008 del 17 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública y se suspenden los términos procesales en la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá, expedida por la doctora Sandra Jeannette Camargo Acosta Auditora Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C. (Folios 91 al 92 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Resolución No. 007 del 13 de abril de 2020, por la cual se prorroga la suspensión de los términos procesales en la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá, expedida por la doctora Sandra Jeannette Camargo Acosta Auditora Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C. (Folios 93 al 94 del Cuaderno Principal del Expediente).

- Resolución No. 009 del 04 de mayo de 2020, por la cual se prorroga la suspensión de los términos procesales en la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá, expedida por la doctora Sandra Jeannette Camargo Acosta Auditora Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C. (Folios 95 al 96 del Cuaderno Principal nro. 1 del Expediente).
- Resolución Reglamentaria No. 003 del 16 de marzo de 2020, expedido por la señora Auditora General de la República "Por la cual se suspende términos en la Auditoría General como medida transitoria por motivos de salubridad pública". (Folio 97 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0046 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se suspenden términos en hallazgos, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal em trámite. (Folios 98 al 99 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Resolución Reglamentaria nro. 006 de 2021 del 01 de junio de 2021, por medio del cual se reanudan los términos dentro de las actuaciones administrativas en los procesos fiscales de indagaciones preliminares, responsabilidad fiscal, administrativos sancionatorios fiscales y jurisdicción coactiva que se adelantan en la Auditoría General de la República. (Folios 105 al 106 del Cuaderno Principal nro. 1 del Expediente).
- Auto del 01 de junio de 2021, por medio del cual se avoca conocimiento de un proceso de responsabilidad fiscal remitido por competencia por la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá D.C. (Folios 107 al 109 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0064 del 07 de diciembre de 2021, por medio del cual se reconoce personaría un apoderado judicial. (Folio 113 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0071 del 10 de diciembre de 2021, por medio del cual se ordena una notificación por aviso en página web. (Folio 114 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0076 del 15 de diciembre de 2021, por medio del cual se reconoce personaría jurídica un apoderado judicial. (Folio 115 del Cuaderno Principal del Expediente).
- La señora ADRIANA CAROLINA NIETO CAMPOS, presunta responsable fue notificada por aviso del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal el 28 de diciembre de 2021. (Folios 119 al 120 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0070 del 24 de febrero de 2022, por medio del cual se resuelve una solicitud a una apoderada. (Folio 123 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0096 del 03 de marzo de 2022, por medio del cual se ordena oficiar a un consultorio jurídico para que designe un representante de un tercero determinado. (Folio 124 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0221 del 31 de marzo de 2022, por medio del cual se nombra defensor de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 137 al 138 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0383 del 12 de mayo de 2022, por medio del cual se resuelve una solicitud de renuncia al poder. (Folios 157 al 158 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0439 del 26 de mayo de 2022, por medio del cual se ordena oficiar a un consultorio jurídico para que designe un representante de un tercero determinado. (Folio 159 del Cuaderno Principal del Expediente).

- Auto nro. 0564 del 23 de agosto de 2022, por medio del cual se resuelve solicitud de expedición de copias. (Folio 172 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0565 del 23 de agosto de 2022, por medio del cual se nombra defensor de oficio o representante de tercero determinado. (Folios 174 al 175 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0599 del 05 de septiembre de 2022, por medio del cual se resuelve solicitud de expedición de copias. (Folio 180 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0691 del 14 de octubre de 2022, por medio del cual se accede a una solicitud de copias. (Folio 184 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0087 del 09 de febrero de 2023, por medio del cual se decide sobre un reconocimiento de personaría. (Folios 199 al 200 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0359 del 01 de junio de 2023, por medio del cual se requiere a un consultorio jurídico. (Folio 208 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 0363 del 01 de junio de 2023, por medio del cual se requiere información del consultorio jurídico. (Folio 211 del Cuaderno Principal del Expediente).
- Auto nro. 00520 del 24 de agosto de 2023, por medio del cual se archiva el proceso de responsabilidad fiscal. (Folios 213 al 217 del Cuaderno Principal del Expediente).

IV. FUNDAMENTOS LEGALES

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, señala que el Grado de Consulta se estableció *"en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales"*.

El mismo artículo determina que procede la consulta entre otros casos *"(...) cuando dicte auto de archivo (...)"*.

Frente al grado de consulta la Corte Constitucional ha expresado qué:

*"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 la primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que 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. (...)"*¹.

Igualmente, la Corte Constitucional, respecto del grado de consulta precisó:

"(...) no es un medio de impugnación, sino 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, lo cual significa que la competencia funcional superior que conoce la consulta es automática, porque no

¹ Sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997, MP: Carlos Gaviria Díaz

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.”²

En nuestro derecho procesal, el grado de consulta se concibe como una *competencia funcional* que opera de manera oficiosa, con el objeto de asegurar el máximo acierto en la decisión adoptada, "(...) *en orden a proteger los intereses de determinados sujetos de derecho que actúan en un proceso y que con ella reciben especial tratamiento.*"³

V. DECISIÓN DE INSTANCIA

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, mediante Auto No. 0520 del 24 de agosto de 2023, decidió archivar el proceso.

Aduce el *a quo* que la decisión de archivar el proceso de responsabilidad fiscal se sustenta en la inexistencia de daño, toda vez que existen soportes relativos a la ejecución de las obligaciones establecidas en el contrato 021 del 21 de febrero de 2017, por ende, y en aplicación del citado artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

Del estudio del material probatorio realizado por la DRFJC, obrante en el CD (folios 96 – 97), en cuanto a la ejecución de las obligaciones del contrato, se apreció que la señora Adriana Carolina Nieto Campos proyectó ocho autos de fondos y de trámite, cinco oficios necesarios para dar trámite a los procesos de responsabilidad fiscal asignados y un informe sobre el estado de un proceso. Adicionalmente, la contratista y el supervisor suscribieron seis alcances a los informes y actas de seguimiento que denotan el seguimiento al estado de los procesos y los pasos a seguir en su trámite.

Conforme a lo obrante en el expediente en los informes de supervisión y en las constancias de realización de dichos autos y actas, la señora Adriana Carolina Nieto Campos, dentro del término de ejecución de las obligaciones pactadas, realizó las siguientes actividades y conceptos, remitidas al cumplimiento del objeto del contrato 021 del 21 de febrero de 2017:

- Alcance al informe nro. 1 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Acta de seguimiento nro. 1 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Proyecto de oficio para la Secretaría de Movilidad en el proceso de responsabilidad fiscal 170100-0093/2012.
- Proyecto de archivo del proceso de responsabilidad fiscal 170100-0093/2012.
- Acta de seguimiento nro. 3 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Proyecto auto de decreto de pruebas del proceso de responsabilidad fiscal 170100-0093-12.
- Acta de seguimiento nro. 4 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Oficio de solicitud de apoderado de oficio para el proceso 170100-0137-13.
- Oficio dirigido a la Secretaría Distrital del Movilidad de Bogotá del proceso 170100-0093/2012.
- Proyecto de auto que decide una solicitud de archivo del proceso 170100-0137-13.
- Acto de seguimiento nro. 5 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.

² Sentencia C-968 de 2003 y C-153 de 1995.

³ DERECHO PROCESAL CIVIL COLOMBIANO. Parte General. Hernán Fabio López Blanco. Dupré Editores. Página 841.

- Oficio que informa del estado del proceso de responsabilidad fiscal 170100-0093/12.
- Oficio dirigido a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá del proceso 170100-0093/2012.
- Proyecto de auto que reconoce personaría en el proceso 170100-0147-16.
- Auto que autoriza expediente judicial en el proceso 170100-0199/16.
- Acta de seguimiento nro. 6 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Proyecto de auto que declara la prescripción en el proceso de responsabilidad fiscal 170100-0093/12.
- Proyecto de auto que decide imputación o archivo del proceso de responsabilidad fiscal 170100-0010/13.
- Informe del proceso 170100-0010/13.
- Proyecto del auto por medio del cual se cita por segunda vez a exposición libre en el proceso 170100-0195-13.

Teniendo en cuenta las actividades anteriormente reseñada, la contratista ejecutó con sus obligaciones con cargo a la ejecución del objeto contractual, específicamente, las obligaciones específicas: primera, segunda, sexta, séptima y décima de la cláusula segunda del contrato, la cual establecía:

"(...) CLÁUSULA SEGUNDA. – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: A) ESPECÍFICAS: Se requiere para apoyar la tramitación material y formal de los expedientes represados en la Subdirección de Responsabilidad Fiscal que se encuentran en riesgo de prescripción: **1)** Sustanciar los procesos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, asignados según los criterios del Jefe inmediato para establecer si hay lugar al resarcimiento del patrimonio público. **2)** Ejercer las actividades de secretaría común para la publicidad de los actos administrativos del proceso de responsabilidad fiscal, así como los informes y estadísticas que se requieran. **3)** Mantener actualizada la base de datos y/o aplicativos existentes de los procesos de responsabilidad fiscal. **4)** Recaudar y valorar las pruebas del proceso que corresponda, para decidir lo pertinente conforme lo preceptuado por la referida Ley 610 de 2000. **5)** Realizar los análisis y decidir los hallazgos fiscales e indagaciones preliminares, con auto de apertura del proceso o memorando de devolución mientras las posibilidades legales lo permitan, de la misma forma, proferir decisiones definitivas de responsabilidad fiscal de conformidad a los artículo 16 y/o 46 y 52 de la Ley 610 de 2000 y artículo 111 de la Ley 1474 de 2011 y decretar medidas cautelares a más tardar al momento de proferir decisión de imputación, mientras las posibilidades legales lo permitan. **6)** Proyectar los informes, estudios, estadísticas y demás documentos propios de los procesos de responsabilidad fiscal, atendiendo los requerimientos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. **7)** Proyectar las decisiones que en derecho correspondan respecto de los procesos de responsabilidad fiscal, dando prelación a los procesos que se encuentren en riesgo de prescripción, dentro de los términos señalados en la ley y por el supervisor del contrato. **8)** Realizar las demás actividades necesarias para impulsar el trámite de cada proceso de responsabilidad fiscal a cargo de cada contratista y las señaladas por el supervisor. **9)** Resolver los derechos de petición, que se presenten dentro de los procesos a su cargo. **10)** Elaborar actas de trabajo con el avance mensual detallando las actividades realizadas para cada una de las obligaciones contractuales, con el visto bueno del supervisor del contrato. **11)** Las demás que se requieran para cumplir con el objeto contractual. (...)"⁴.

El A quo concluye que la contratista, la señora Adriana Carolina Nieto Campos, ejecutó las obligaciones propias adquiridas en el clausulado del contrato 021 del 21

⁴ Folios 6 al 7 Cuaderno Principal

de febrero de 2017, situación a partir de la cual se descarta la existencia de una lesión al patrimonio público, por ende, la DRFJC da cumplimiento a lo ordenado en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, la cual es, proferir decisión de archivo por inexistencia del hecho.

VI. TRAMITE EN GRADO DE CONSULTA

Según informe secretarial del 31 de agosto de 2023 se remitió el expediente para surtir el grado de consulta ante la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, el mismo fue recepcionado el mismo día.

VII. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a analizar los supuestos facticos y jurídicos que soportan el archivo del proceso de responsabilidad fiscal procedimiento ordinario **RF-180000-001-20**, el cual fue ordenado a través del Auto No. 0520 del 24 de agosto de 2023.

ELEMENTO OBJETIVO DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

Este despacho para pronunciarse del primer elemento de la responsabilidad fiscal, esto es el daño patrimonial causado presuntamente a la Contraloría Distrital de Bogotá, se procede analizar la ocurrencia del mismo, en virtud de que el sujeto vigilado suscribió contrato de prestación de servicios profesionales nro. 021 del 21 de febrero de 2017, cuyo objeto contractual correspondía a "(...) *contratar los servicios profesionales – abogados – para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá. (...)*".

Se fundamento por equipo el auditor la ocurrencia del daño fiscal en que no fue posible comprobar el cumplimiento del objeto contractual, toda vez que, no se evidenciaban en los informes del contratista y los informes de supervisión los soportes correspondientes, que dieran cuenta de la ejecución de las actividades desarrolladas por la contratista Adriana Carolina Nieto Campos y de los productos entregados, por lo cual se determino el presunto daño en el valor total de contrato, es decir, la suma de \$43.200.000.

Del acervo probatorio que obra en el expediente y de la valoración de las mismas por este Despacho, se determina que en efecto el contratista no cumplió con la totalidad de las obligaciones contractuales las cuales correspondían a:

"(...) CLÁUSULA SEGUNDA. – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: A) ESPECÍFICAS: *Se requiere para apoyar la tramitación material y formal de los expedientes represados en la Subdirección de Responsabilidad Fiscal que se encuentran en riesgo de prescripción: 1) Sustanciar los procesos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, asignados según los criterios del Jefe inmediato para establecer si hay lugar al resarcimiento del patrimonio público. 2) Ejercer las actividades de secretaría común para la publicidad de los actos administrativos del proceso de responsabilidad fiscal, así como los informes y estadísticas que se requieran. 3) Mantener actualizada la base de datos y/o aplicativos existentes de los procesos de responsabilidad fiscal. 4) Recaudar y valorar las pruebas del proceso que corresponda, para decidir lo pertinente conforme lo preceptuado por la referida Ley 610 de 2000. 5) Realizar los análisis y decidir los hallazgos fiscales e indagaciones preliminares, con auto de apertura del proceso o memorando de devolución mientras las posibilidades legales lo permitan, de la misma forma, proferir decisiones definitivas de responsabilidad fiscal de conformidad a los artículo 16 y/o 46 y 52 de la Ley 610 de 2000 y artículo 111 de la Ley 1474 de 2011 y decretar medidas cautelares a más tardar al momento de proferir*

*decisión de imputación, mientras las posibilidades legales lo permitan. 6) Proyectar los informes, estudios, estadísticas y demás documentos propios de los procesos de responsabilidad fiscal, atendiendo los requerimientos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. 7) Proyectar las decisiones que en derecho correspondan respecto de los procesos de responsabilidad fiscal, dando prelación a los procesos que se encuentren en riesgo de prescripción, dentro de los términos señalados en la ley y por el supervisor del contrato. 8) Realizar las demás actividades necesarias para impulsar el trámite de cada proceso de responsabilidad fiscal a cargo de cada contratista y las señaladas por el supervisor. 9) Resolver los derechos de petición, que se presenten dentro de los procesos a su cargo. 10) Elaborar actas de trabajo con el avance mensual detallando las actividades realizadas para cada una de las obligaciones contractuales, con el visto bueno del supervisor del contrato. 11) Las demás que se requieran para cumplir con el objeto contractual. (...)*⁵.

Sin embargo, se existe soporte del impulso procesal de los siguientes procesos en el marco de las obligaciones anteriormente detalladas, situación que fue corroborada en visita fiscal realizada el 12 de septiembre de 2019 y en demás documentos contractuales que obran como acervo probatorio:

No. Proceso	Actuaciones procesales – Impulso procesal del contratista
170100-0093/2012	Proyecto de oficio para la Secretaría de Movilidad Proyecto de archivo del proceso de responsabilidad fiscal 170100-0093/2012 Proyecto auto de decreto de pruebas. Oficio dirigido a la Secretaría Distrital del Movilidad de Bogotá Oficio que informa del estado del proceso. Oficio dirigido a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá. Proyecto de auto que declara la prescripción en el proceso.
170100-0137-13	Oficio de solicitud de apoderado de oficio. Proyecto de auto que decide una solicitud de archivo del proceso.
170100-0147-16	Proyecto de auto que reconoce personaría en el proceso.
170100-0199/16	Auto que autoriza expediente judicial en el proceso.
170100-0010/13	Proyecto de auto que decide imputación o archivo del proceso. Informe del proceso 170100-0010/13.
170100-0195-13	Proyecto del auto por medio del cual se cita por segunda vez a exposición libre.

Así mismo presento las siguientes actas de la ejecución del contrato a su cargo:

- Acta de seguimiento nro. 1 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Alcance al informe nro. 1 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Acta de seguimiento nro. 3 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Acta de seguimiento nro. 4 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Acto de seguimiento nro. 5 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.
- Acta de seguimiento nro. 6 del contrato 021 del 21 de febrero de 2017.

Como bien se ilustra, la contratista no ejecuto en su totalidad las obligaciones específicas del contrato, sin embargo, la forma de pago del contrato no se encontraba pactado por ítem o prorrateo o su reconocimiento económico dependiera del número de obligaciones contractuales ejecutadas por el contratista durante el plazo previsto, en consecuencia debe entrar a establecer este Despacho, si se presento o no el incumplimiento del objeto contractual en su totalidad, situación que no es la prevista para este caso bajo estudio, ya que, si bien no se ejecutaron las once obligaciones específicas cada uno de los meses, el objeto contractual obedecía adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría Distrital de Bogotá, si se llevó acabo.

⁵ Folios 6 al 7 Cuaderno Principal

Teniendo en cuenta lo anterior no es posible cuantificar el presunto daño patrimonial, toda vez que, el valor del contrato suscrito entre la Contraloría Distrital de Bogotá y la contratista Adriana Carolina Nieto Campos no se pactó la remuneración o forma de pago por ítem o por cada obligación pactada, sino por la ejecución total del objeto contractual, en consecuencia, el daño no cumple con los requisitos mínimos de acuerdo a lo establecido por el Honorable Consejo de Estado:

"(...) El artículo 4 ibídem dispone como objeto de la responsabilidad fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, derivados de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria; y que, para determinarla, se atenderá en cada caso el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Al respecto la Corte Constitucional mediante sentencia C-840 de 2016, sostuvo lo siguiente:

"... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal. El perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Así, "el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado mas no puede superar ese límite." Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa, desde todo punto de vista reprochable. (...)" Se resalta y destaca

Respecto al daño patrimonial, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 precisa que debe tratarse de una lesión al patrimonio público que se representa en el menoscabo, disminución, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna; éste puede provenir de la 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 del patrimonio público.

A su turno, el artículo 53 ibídem, sobre el fallo con responsabilidad fiscal, determina que corresponde al funcionario competente proferir fallo con responsabilidad fiscal "[...] cuando en el proceso obre prueba **que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público** y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable [...]" (Destacado fuera de texto).

En cuanto al presupuesto referido a la certeza de la existencia del daño patrimonial, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 15 de septiembre de 2016 Rad. 25000-23-41-000-2013-02564-01, consideró lo siguiente:

"Para la Sala es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable,

determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona". (Se destaca).

(...) la presencia de los elementos que deben concurrir para acreditar la existencia de la responsabilidad fiscal, determinados en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, así: 1) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; 2) un daño patrimonial causado al Estado y 3) el nexo causal entre los dos elementos anteriores. Al respecto, esta Sección ha dicho:

*"[...] De lo anterior se coligen tres elementos de la responsabilidad fiscal: i) **elemento objetivo**, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) **elemento subjetivo**, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) **elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. [...]" (Negrita de la providencia)*

(...)¹⁶.

Para el caso *sub examine* no se encuentra probado el daño patrimonial, toda vez que, no hay certeza absoluta con respecto a la existencia del daño, ya que el mismo no es determinable y cuantificable, puesto que no es dable aducir que no se cumplió el objeto contractual por la no ejecución o supuesto incumplimiento de alguna de las obligaciones específicas del contrato, teniendo en cuenta que, el pago del mismo correspondía a la ejecución del objeto contractual y con los documentos que se encuentran en el expediente se permite inferir el cumplimiento del contrato por parte de Adriana Carolina Nieto Campos.

Este Despacho al valorar el acervo probatorio obrante en el expediente y la normatividad vigente, concluye que la contratista Adriana Carolina Nieto Campos en su actuar no constituye daño patrimonial, toda vez que se probó la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, el cual correspondía a "Contratar los servicios profesionales – abogados – para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá", toda vez que constan los impulsos procesales de los procesos asignados a la contratista y consta la correspondiente certificación del supervisor Luis Guillermo Ramos Vergara, por ende, no se cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por lo anterior al no existir daño patrimonial debe procederse a confirmar el archivo del proceso de responsabilidad fiscal procedimiento ordinario adelantado en contra de los investigados.

Consecuencia de lo anterior, se ordenará la desvinculación del tercero civilmente responsable **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, con NIT 860.002.184-6, de acuerdo con la póliza de Manejo Global de Entidades Oficiales nro. 44-27-8001003306

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de agosto de 2020. Rad. 25000 23 24 000 2012 00759 01. CP. Oswaldo Giraldo López

En mérito de lo expuesto, el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la Auditoría General de la República,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en Grado de Consulta, el archivo del proceso de responsabilidad fiscal ordenado mediante Auto N° 0520 de fecha 24 de agosto de 2023 proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en el proceso de responsabilidad fiscal tramitado por el procedimiento ordinario bajo radicado **RF-180000-001-20**, adelantado contra **Luis Guillermo Ramos Vergara** identificado con cédula de ciudadanía No. 77.101.988, en su calidad de supervisor del contrato nro. 025 de 2017 y **Adriana Carolina Nieto Campos** identificada con cédula de ciudadanía No. 40.049.682, en su calidad de contratista del contrato nro. 021 de 2017, para la época de los hechos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

SEGUNDO: CONFIRMAR en grado de consulta, la desvinculación del tercero civilmente responsable **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, con NIT 860.002.184-6, de acuerdo con la póliza de Manejo Global de Entidades Oficiales nro. 44-27-8001003306, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Notificar por estado esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, diligencia a cargo de la Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

CUARTO: Remitir el expediente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para que continúe el trámite en su competencia.

QUINTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno y queda agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Proyectó: María Margarita Rodríguez Cote

«La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016.

Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo».

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Bogotá D.C., **19 SEP 2023**

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Radicado: **RF-180000-002-20**

Implicados: Luis Guillermo Ramos Vergara
Ricardo Alfonso Ferro Lozano

Tercero Civilmente Responsable: Axa Colpatria Seguros S.A. en calidad de garante

Entidad Afectada: **CONTRALORIA DISTRITAL DE BOGOTÁ**

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política de Colombia modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 que dispuso que "(...)La *vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República (...)* " (*negrilla fuera de texto*), el Decreto Ley 272 de 2000, artículo 23, numeral 4, la Resolución Orgánica 08 de 2011, artículo 3, numeral 2 y la Resolución Orgánica 02 de 2020, artículos 1 y 2, expedidas por la Auditoría General de la República – AGR; la Auditoría Delegada para la Vigencia de la Gestión Fiscal es competente para conocer y decidir el Grado de Consulta de la decisión de archivo proferida por el *a quo* teniendo como fundamento el siguiente sustento:

II. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

Resolución Reglamentaria N° 003 de 2020 mediante la cual se ordena la suspensión de términos en procesos fiscales; y Auto N° 0046 del 17 de marzo de 2020 proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva ordeno la suspensión de términos en los hallazgos, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal a partir del día 17 de marzo de 2020 inclusive, hasta tanto no se decida otra cosa al interior de la entidad.

Posteriormente, con la Resolución Reglamentaria N° 006 del 1 de junio de 2021 se ordena la reanudación de términos respecto de las indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal, administrativos sancionatorios fiscales y de jurisdicción coactiva.

III. ANTECEDENTES

La Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá en cumplimiento del PAAF-2018 adelantó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular a la vigencia 2017 al competente contractual en la que fue evaluado el contrato de prestación de servicios profesionales No. 135 "*Contratar los servicios profesionales – abogados- para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá*".

Resultado de la citada auditoría, se evidenció que la Contraloría Distrital de Bogotá, el día 19 de mayo de 2017 suscribió con el señor Ricardo Alfonso Ferro Lozano, el contrato de prestación de servicios profesionales No. 135 de 2017, el que tenía como objeto "*Contratar los servicios profesionales – abogados- para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá*." por valor de \$36.000.000, plazo 5 meses.

En el formato de traslado de hallazgo No. 3.9.14 se describe el hallazgo fiscal en cuantía de TREINTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE \$ 36.000.000 a la Contraloría Distrital de Bogotá, se estableció lo siguiente: *"se puede evidenciar que en algunos de los informes del contratista y los informes de supervisor no existen soportes mediante los cuales se pueda verificar el cumplimiento del objeto contractual"*.

En el auto No. 007 del 12 de agosto de 2019, por medio del cual se apertura Indagación Preliminar, el hecho generador del daño deviene de las siguientes irregularidades *"El equipo auditor reprochó de que no existiera los soportes documentales que demostraran el cumplimiento de las obligaciones contractuales ya referida."*

Mediante auto sin número del 26 de febrero de 2020, se abrió el presente Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 18000-002-20 determinando un daño patrimonial al Estado en cuantía de TREINTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 36.000.000).

Mediante auto sin número del 01 de junio de 2021, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva avoca conocimiento del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 18000-002-20 remitido por competencia por la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá conforme al Acto Legislativo 04 de 2019.

Finalmente, mediante Auto No. 00510 del 17 de agosto de 2023, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva profirió auto de Archivo del Proceso en favor de todos los presuntos responsables fiscales, decisión que se revisará en Grado de Consulta.

IV. ACTUACIONES PROCESAL

Las principales actuaciones surtidas en el proceso, se resumen así:

- Formato de traslado de hallazgo fiscal No. 3.9.14 sin fecha.
- Contrato de prestación de servicios No. 135 del 19 de mayo de 2017.
- Designación de supervisor del 23 de mayo de 2017.
- Acta de inicio del 23 de mayo de 2017.
- auto No. 007 del 12 de agosto de 2019, por medio del cual se apertura Indagación Preliminar.
- Auto de apertura de proceso de responsabilidad Fiscal 18000-002-20 del 26 de febrero de 2020.
- Auto del 01 de junio de 2021, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva avoca conocimiento del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 18000-002-20 remitido por competencia por la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá conforme al Acto Legislativo 04 de 2019.
- Auto 0454 del 02 de junio de 2022, por medio del cual se incorpora al expediente escrito de versión libre y espontánea.
- Auto No. 00510 del 17 de agosto de 2023, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva profirió auto de Archivo del Proceso en favor de todos los presuntos responsables fiscales.

V. FUNDAMENTOS LEGALES

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, señala que el Grado de Consulta se estableció *"en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales"*.

El mismo artículo determina que procede la consulta entre otros casos *"(...) cuando dicte auto de archivo (...)"*.

Frente al grado de consulta la Corte Constitucional ha expresado qué:

“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 la primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que 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. (...)”¹.

Igualmente, la Corte Constitucional, respecto del grado de consulta precisó:

“(...) no es un medio de impugnación, sino 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, lo cual significa que la competencia funcional superior que conoce 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.”²

En nuestro derecho procesal, el grado de consulta se concibe como una *competencia funcional* que opera de manera oficiosa, con el objeto de asegurar el máximo acierto en la decisión adoptada, *“(...) en orden a proteger los intereses de determinados sujetos de derecho que actúan en un proceso y que con ella reciben especial tratamiento.”³*

VI. DECISIÓN DE INSTANCIA

la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República mediante providencia calendada el 17 de agosto de 2023 decidió archivar el proceso de responsabilidad fiscal procedimiento ordinario adelantado en contra de los presuntos responsables fiscales, bajo los siguientes argumentos:

“[...] A) INEXISTENCIA DE DAÑO E IMPOSIBILIDAD DE CUANTIFICARLO - EJECUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES

La decisión de archivar el proceso de responsabilidad fiscal se sustenta en la inexistencia de daño y/o en la imposibilidad de cuantificarlo. Primero, y diferencia de lo referido en el auto que abrió el presente proceso de responsabilidad fiscal, existen soportes relativos a la ejecución de las obligaciones del Contrato Nro. Contrato Nro. 135 del 19 de mayo de 2017. Segundo, es cierto que los soportes de ejecución de las obligaciones del Contrato Nro. 135 del 19 de mayo de 2017 no versan sobre la totalidad de las obligaciones pactadas; sin embargo, la inejecución de algunas-no de todas- las prestaciones a cargo del contratista no implica un daño susceptible de ser cuantificado. Por ende, y en aplicación del citado artículo 47 de la Ley 610 de 2000, se debe proferir auto de archivo.

En cuanto a la ejecución de las obligaciones del contrato, Ricardo Alfonso Ferro Lozano realizó quince (15) conceptos. Al respecto, y conforme obra en los informes

¹ Sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997, MP: Carlos Gaviria Díaz

² Sentencia C-968 de 2003 y C-153 de 1995.

de supervisión y en las constancias de realización de dichos conceptos (Cd. Entre fls. 55 – 56), Ricardo Alfonso Ferro Lozano realizó los siguientes conceptos al ejecutar EL Contrato Nro. 135 del 19 de mayo de 2017:

- Concepto jurídico "efecto en que se conceden las solicitudes de nulidad en las diferentes etapas del proceso de responsabilidad fiscal" con constancia de remisión del 22 de junio de 2017.
- Concepto jurídico "término probatorio a la luz del artículo 107 de la Ley 1474 de 2011 en consonancia con la Ley 610 de 2000" con constancia de remisión del 22 de junio de 2017.
- Concepto jurídico "remisión normativa de los procesos de responsabilidad fiscal regulados por la ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, para dar aplicación a los parámetros establecidos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente a las notificaciones" con constancia de remisión del 22 de junio de 2017.
- Concepto jurídico "causales de impedimentos y recusación para los servidores públicos que ejercen acción fiscal" con constancia de remisión del 22 de junio de 2017.
- Concepto jurídico "viabilidad jurídica del proferimiento del auto de imputación sin que se haya efectuado previamente la versión libre y espontánea del presunto responsable dentro del proceso de responsabilidad fiscal tramitado bajo la Ley 610 de 2000" con constancia de remisión del 10 de julio de 2017.
- Concepto jurídico "excepción de cosa juzgada dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en atención al artículo 40 de la Ley 610 de 2000" con constancia de remisión del 10 de julio de 2017.
- Concepto jurídico "posibilidad de comparecencia a diligencias de versión libre ed los demás implicados diferentes al versionado" con constancia de remisión del 10 de julio de 2017.
- Concepto jurídico "competencia de la subdirección del proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C en la decisión de las indagaciones preliminares y de los procesos de responsabilidad fiscal de única y de primera instancia" con constancia de remisión del 22 de agosto de 2017.
- Concepto jurídico "configuración de daño patrimonial al remunerarse la inversión del activo correspondiente a la "flota de reserva" que realiza el operador, a través de la "flota de opetación, en virtud del contrato Nro. 011 de 2010" con constancia de remisión del 22 de agosto de 2017.
- Concepto jurídico "contenido esencial del auto de apertura y del auto de imputación dentro de los procesos de responsabilidad fiscal" con constancia de remisión del 22 de septiembre de 2017.
- Concepto jurídico "necesidad de la prueba en los procesos de responsabilidad fiscal" con constancia de remisión del 22 de septiembre de 2017.
- Concepto jurídico "control fiscal excepcional" con constancia de remisión del 22 de septiembre de 2017.
- Concepto jurídico "análisis jurídico sobre la diferencia enter la prueba pericial y el informe técnico en los procesos de responsabilidad fiscal" con constancia de remisión del 22 de septiembre de 2017.
- Concepto jurídico "¿en qué etapa del proceso de responsabilidad fiscal se entiende iniciado el periodo probatorio" con constancia de remisión del 22 de octubre de 2017.
- Concepto jurídico "cesación de la acción fiscal a la luz de la Ley 1474 de 2011" con constancia de remisión del 30 de octubre de 2017.

De esa manera, el contratista atendió la ejecución del objeto contractual, especialmente, lo dispuesto en la obligación específica quinta de la cláusula segunda del Contrato Nro. 135 del 19 de mayo de 2017. Al respecto, esta cláusula establecía del contratista de: "Proyectar los informes, estudios, estadísticas y demás documentos propios de los procesos de responsabilidad fiscal, atendiendo los requerimientos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva".

A partir de lo indicado, se puede concluir que el contratista, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, sí ejecutó obligaciones propias del Contrato Nro. 135 del 19 de mayo de 2017. Circunstancia a partir de la cual se puede deducir la inexistencia de una lesión al patrimonio público y que, consecuentemente, motiva la expedición del presente auto de archivo.

B) INEXISTENCIA DE GESTIÓN FISCAL

Conforme a los artículos 3 de la ley 610 de 2000 y 51 de la Ley 80 de 1993 no puede predicarse que en el presente caso exista gestión fiscal respecto del contratista Ricardo Alfonso Ferro Lozano. Al analizar el objeto y obligaciones a cargo de Ricardo Alfonso Ferro Lozano, establecidas en el contrato de prestación de servicios Nro. 135 del 19 de mayo de 2017, se observa que ninguna obedece al conjunto actividades propias de la gestión fiscal referidas por el artículo 3 de la Ley 610 de 2000. Motivo por el cual, también se justifica el archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal en cuanto a dicho vinculado.

A esto debe adicionarse que el artículo 268, numeral 5, de la Carta Política establece que una de las funciones de los órganos de control fiscal es “[e]stablecer la **responsabilidad que se derive de la gestión fiscal**” (Énfasis fuera de texto). Por tanto, la existencia de gestión fiscal es un presupuesto ineludible a efectos de declarar a un sujeto como fiscalmente responsable.

El objeto y las obligaciones establecidas en el contrato de prestación de servicios Nro. Contrato Nro. 135 del 19 de mayo de 2017 no guardan relación alguna con las actividades que el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 estima que configuran la gestión fiscal. De modo que el contratista Ricardo Alfonso Ferro Lozano no tenía a su cargo ninguna de las actividades propias de la gestión fiscal referidas por el artículo 3 de la Ley 610 de 2000. En efecto, el objeto de dicho contrato corresponde a “[c]ontratar los servicios profesionales-abogados-para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá”. Es decir, la sustanciación de procesos de responsabilidad fiscal y **no actividades económicas, jurídicas o tecnológicas tendientes a la adecuada administración de los bienes y recursos públicos**, previstas en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.”

VII. TRAMITE EN GRADO DE CONSULTA

Según informe secretarial del 31 de agosto de 2023 se remitió el expediente para surtir el grado de consulta ante la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, el cual fue recibido el mismo día.

VIII. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a analizar los supuestos facticos y jurídicos que soportan el archivo del proceso de responsabilidad fiscal RF-180000-002-20, el cual fue ordenado a través del auto No. 00510 del 17 de agosto de 2023 por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

La presente actuación fiscal tiene su origen en la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular a la vigencia 2017 PAAF – 2018 practicada por la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá donde se configuró Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunto alcance disciplinario por inexistencia de soportes que prueben la ejecución de actividades y/o productos generados con la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales No. 135 cuyo objeto era “Contratar los servicios profesionales – abogados- para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá” indicando:

Con base en lo descrito, mediante auto sin número del 26 de febrero de 2020, la Auditoría Fiscal inicia Indagación Preliminar en cuantía de **TREINTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE \$ 36.000.000** vinculando como presuntos responsables fiscales a los siguientes:

- **RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO**, con cédula de ciudadanía No. 80.471.816, en calidad de contratista.
- **LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA**, con cédula de ciudadanía No. 77.101.988, en calidad de supervisor del contrato de prestación de servicio 135 de 2017.

Del análisis de los medios de defensa, de las evidenciadas aportadas por la Auditoría, las pruebas decretadas y practicadas en desarrollo de la actuación administrativa, se pueden deducir los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

Que el día 19 de mayo de 2017 entre la Contraloría Distrital de Bogotá y el Señor Ricardo Alfonso Ferro Lozano se suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales No. 135 de 2017, el que tenía por objeto *“Contratar los servicios profesionales – abogados- para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá.”* por valor de **TREINTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE \$ 36.000.000**, plazo de ejecución cinco (5) meses. En la cláusula segunda del acuerdo de voluntades se contempló las siguientes obligaciones del contratista:

1. Sustanciar los procesos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal Jurisdicción Coactiva, asignados según los criterios del Jefe inmediato para establecer si hay lugar al resarcimiento del patrimonio público.
2. Se requiere para apoyar la tramitación materia y formal de los expedientes represados en la Subdirección de Responsabilidad Fiscal que se encuentran en riesgo de prescripción.
 - 2.1 Ejercer las actividades de secretaría común para la publicidad de los actos administrativos del proceso de responsabilidad fiscal, así como los informes y estadísticas que se requieran.
 - 2.2 Mantener actualizada las bases de datos y/o aplicativos existentes de los procesos de responsabilidad fiscal.
 - 2.3 Recaudar y valorar las pruebas del proceso que corresponda, para decidir lo pertinente conforme a lo preceptuado por la referida ley 610 de 2000.
 - 2.4 Realizar los análisis y decidir los hallazgos fiscales e indagaciones preliminares, con auto de apertura del proceso o memorando de devolución mientras las posibilidades legales se lo permitan, de la misma forma, proferir decisiones de responsabilidad fiscal de conformidad a los artículos 16 y/o 46 y 52 de la Ley 610 de 2000 y artículo 111 de Ley 1474 de 2011 y decretar medidas cautelares a más tardar al momento de proferir la decisión de imputación, mientras las posibilidades legales se lo permitan.
 - 2.5 Proyectar los informes, estudios estadísticas y demás documentos propios de los procesos de responsabilidad fiscal, atendiendo los requerimientos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.
 - 2.6 Proyectar las decisiones que en derecho correspondan respecto de los procesos de responsabilidad fiscal, dando prelación a los procesos que se encuentren en riesgo de prescripción, dentro de los términos señalados en la ley y por el supervisor del contrato.
 - 2.7 Realizar las demás actividades necesarias para impulsar el trámite de cada proceso de responsabilidad fiscal a cargo de cada contratista y las señaladas por el supervisor.
 - 2.8 Resolver los derechos de petición, que se presente dentro de los procesos a su cargo.
 - 2.9 Elaborar actas de trabajo con el avance mensual detallando las actividades realizadas para cada una de las obligaciones contractuales, con el aviso bueno de supervisor del contrato.
 - 2.10 La demás que se requieran para cumplir con el objeto contractual.

El día 23 de mayo de 2017, se designó como supervisor al señor Luis Guillermo Ramos Subdirector del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Distrital de Bogotá y el mismo día se suscribió acta de inicio con el fin de dar inicio al objeto del contrato.

Ahora bien, dentro de las actividades realizadas por el contratista Ricardo Alfonso Ferro Lozano, se evidencio lo siguiente:

INFORME No. 1	INFORME No. 2	INFORME No. 3	INFORME No. 4	INFORME No. 5
a) Alega concepto jurídico acerca de "las causales de pedimento y recusaciones para los servidores públicos que ejercen acción fiscal".	1) Relacionado con la comparecencia a diligencias de versión libre de los demás implicados diferentes al versionario (sic). Sin embargo, no hay soporte de ello.	1). Concepto sobre la configuración del daño patrimonial al remunerarse la inversión del activo correspondiente a la flota de reserva que realiza el operador, a través de la flota de operación, en virtud del contrato 011 de 2010.	Concepto sobre control fiscal excepcional.	1). Sobre notificaciones de los procesos de responsabilidad fiscal.
b) Alega concepto denominado "Remisión normativa de los procesos de responsabilidad fiscal regulados por la ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, para dar aplicación a los parámetros establecidos por el C.P.A.C.A en lo referente a notificaciones". Del mismo se pudo verificar la reproducción exacta de un documento que no es de creación del contratista, dando la apariencia de propio con la suscripción, sin serlo. Se trata de un aparte del Documento 3 de 2005 expedido por la Contraloría General de la República, el título llamado "notificaciones dentro de los procesos de responsabilidad fiscal". Al respecto habrá que realizarse un análisis particular del asunto.	2) Concepto sobre la excepción de cosa juzgada dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en atención al artículo 40 de la ley 610 de 2000	2). Concepto sobre la competencia para decidir sobre indagaciones preliminares y de los procesos de responsabilidad fiscal de única instancia.	2). Concepto sobre diferencia entre informe técnico y dictamen pericial.	2). Necesidad de exposición libre y espontánea para dictar auto de imputación.
c) Alegado concepto denominado "efecto en que se conceden las solicitudes de nulidad en las diferentes etapas del proceso de responsabilidad fiscal".	3) Un alcance a concepto sobre viabilidad jurídica del proferimiento de auto de imputación sin que se haya efectuado versión libre		3). Concepto sobre contenido esencial del auto de apertura y el auto de imputación.	3). En qué efectos se conceden las solicitudes de nulidad en las diferentes etapas del proceso.
d) Alega concepto jurídico acerca del término probatorio a la luz del artículo 107 de la ley 1474 de 2011 en consonancia con la ley 610 de 2000.	4) Alcance a otro concepto relacionado con el término probatorio a la luz del artículo 1474 de 2011		4). Concepto sobre necesidad de la prueba en los procesos de responsabilidad fiscal.	4). Término probatorio a la luz del artículo 107 de la ley 1474 de 2011.
e) Alega concepto denominado "viabilidad jurídica del proferimiento del auto de imputación sin que se haya efectuado previamente la versión libre y espontánea del presunto responsable dentro de un proceso de responsabilidad fiscal tramitado bajo la ley 610 del 2000". Sobre el particular se pudo establecer que el mismo contiene reproducciones de apartes de documentos que no son de creación del contratista: En el título "naturaleza jurídica de la Contraloría", el mismo contiene párrafos exactos, con violación del derecho de citas, extraídos de una tesis de grado denominada "La responsabilidad fiscal caducidad o prescripción de	1) Relacionado con la comparecencia a diligencias de versión libre de los demás implicados diferentes al versionario (sic).			5). Causales de recusación e impedimento para servidores públicos que ejercen acción fiscal.

<p>la acción fiscal y la responsabilidad fiscal" presentada en el año 2000 a la Universidad Javeriana por los entonces estudiantes Arturo Ardila Ramírez y María del Pilar Otero León Gómez y que puede ser verificada en el siguiente link http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis43.pdf; de igual forma en el mismo concepto, en el título "derecho de defensa técnica" los párrafos 1,2 y 3, son párrafos que fueron copiados de manera textual de la sentencia de constitucionalidad C-131/2012</p>				
---	--	--	--	--

Fuente: CD- Hallazgo Fiscal 3.9.14

Como bien se ilustra, el contratista no ejecuto en su totalidad las obligaciones específicas del contrato, sin embargo, la forma de pago del contrato no se encontraba pactado por ítem o prorrateo o su reconocimiento económico dependiera del número de obligaciones contractuales ejecutadas por el contratista durante el plazo previsto, en consecuencia debe entrar a establecer este Despacho, si se presentó o no el incumplimiento del objeto contractual en su totalidad, situación que no es la prevista para este caso bajo estudio, ya que, si bien no se ejecutaron las once obligaciones específicas cada uno de los meses, el objeto contractual obedecía adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría Distrital de Bogotá, si se llevó a cabo con el proyecto de veintidós (21) requerimientos y/o conceptos con relación a los procesos de responsabilidad fiscal que le fueron asignados por el supervisor.

Teniendo en cuenta lo anterior no es posible cuantificar el presunto daño patrimonial, toda vez que, el valor del contrato suscrito entre la Contraloría Distrital de Bogotá y el contratista Ricardo Alfonso Ferro Lozano no se pactó la remuneración o forma de pago por ítem o por cada obligación pactada, sino por la ejecución total del objeto contractual, en consecuencia, el daño no cumple con los requisitos mínimos de acuerdo a lo establecido por el Honorable Consejo de Estado:

"(...) El artículo 4 ibidem dispone como objeto de la responsabilidad fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, derivados de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria; y que, para determinarla, se atenderá en cada caso el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Al respecto la Corte Constitucional mediante sentencia C-840 de 2016, sostuvo lo siguiente:

"... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal. El perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Así, "el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado mas no puede superar ese límite." Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa, desde todo punto de vista reprochable. (...)" Se resalta y destaca

Respecto al daño patrimonial, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 precisa que debe tratarse de una lesión al patrimonio público que se representa en el menoscabo, disminución, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna; éste puede provenir de la 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 del patrimonio público.

A su turno, el artículo 53 ibidem, sobre el fallo con responsabilidad fiscal, determina que corresponde al funcionario competente proferir fallo con responsabilidad fiscal "[...] cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable [...]" (Destacado fuera de texto).

En cuanto al presupuesto referido a la certeza de la existencia del daño patrimonial, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 15 de septiembre de 2016 Rad. 25000-23-41-000-2013-02564-01, consideró lo siguiente:

"Para la Sala es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona". (Se destaca).

(...) la presencia de los elementos que deben concurrir para acreditar la existencia de la responsabilidad fiscal, determinados en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, así: 1) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; 2) un daño patrimonial causado al Estado y 3) el nexo causal entre los dos elementos anteriores. Al respecto, esta Sección ha dicho:

"[...] De lo anterior se coligen tres elementos de la responsabilidad fiscal: i) elemento objetivo, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) elemento subjetivo, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. [...]" (Negrita de la providencia) (...)"⁴.

Para el caso *sub examine* no se encuentra probado el daño patrimonial, toda vez que, no hay certeza absoluta con respecto a la existencia del daño, ya que el mismo no es determinable y cuantificable, puesto que no es dable aducir que no se cumplió el objeto contractual por la no ejecución o supuesto incumplimiento de alguna de las obligaciones específicas del contrato, teniendo en cuenta que, el pago del mismo correspondía a la ejecución del objeto contractual y con los documentos que se encuentran en el expediente se permite inferir el cumplimiento del contrato por parte de Ricardo Alfonso Ferro Lozano.

Este Despacho al valorar el acervo probatorio obrante en el expediente y la normativa vigente, concluye que el contratista Ricardo Alfonso Ferro Lozano en su actuar no constituye daño patrimonial, toda vez que se probó la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, el cual correspondía a "Contratar los servicios profesionales – abogados – para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá", toda vez que constan los conceptos de los procesos asignados al contratista y consta la correspondiente certificación del supervisor Luis Guillermo Ramos Vergara, por ende, no se cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por lo anterior al no existir daño patrimonial debe procederse a confirmar el archivo del proceso de responsabilidad fiscal procedimiento ordinario adelantado en contra de los investigados.

Así mismo, se ordena la desvinculación del tercero civilmente responsable, a la Aseguradora AXA Colpatria Seguros S.A, identificada con Nit. 860.0002.184-6 con póliza No. 44-27-8001003306, al no existir daño patrimonial.

En mérito de lo expuesto, el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la Auditoría General de la República,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en Grado de Consulta, el archivo del proceso de responsabilidad fiscal ordenado mediante auto No. 00510 de fecha 17 de agosto 2023, proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en el proceso de responsabilidad fiscal tramitado por el procedimiento ordinario bajo radicado RF-18000-002-20, adelantado contra los señores **RICARDO ALFONSO**

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de agosto de 2020. Rad. 25000 23 24 000 2012 00759 01. CP. Oswaldo Giraldo López

FERRO LOZANO, con cédula de ciudadanía No. 80.471.816, en calidad de contratista y **LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA**, con cédula de ciudadanía No. 77.101.988, en calidad de supervisor del contrato de prestación de servicio profesionales N° 135 de 2017 para la época de los hechos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

SEGUNDO: CONFIRMAR en Grado de Consulta, la desvinculación del tercero civilmente responsable AXA Colpatria Seguros S.A, identificada con Nit. 860.0002.184-6 con póliza No. 44-27-8001003306, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Notificar por estado esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, diligencia a cargo de la Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

CUARTO: Remitir el expediente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para que continúe el trámite en su competencia.

QUINTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno y queda agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Proyectó: Leydi Diana Palomino Salazar

«La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016.

Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo».