



**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**SECRETARÍA COMÚN DE PROCESOS FISCALES**

**ESTADO No. 75**

Fijado el nueve (9) de noviembre 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-180000-006-2019	Responsabilidad Fiscal	Luis Guillermo Ramos Vergara Juan Carlos Uribe Sandoval	8/11/2023	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"

**00650**

## POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

Bogotá D.C., 08 NOV 2023

### PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Radicado: RF: 180000-006-2019  
Implicados: Luis Guillermo Ramos Vergara  
c.c. 77.101.998  
Juan Carlos Uribe Sandoval  
c.c. 13.504.077  
Garante AXA Colpatria Seguros S.A.  
N 860.002.184-6  
Entidad Afectada: Contraloría de Bogotá D. C.

### 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 Vigilancia 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

Debido a la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por la pandemia generada por el coronavirus COVID 19, la Auditoría General de la República expidió los siguientes actos administrativos para suspender los términos de los procesos administrativos que adelanta la entidad por motivos de salubridad pública: Resolución Reglamentaria 03 de 2020, Resolución Reglamentaria 04 de 2020 y Resolución Reglamentaria 05 de 2020.

Mediante Resolución Reglamentaria 06 del 01 de junio de 2021 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.

### III. ANTECEDENTES

Con oficio nro. 201840025 del 17-12-2018 fue trasladado a la Auditoría Fiscal Delegada ante la Contraloría de Bogotá el hallazgo fiscal 3.9.22, producto del

ejercicio de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral – modalidad regular PAAF 2018, vigencia 2017, realizada a la Contraloría Distrital de Bogotá D.C., relacionado con las presuntas irregularidades por la “inexistencia de soportes que aprueben la ejecución de actividades y/o productos generados con la ejecución del contrato 281 de 2017.

Luego del traslado se determinó con adelantar la indagación preliminar 002 el 31 de mayo de 2009 solicitando se iniciará

Las principales actuaciones surtidas en el proceso se resumen así:

- Auto Nro. 002 del 31 de mayo de 2019, “Por medio del cual se inicia una Indagación Preliminar” (folios 17 al 20 del cuaderno principal nro. 1).
- Auto Nro. 011 del 28 de octubre de 2019, “Por medio del cual se cierra una indagación preliminar y se da apertura un PRFO” (folio 63 al 66 cuaderno principal nro. 1).
- Auto 0087 del 28 de febrero de 2022 por medio del cual se ordena una notificación web (folio 144. Cuaderno principal 1).
- Auto 0005 del 10 enero de 2023 por medio del cual se declara una notificación (folio 209 cuaderno principal nro. 2).
- Auto 0006 del 10 enero de 2023 por medio del cual se decretan pruebas (folio 210 al 211 cuaderno principal nro. 2).
- Auto 0451 del 27 de julio 2023 por medio del cual se archiva un proceso de responsabilidad fiscal (folio 262 al 267 cuaderno principal nro. 2).
- Auto 00533 del 30 de agosto de 2023, por medio del cual se resuelve un grado de consulta archivando el proceso para un presunto y revocando para el otro (folio 270 al 274 cuaderno principal nro. 2).

#### 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 (...)*”, al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional a señalado 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. (...)”<sup>1</sup>.*

Igualmente, respecto del grado de consulta se precisó:

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

*"(...) 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 (...)”<sup>2</sup>*

El Grado de Consulta desarrollado en nuestro derecho procesal, se concibe como una competencia funcional que opera de manera oficiosa ante la ausencia de recurso de apelación, 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 (...)”<sup>3</sup>*

## V. DECISIÓN DE INSTANCIA

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República mediante auto nro. 00578 del 28 de septiembre de 2023 decidió archivar el proceso de responsabilidad fiscal RF180000-006-19 a favor del presunto responsable Luis Guillermo Ramos Vergara, en consideración al resultado del análisis de la documentación recaudada durante la etapa probatoria y los documentos aportados por los presuntos responsables en la diligencia de exposición libre y las pruebas allegadas al expediente, conforme los siguientes argumentos esgrimidos por el *a quo* así:

*"(...) En suma, en el presente proceso no media daño cuantificable e imputable a Luis Guillermo Ramos Vergara. De allí que resulte imperativo que esta Dirección insista en decretar auto de archivo, acatando el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, que señala que "[h]abrà lugar a proferir auto de archivo cuando se prueba que el hecho (...) no es constitutivo de detrimento patrimonial(...)"*

A folio 312 el *a quo* indica que: *"(...) Ante la inexistencia de daño, este Despacho no tiene otra opción que insistir en el archivo del presente proceso respecto de Luis Guillermo Ramos Vergara. En efecto, como el contratista, Juan Carlos Uribe Sandoval, sí ejecutó obligaciones propias del contrato Nro. 281 del 2 de octubre de 2017, no puede alegarse que el supervisor del contrato, Luis Guillermo Ramos Vergara, causó un daño al erario de la Contraloría Distrital de Bogotá. Por tanto, respecto de Luis Guillermo Ramos Vergara NO concurre el daño como uno de los elementos indispensables de la responsabilidad fiscal, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000 (...)"*

## VI. TRAMITE EN GRADO DE CONSULTA

Este Despacho procede a analizar los hechos materia de investigación, respecto de

<sup>2</sup> Sentencia C-968 de 2003 y C-153 de 1995

<sup>3</sup> Derecho Procesal Civil Colombiano. Parte General. Hernán Fabio López Blanco. Dupré Editores. Página 841.

las pruebas analizadas y las que reposan en el expediente, frente a los argumentos que sirvieron de soporte para proferir archivo del proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de tomar la decisión en grado de consulta que corresponda.

El presente proceso tuvo origen en el hallazgo fiscal 2.6.16.2016 que fue trasladado a la Auditoría Fiscal Delegada ante la Contraloría de Bogotá producto del ejercicio de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral – modalidad regular PAAF 2018, vigencia 2017, realizada a la Contraloría Distrital de Bogotá D.C., relacionado con el presunto incumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles, las cuales fueron pactadas mediante el contrato 281 de 2017 y dentro de los informes de actividades del contratista y del supervisor solamente se encuentran soportes sobre el cumplimiento de una de las obligaciones la cual consistió en la realización de un (1) concepto denominado "el equilibrio económico contractual y las posibilidades de restricción de su aplicación desde la óptica del Consejo de Estado, frente a la teoría de la imprevisión, como causa de sesgo en la valoración del juicio fiscal".

Como se indicó anteriormente el *a quo*, archivó el proceso de responsabilidad en mención teniendo como fundamento la inexistencia del daño y/o en la imposibilidad de cuantificarlo puesto que existen soportes de la ejecución de las obligaciones pactadas en el contrato 281 de 2017, los cuales si bien es cierto no versan sobre el total de las obligaciones contenidas en el contrato no es menos cierto que no es posible la cuantificación del daño de las que no se ejecutaron.

Ahora bien, por tratarse de un contrato de prestación de servicios profesionales y que los honorarios pactados se realizaron por un valor global por la cantidad general de las obligaciones, por ello no es posible realizar una cuantificación individual por cada una de las obligaciones pactadas en el contrato 281 de 2017, toda vez que desnaturalizaría el acuerdo de voluntades, ya que en el mismo estudio previo se pactó un monto general en la forma de pago y de ninguna manera se pactó pagos por ítems frente a cada obligación o actividad contractual, por ello no es posible establecer el daño frente a las presuntas obligaciones no ejecutadas.

Así las cosas, este despacho se encuentra de acuerdo con lo manifestado con el *a quo* cuando indica que: *"Ahora, se reitera, es verídico no obra prueba de la ejecución de algunas -no de todas- las prestaciones a cargo del contratista. Empero, si esto pudiese catalogarse como un daño patrimonial, este no es susceptible de ser cuantificado y, por tanto, se justifica la necesidad de archivar el presente proceso de responsabilidad fiscal. En efecto, a partir del valor global de los honorarios de un contrato de prestación de servicios no es posible determinar el valor propio de cada obligación, pues no se trata de un objeto contractual ejecutable por etapas o unidades. Esto se agrava si se tiene en cuenta que algunas de las obligaciones a cargo de Juan Carlos Uribe Sandoval eran de carácter condicional, pues se encontraban sujetas a la ocurrencia de hechos ajenos a este contratista: por ejemplo, la atención de derechos de petición que pudiesen presentarse dentro de los procesos a su cargo. De allí que, no resultando cuantificable el eventual daño consistente en la inejecución de algunas -no todas- las obligaciones, no se cumple con una de las tres (3) características indispensables del daño: certeza, carácter directo y cuantificación objetiva y proporcional"*.

Siendo el daño el elemento del cual se debe partir para llegar al deber de indemnizar o reparar un bien tutelado, la doctrina lo ha definido de la siguiente manera:

*"(...) daño no significa más que perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable (...)"<sup>4</sup>*

Con base en lo anterior, la Ley 610 de 2000, además de prescribir el procedimiento aplicable para determinar dicha responsabilidad fiscal, consagró, en su artículo 6, la definición del daño, así:

*"(...) Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las Contralorías.*

*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." (...)<sup>5</sup>*

Ahora bien, para la estimación del daño y para que el mismo sea resarcible, debe cumplir con los requisitos de ser cierto, es decir, se encuentre plenamente demostrado dentro del proceso; anormal, que no corresponda al producto del desgaste natural de los bienes; cuantificable, es decir, que pueda establecerse en cifras concretas; y actual que hace referencia a que no puede establecerse responsabilidad con base en daños futuros.

Al respecto ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia SU-620 de 1996: *"(...) Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio (...)"*.

Como ya se indicó, si bien es cierto que el contratista no cumplió con la totalidad de las obligaciones contractuales, no es menos cierto, que no es posible cuantificar el daño por lo mencionado en párrafos anteriores, por tanto, el mismo no cumple con uno de los requisitos exigidos por la Ley 610 de 2000, es decir, que el daño sea cuantificable.

En conclusión, analizados los fundamentos expuestos por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en la decisión de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal N°180000-006-2019 proferido el 28 de septiembre de 2023, se consideran ajustados a derecho en el sentido de que no se puede determinar el daño patrimonial y por ende a la responsabilidad fiscal de los presuntos responsables como claramente lo estatuye el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, por tanto, es procedente el archivo de las presentes diligencias.

<sup>4</sup> DE CUPIS, Adriana. EL DAÑO. TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL. 2ª Edición. Buenos Aires 1970. Casa Editorial Bosch, página 81.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL — Sala Plena. Sentencia de Constitucionalidad C-340/07 (9 de mayo) M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

En el expediente se vinculó como Tercero Civilmente Responsable, a AXA Colpatria Seguros S.A. NIT 860.002184-6 con la póliza:

1. Póliza de seguro de manejo Tipo Global de Entidades Públicas nro. 44-27-8001003306.

Conforme con lo anterior, se ordenará su desvinculación del presente proceso como tercero civilmente responsable.

En mérito de lo expuesto, la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la Auditoría General de la República:

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Confirmar en Grado de Consulta, el auto No. 00578 del 28 de septiembre de 2023, proferido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, por medio del cual se archiva a favor de **LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA** identificado con la cédula de ciudadanía número 77.101.998 dentro del proceso de responsabilidad fiscal RF-180000-006-2019.

**SEGUNDO:** Desvincular de la presente investigación a AXA Colpatria Seguros S.A. identificada con NIT 860.002.184-6 según la póliza de seguro de manejo Tipo Global de Entidades Públicas nro. 44-27-8001003306. de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este auto.

**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.

**QUINTO:** Contra el presente auto no proceden recursos y queda agotada la vía gubernativa.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**DIEGO FERNANDO URIBE VELASQUEZ**  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Proyectó: Luz Aída Llano González

«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».