

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 3 0 NOV 2023

Radicado: RF-180000-003-18
Implicados: Luis Guillermo Ramos Vergara
Entidad afectada: Contraloría Distrital de Bogotá
Tercero responsable: AXA Colpatria Seguros S.A.

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, 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 las consideraciones que se exponen.

Es importante mencionar que, el Acto Legislativo 04 de 2019 modificó el artículo 274 Constitucional y estableció que la Auditoría General de la República ejercerá la vigilancia y control fiscal de todas las contralorías territoriales; en consecuencia, quita la competencia otorgada mediante el Decreto Ley 1421 de 1993 para que la Contraloría Distrital de Bogotá adelante su propia vigilancia fiscal, que se ejercía a través de la *Auditoría Fiscal*. En razón a dicho cambio normativo, la AGR avoca conocimiento para conocer y adelantar el presente asunto.

II. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

La Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá adoptó medidas transitorias por motivos de salubridad pública y suspendió términos procesales mediante Resolución nro. 008 del 17 de marzo de 2020, Resolución nro. 007 del 13 de abril de 2020, resolución nro. 009 del 24 de mayo de 2020.

Por otra parte, con el fin de atender las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud – OMS, de las autoridades nacionales y distritales por la propagación del COVID -19, como medida transitoria por motivos de salubridad pública, la Auditoría General de la República suspendió los términos en todas las actuaciones administrativas a su cargo a partir del 17 de marzo de 2020, para lo cual expidió las Resoluciones Reglamentarias números 003 de marzo de 2020, 004 de marzo de 2020, 005 de abril de 2020, 006 de abril de 2020, 007 de abril de 2020 y 008 de mayo de 2020.

Considerando que, la Auditoría General de la República adoptó las medidas necesarias para dar continuidad a las funciones misionales a su cargo, mediante Resolución Reglamentaria No. 01 de 1 de junio de 2021, reanuda los términos dentro de las actuaciones administrativas en los procesos que se adelantan en la Entidad.

Posteriormente, a través de la Resolución Reglamentaria No. 003 de 8 de abril de 2022 se suspenden los términos de las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República durante los días 11, 12 y 13 de abril de 2022 autorizados mediante Circular Interna 010 de 2022.

III. ANTECEDENTES

La Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., llevó a cabo la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular PAFF 2017 Vigencia 2016, como resultado se configuró

el **Hallazgo Fiscal No. 2.6.18 "inexistencia de soportes de las actividades y/o productos generados con la ejecución del contrato No. 119-2016"**.

Refiere que, el 07 de octubre de 2016 la Contraloría de Bogotá suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 119, cuyo objeto se estableció así: *"contratar la prestación de servicios profesionales de un (1) abogado para que adelanten los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá así evitar que se presente los fenómenos jurídicos de la prescripción y la caducidad. Todo ello conforme al reparto que le sea asignado"*.

En desarrollo de la auditoría se revisó la carpeta del Contrato de Prestación de Servicios Nro. 119-2016, sin que se encuentren documentos que demuestren las actividades realizadas y ejecutadas en cumplimiento de este, lo que llevó a concluir, *"En tal sentido, no se puede evidenciar ninguna actividad de impulso procesal significativa dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, en consideración a la justificación de la necesidad."*

En consecuencia, la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá dio apertura a la Indagación Preliminar nro. 008 de 2018 y posteriormente, mediante auto nro. 050 del 6 de noviembre de 2018 ordenó el cierre dicha etapa e inicia el proceso de responsabilidad fiscal para el Señor Luis Guillermo Ramos Vergara y vincula como tercero civilmente responsable a Axa Colpatria Seguros S.A., con ocasión de la póliza de manejo global de las entidades oficiales nro. 8000.100.117-7.

IV. SINTESIS DE ACTUACIONES PROCESALES

- Hallazgo fiscal nro. 2.6.18 Auditoría Fiscal ante la contraloría de Bogotá D.C.
- Auto nro. 013 del 6 de abril de 2018 mediante el cual se apertura la Indagación Preliminar nro. 008
- Acta de visita especial Indagación Preliminar nro. 008 de 2018
- Auto nro. 050 del 6 de noviembre de 2018 mediante el cual se decide el mérito de la Indagación Preliminar nro. 008 de 2018
- Auto nro. 055 del 14 de noviembre de 2018 mediante el cual se abre el Proceso de Responsabilidad Fiscal nro. 180000-003-AF18
- Auto nro. 005 del 28 de noviembre de 2019 por el cual se vincula a un gestor fiscal y un responsable solidario
- Auto del 1 de junio de 2021 por medio del cual la Auditoría General de la República – Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva avoca conocimiento de un Proceso de Responsabilidad Fiscal remitido por competencia por la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá D.C.
- Auto nro. 0420 del 5 de julio de 2023 por medio del cual se archiva un Proceso de Responsabilidad Fiscal
- Auto nro. 0458 del 31 de julio de 2023 por medio del cual se resuelve un grado de consulta
- Auto nro. 0473 del 8 de agosto de 2023 por medio del cual se decreta prueba de oficio
- Auto nro. 0477 del 8 de agosto de 2023 por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal
- Auto nro. 00500 del 11 de agosto de 2023 por medio del cual se desplaza y nombra defensora de oficio
- Auto nro. 00544 del 7 de septiembre de 2023 mediante el cual se decreta y rechaza pruebas
- Auto nro. 00543 del 7 de septiembre de 2023 por medio del cual se decreta pruebas de oficio
- Auto nro. 00575 del 25 de septiembre de 2023 fallo con responsabilidad fiscal de única instancia
- Auto nro. 00645 del 2 de noviembre de 2023 por medio del cual se resuelven unos recursos de reposición

V. PRUEBAS

Se tienen como medios de pruebas los relacionados en el acápite IV. del auto nro. 00575 del 25 de septiembre de 2023, mediante el cual se falla con responsabilidad fiscal. (folios 834 a 836 del cuaderno principal nro. 4).

VI. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República a través del **Auto nro. 00575 del 25 de septiembre de 2023** falló con responsabilidad en contra del señor **LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA**, en cuantía total e indexada de *treinta y seis millones ochocientos cuarenta y siete mil ochenta pesos con treinta centavos (\$36.847.080,30)*.

DAÑO

Consideró acreditada la causación del daño por parte del funcionario, en su calidad de **gestor fiscal**; al obrar como supervisor del contrato de prestación de servicios profesionales nro. 119 de 2016 y presentar informes de supervisión y recibo a satisfacción que aprobaron el pago de honorarios al contratista Ederson Enrique Torres Navarrete, pese a la inejecución del objeto contractual y de las obligaciones específicas, determinando que el daño lo constituye el pago de honorarios realizado por parte de la Contraloría Distrital de Bogotá al contratista, sin recibir los servicios contratados.

En el mismo sentido, agrega que con fundamento en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 *“la supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del contrato se ejerce por la misma entidad estatal”*; en calidad de supervisor del contrato, el señor Ramos Vergara tuvo la condición de gestor fiscal, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 610 de 2000:

“(…) la realización de actividades de seguimiento administrativo y jurídico, como la realización de actividades de seguimiento administrativo y jurídico, como la realización y presentación de informes de supervisión y de recibos a satisfacción que sirven de base para el pago de honorarios, implica una actividad jurídica tendiente a la “administración (...), gasto y disposición de bienes públicos, así como al manejo e inversión de sus rentas”, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 610 de 2000. Esto, en tanto un informe de supervisión y un recibo a satisfacción que den fe del cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista son la actividad jurídica y administrativa a partir de la cual la Contraloría Distrital de Bogotá procedió a pagar los honorarios pactados en el contrato nro. 119 de 2016.”

Adicionalmente, considera que, al dar el visto bueno como supervisor, administra los recursos públicos; en tal rol profirió cuatro informes y cuatro recibos a satisfacción avalando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato que, fueron cotejados y verificados tal como consta en acta de visita especial, en la que se establece que no se ejecutaron las prestaciones que la Contraloría Distrital de Bogotá esperaba recibir, dando fe de un cumplimiento del contrato que no fue realmente ejecutado.

Por otra parte, del análisis del contrato, informes de supervisión y visita especial concluye que, la finalidad del contrato nro. 119 de 2016 consiste en que el contratista tramite y sustancie los procesos de responsabilidad fiscal que le asignen; sin embargo, las acciones señaladas en los informes obedecen a análisis de procesos, pero no a actuaciones verificables con resultados: *“sustanciación y proyección de documentos”*. Observó además que, en los *diversos informes, en diferentes meses, se señalaban como actividades ejecutadas las mismas que en meses anteriores*.

Así mismo, en acta de visita especial se acreditó que en los procesos asignados al contratista no obra ninguna actuación sustanciada por él, lo que conlleva a no cumplir con las obligaciones 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*; 7) *Proyectar las decisiones que en derecho correspondan respecto a 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; y, 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."

De lo que concluye que, el supervisor al certificar servicios no prestados por el contratista conllevó al pago de honorarios por parte de la Contraloría Distrital de Bogotá, ocasionando un daño al patrimonio de la entidad.

CONDUCTA GRAVEMENTE CULPOSA

La decisión de primera instancia en la parte considerativa aduce que, *"Luis Guillermo Ramos Vergara obró de forma gravemente culposa al suscribir los informes de supervisión y los recibos a satisfacción en los que avaló la ejecución del contrato nro. 119 de 2016. En efecto, su actuar fue negligente y carente de prudencia al manifestar en dichos informes y recibos a satisfacción que el contratista Edson Enrique Torres Navarrete había ejecutado las obligaciones propias de dicho contrato, pese a que dicho contrato no adelantó ni tramitó ninguna actividad de sustanciación de los procesos que le fueron asignados. En ese sentido el obrar de Luis Guillermo Ramos Vergara resulta inferior a la escasa diligencia que emplean las personas negligentes o de poca prudencia en sus propios negocios; es decir, obró de forma gravemente culposa al suscribir los cuatro (4) informes de supervisión y los 4 (4) recibos a satisfacción que sirvieron de fundamento para los honorarios pagados sin cerciorarse de que la Contraloría Distrital de Bogotá recibiera los respectivos servicios profesionales."*

En el mismo sentido, afirma que el señor Ramos Vergara dio fe de la ejecución del contrato sin que el contratista efectúe alguna sustanciación de los procesos asignados, tal como se pactó en este; en consecuencia, certificar como cumplido el contrato sin que materialmente se haya dado, es un acto de negligencia que conlleva a una conducta gravemente culposa.

Las consideraciones descritas las fundamenta en la definición de culpa grave del artículo 63 del Código Civil, *"la culpa grave es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios."*

En suma, Luis Guillermo Ramos Vergara no manejó la supervisión del contrato con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, actuación calificada como gravemente culposa por la primera instancia.

NEXO DE CAUSALIDAD

Finalmente, establece que existe nexo de causalidad entre el daño y la conducta calificada como gravemente culposa. *"El daño, esto es, el pago de los honorarios sin que la entidad afectada recibiera los servicios profesionales contratados es la consecuencia necesaria de la conducta gravemente culposa de Luis Guillermo Ramos Vergara, consistente en que el funcionario, en calidad de supervisor, emitió cuatro (4) informes de satisfacción y cuatro (4) vistos buenos sobre la ejecución del contrato nro. 119 de 2016."*

Así entonces, para la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva se encuentran probados los elementos de la responsabilidad fiscal: i. daño; ii) conducta dolosa o gravemente culposa y, iii) nexo de causalidad entre los dos elementos.

VII. RECURSO DE REPOSICIÓN

La decisión proferida mediante **Auto nro. 00575 del 25 de septiembre de 2023** fue recurrida en oportunidad por el apoderado de la aseguradora y por la apoderada de oficio del señor Luis Guillermo Ramos Vergara.

El apoderado de la aseguradora inicia el recurso fundamentándose en *"Defecto sustantivo – el despacho pasó por alto la falta de cobertura material de la póliza 4-27-8001003306 para el*

amparo de fallos con responsabilidad fiscal, ya que está condicionado a que el proceso se adelante por delitos contra la administración”.

Continúa señalando que, para el caso bajo estudio no se demuestra por parte de la primera instancia la configuración de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal; *“Inexistencia nexo de causalidad entre la conducta desplegada por el supervisor del contrato de prestación de servicios No. 119-2016 y el supuesto daño que pretende endilgarse”*; en tal sentido, afirma que la entidad no acreditó la causalidad de la conducta del implicado en su calidad de supervisor y el daño por el pago de honorarios y, contrario a lo dicho en el fallo de responsabilidad fiscal, *“el contratista reportó mensualmente las gestiones dentro de los procesos que le fueron asignados y así se comprobó en los informes de supervisión (...)”*. Agrega que es equívoco por parte del *aquo* que el supervisor debía comprobar la ejecución del contrato únicamente con la sustanciación de los expedientes asignados al contratista, toda vez que, no era la única obligación establecida en el contrato.

Por otra parte, afirma que *“la Auditoría General de la República no era competente para proferir el fallo con responsabilidad fiscal No. 00575 del 25 de septiembre de 2023, por cuanto excedió el término de la indagación preliminar de seis (6) meses.”*; de conformidad con ello, establece que entre el auto No. 013 del 6 de abril de 2018 que inicia la indagación preliminar y el auto No. 050 del 6 de noviembre de 2018 que ordena cerrar dicha indagación y apertura el proceso de responsabilidad fiscal, transcurrieron más de siete (7) meses, razón por la cual se perdió la competencia para conocer y fallar el asunto.

Luego alega que, *“la Auditoría no tuvo en cuenta que prescribieron las acciones derivadas del contrato de seguro en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio”*; a lo cual agrega, *“ausencia de siniestro para el amparo de fallos con responsabilidad fiscal al no estar acreditado el elemento del nexo causal y al no estar constituido un delito contra la administración”* y que, *“el ente de control pasó por alto la existencia de una exclusión que enerva la cobertura de la póliza de manejo No. 4-27-8001003306”*.

Por último, menciona que, *“el ente de control pasó por alto que el dolo y la culpa grave son riesgos inasegurables y con fundamento en la póliza de manejo vinculada, no era posible declarar civilmente responsable a mi procurada”*; para terminar *“la Auditoría General de la República no tuvo en cuenta el carácter meramente indemnizatorio que revisten los contratos de seguro”*.

De conformidad con lo anterior, solicita que se declare la nulidad del fallo con responsabilidad fiscal No. 00575 del 25 de septiembre de 2023; subsidiariamente, revocar dicho fallo. En caso de considerar la existencia de responsabilidad fiscal, desvincular a la compañía AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

Del mismo modo, en ejercicio del derecho de defensa y contradicción, la apoderada de oficio del señor Luis Guillermo Ramos Vergara, recurrió la decisión con los argumentos que se señalan.

“1. Comete un error el ente investigador en al auto de fallo de responsabilidad fiscal a mencionar que se solicitó en los descargos el proferir un fallo CON responsabilidad fiscal para el señor LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA, teniendo en cuenta que soy la parte defensora del indiciado esta afirmación es incorrecta y en ningún momento se solicitó el fallo CON responsabilidad fiscal. 2. El ente investigador hace un análisis nuevamente de la prescripción en donde aclara que la acción disciplinaria prevista en la ley 1123 de 2007 y la suspensión de la prescripción, en sede judicial, establecido por el Decreto 564 de 2020 no resulta aplicables para los procesos de responsabilidad fiscal. Ante este argumento entregado por el despacho, no se da una explicación de fondo y no se amplía por qué el ente investigador no considera pertinente las leyes descritas para los procesos de responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta, que los anteriores articulados hacen referencia a las autoridades administrativas.”. Termina argumentando que, *“se encuentra una falla en los elementos de la responsabilidad y el juicio de reproche con base en las actuaciones del señor LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA, tanto que, sus actuaciones no encajan con una culpa grave.”*.

Establece como pretensiones de la reposición, la corrección del error alegado, la ampliación y aclaración de la prescripción de la acción por considerar que no hay un argumento de fondo y, por último, que se atenúe el grado de responsabilidad del señor Ramos Vergara.

Mediante **auto nro. 00645 del 2 de noviembre de 2023** la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, resuelve los recursos de reposición interpuestos contra el fallo de responsabilidad fiscal contenido en el auto nro. 00575 del 25 de septiembre de 2023.

Así las cosas, previa consideración y pronunciamiento de cada uno de los argumentos esgrimidos por los recurrentes, la Dirección de Responsabilidad Fiscal resuelve: **"confirmar, en todas sus partes, el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023"**, a través del cual falló con responsabilidad fiscal en contra del señor LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA en cuantía de treinta y seis millones ochocientos cuarenta y siete mil ochenta pesos con treinta centavos (\$36.847.080,30).

VIII. GRADO DE CONSULTA

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, señala que el Grado de Consulta:

"Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, 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.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador."

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido lo siguiente:

*"(...)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."*¹

Este Despacho procede a analizar los hechos y pruebas que sirvieron de sustento a efectos de proferir la decisión de fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso RF-180000-003-18, mediante auto nro. 00575 del 25 de septiembre de 2023, confirmado en todas sus partes en el auto nro. 00645 del 2 de noviembre de 2023, con el fin de tomar la decisión en grado de consulta que corresponda en derecho.

Vistas y analizadas las actuaciones, se observa que fueron atendidos todos y cada uno de los requisitos generales establecidos en los artículos 41, 48 y 54 de la Ley 610 de 2000; así las cosas, previo a decidir, habrá de tenerse en cuenta que el Proceso de Responsabilidad Fiscal se adelanta con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme lo ha dispuesto el Artículo 1 de la Ley 610 de 2000 y la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2002.

El objeto de la responsabilidad fiscal, entonces, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por una acción u omisión dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, y conducen a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa, con certeza, que un servidor público o particular debe asumir las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal, lo que conduce a determinar, si el investigado fiscal

¹ Sentencia C-968 de 2003.

está obligado a reparar el daño causado al patrimonio público de una entidad determinada que maneje recursos públicos, conforme a las previsiones de la Corte Constitucional y la Ley.

En el curso procesal se evidenció que la Contraloría de Bogotá suscribió con el señor Edson Enrique Torres Navarrete, el contrato de prestación de servicios nro. 119 el 7 de octubre de 2016, con inicio el 12 de octubre de 2016, con un plazo inicial de ejecución de dos meses y veinte días por un valor inicial de dieciocho millones seiscientos sesenta y seis mil seiscientos sesenta y seis pesos (\$18.666.666), contrato que tuvo una adición por nueve millones trescientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres pesos (\$9.333.333) y prórroga por un mes y diez días.

Al respecto, es de tener en cuenta que, en las consideraciones previas del contrato se señala: *"1. Que la Subdirección de Responsabilidad Fiscal allegó a la Dirección Administrativa y Financiera de la Entidad, la justificación de la necesidad para adelantar la contratación de los servicios profesionales de un (1) abogado para que adelante los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá (...)."*

El contrato define como objeto *"Contratar la prestación de los servicios profesionales de un abogado para que adelante los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá así evitar que se presenten los fenómenos jurídicos de la prescripción"*; se definen once (11) obligaciones específicas y dieciocho (18) generales, con cuyo cumplimiento se pretende satisfacer el objeto contractual.

Adicionalmente, en la cláusula octava se designa como supervisor del contrato al **Subdirector de Responsabilidad Fiscal de la Entidad** y por su conducto se tramitarán todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo. Como condiciones y/o requisitos para pago de los honorarios establecidos, señala: *"Para cada pago se requiere: a) certificación de cumplimiento a satisfacción de las obligaciones contractuales expedida por el supervisor del contrato; c) presentación del informe mensual de actividades. (...)"*.

De cara a las estipulaciones contractuales en mención, se verifica las pruebas obrantes en el proceso tendientes a conocer las circunstancias fácticas y jurídicas del caso en concreto; al respecto se encontraron cuatro informes de supervisión, detallados así:

1. Informe de supervisión del 18 de noviembre de 2016: periodo de supervisión comprendido entre el 12 de octubre de 2016 y 11 de noviembre de 2016. *"se realizó el estudio y tramite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números: 170100-0130-12; 170100-0203-13; 170100-0012-13; 1701001-0422-15;170100-0135-15 (...)"*.

"5. Documentos soporte. Los soportes del contrato generados durante el tiempo de supervisión del contrato reposan en la carpeta de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal."

2. Informe de supervisión del 30 de diciembre de 2016: periodo de supervisión comprendido entre el 12 de diciembre de 2016 y 31 de diciembre de 2016. *"se realizó el estudio y tramite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números: 170100-0130-12; 170100-0203-13; 170100-0012-13; 1701001-0422-15;170100-0135-15 (...)"*.

"5. Documentos soporte. Los soportes del contrato generados durante el tiempo de supervisión del contrato reposan en la carpeta de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal."

3. Informe de supervisión del 10 de febrero de 2017: periodo de supervisión comprendido entre el 1 de enero de 2017 y 31 de enero de 2017. *"se realizó el estudio y tramite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números: 170100-0130-12; 170100-0203-13; 170100-0012-13; 1701001-0422-15;170100-0135-15 (...)"*.

"5. Documentos soporte. Los soportes del contrato generados durante el tiempo de supervisión del contrato reposan en la carpeta de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal."

4. Informe de supervisión del 1 de marzo de 2017: periodo de supervisión comprendido entre el 1 de febrero de 2017 y 10 de febrero de 2017. *"se realizó el estudio y tramite de los*

siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números: 170100-0130-12; 170100-0203-13; 170100-0012-13; 1701001-0422-15; 170100-0135-15 (...).

"5. Documentos soporte. Los soportes del contrato generados durante el tiempo de supervisión del contrato reposan en la carpeta de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal."

Es de resaltar que, la descripción de las actividades realizadas es el idéntico en los cuatro (4) informes:

1. *Uno a uno se hace el estudio preliminar de dichos procesos, entendiendo que los que tengan mayor antigüedad deben prevalecer para el ente de control por los términos procesales.*
1. *170100-0130-12; Contra de obra entre La Secretaria de Educación Distrital con el Consorcio López, proceso que está en actualización en el entendido que es el de mayor tiempo para efectos de los términos procesales.*
2. *170100-0203-13; Contrato de Concesión No11.6 de 1994 entre el hospital Simón Bolívar y Organizaciones de Imagenología colombiana LTDA (010) se actualizo y se está preparando decretar pruebas para luego decidir de fondo.*
3. *170100-0013-13; Contrato 997 de 2009 entre la Secretaria Distrital de Gobierno y transportes Especiales FSG EU, se encuentra en estudio de actualización para efectos de pronunciarnos de fondo.*
4. *170100-0422-15; Convenio 98 de 2013 entre El Fondo de Desarrollo Local de Santafé con La Corporación Fuerza Oxígeno, se actualizo y se hizo un análisis del estado procesal.*
5. *170100-0135-15; Acto Administrativo de Recaudo de Plusvalía en atención a que calcularon mal el impuesto. Se actualiza para darle el impulso al proceso.*

Así también, se tiene el *Acta de Visita Especial* de 16 de mayo de 2018, en la cual se encuentra la revisión de los expedientes procesales referidos en los informes de supervisión, en los que la Auditoría Fiscal en desarrollo de la indagación preliminar 008 de 2018, no evidenció registro de actuaciones del contratista tendientes al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En versión libre rendida por el contratista Edson Enrique Torres Navarrete, no se encuentra manifestación de actividades adicionales realizadas; aduce "(...) el contrato me lo pagaron íntegro sin objeción alguna, entonces en mi entender desarrolle el contrato en las condiciones que se pactaron."

Por su parte, la apoderada del señor Ramos Vergara en escrito de descargos no desvirtúa las evidencias mencionadas en la imputación contenida en auto nro. 0477 del 8 de agosto de 2023; finalmente, no reposa en el expediente prueba alguna sobre actividades adicionales realizadas por el contratista, diferentes a las mencionadas en informes de supervisión y certificadas por éste.

Bajo este entendido de competencia y finalidad, pasa el Despacho a analizar este proceso y la decisión contenida en el fallo con responsabilidad fiscal en contra del señor LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA, teniendo en cuenta los siguientes elementos de la responsabilidad fiscal contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000: 1. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; 2. Un daño patrimonial al Estado, y; 3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

DAÑO

El daño constituye el elemento esencial de la responsabilidad fiscal, razón por la cual es el primero que se debe analizar, sólo después de estructurado y probado el daño se pueden establecer los demás elementos.

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el daño patrimonial al estado, se entiende como "(...) 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, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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.”.

En el asunto bajo análisis, se encuentra que para la suscripción del contrato de prestación de servicios nro. 119 de 2016, la Subdirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Distrital de Bogotá identificó que *la necesidad que se pretende satisfacer con la celebración del contrato consiste en evitar la extinción de la acción fiscal, por ocurrencia de la prescripción (...)*. En razón a ello, se contrata a un profesional idóneo para **adelantar los procesos de responsabilidad fiscal** en aras de evitar que operen tales fenómenos. De acuerdo con ello, se establece en el contrato obligaciones específicas y generales que, de las cuales no obra evidencia probatoria de su cumplimiento. Es decir, no se evidencia que el contrato logró satisfacer la necesidad identificada por la Subdirección de Responsabilidad Fiscal cuyo jefe fungió, además, como supervisor del contrato nro. 119-2016; al respecto, los informes no permiten inferir o conocer cuáles fueron esos trámites realizados y en general qué actividades se desarrollaron para cumplir con el objeto y fines establecidos con la suscripción del mismo que den lugar al pago de la totalidad del contrato. Es de anotar en tal sentido que, si bien en los procesos referidos en los informes de supervisión (con idéntico contenido), durante la vigencia del contrato no operó la prescripción ni caducidad, ello no fue por la adecuada ejecución y vigilancia de este, pues son fenómenos que requieren el transcurso del tiempo legalmente establecido para su configuración; circunstancia esta que, no puede tenerse como fundamento para justificar una adecuada vigilancia de la ejecución contractual y por ende la satisfacción de los fines y necesidades de la entidad.

En igual sentido, en el proceso se estableció y evidenció con suficiencia que la conducta del supervisor conllevó al incumplimiento de sus funciones principales de vigilancia y control del contrato, y en consecuencia se acreditó la realización de actividades que no muestran ejecución y cumplimiento contractual.

En consecuencia, tal como lo señala la Dirección de Responsabilidad Fiscal *“Luis Guillermo Ramos Vergara – en su rol de supervisor contractual- profirió cuatro (4) informes de supervisión y cuatro (4) recibos a satisfacción avalando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato nro. 119 de 2016. Sin embargo, al cotejar el contenido de los informes presentados por el contratista y los informes de supervisión respecto del objeto contractual y las obligaciones específicas, además de lo evidenciado en acta de visita especial, se aprecia que no se ejecutaron las prestaciones que la Contraloría Distrital de Bogotá esperaba recibir. De suerte que Luis Guillermo Ramos Vergara dio fe del cumplimiento del contrato nro. 119 de 2016, pese a que este contrato no fue realmente ejecutado.”.*

Finalmente, durante el trámite del proceso, no se probó que los dineros públicos utilizados fueron debidamente ejecutados, es decir, que con los mismos no se cumplió con el objeto del contrato en favor de los intereses generales de la entidad; razón por la cual es dable concluir que el daño se causó por la no ejecución del contrato, lo que conllevó a una ineficiente destinación de los recursos públicos equivalente al valor total del contrato de prestación de servicios nro. 119 de 2016, con la respectiva indexación en los términos del artículo 53 de Ley 610 de 2000.

CULPA GRAVE

Es importante tener en cuenta que, quien se desempeñó como supervisor, tal como lo consagra la designación de la cláusula contractual, es el Subdirector de Responsabilidad Fiscal de la entidad. Es decir, estaba a la cabeza de la dependencia que presentó la justificación de la necesidad contenida en los estudios previos y señaló: *“así las cosas era necesario la contratación de un profesional idóneo para tramitar los procesos de responsabilidad fiscal que se encontraban activos en la Subdirección de Responsabilidad Fiscal”*².

La referencia en cita, evidencia que el supervisor del contrato conocía la necesidad de la entidad que se pretendía satisfacer con el contrato; además, pudo tomar medidas encaminadas a la

² Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 180000-003-18 pg.17

satisfacción real de la misma. Sin embargo, tuvo una conducta omisiva de vigilancia y falta de asignación de procesos que permitían una adecuada y verdadera ejecución del contrato.

Contrario a sus deberes de supervisión, Luis Guillermo Ramos Vergara certificó la ejecución de actividades de las cuales además de no obrar prueba, no conllevan al cumplimiento contractual, frente a lo cual no tomo ninguna medida tendiente a lograr el verdadero cumplimiento. En tal sentido, la gestión fiscal, no solo puede mirarse desde el punto de vista económico, es decir, que no solo debe procurar la protección de los recursos públicos, sino también, debe mirarse desde el enfoque de buenos resultados, en donde los servidores, deben tener objetivos claros en pro del buen funcionamiento contractual de las entidades. Por su parte, teniendo un papel decisorio sobre la ejecución y control del contrato, el señor Ramos Vergara no propendió por tomar medidas tendientes a ejecutar el contrato, por el contrario de manera negligente e imprudente, suscribió informes y documentos que conllevaron a la entidad al pago de honorarios.

Adicionalmente, se encontró que el plazo de ejecución contractual inició el 12 de octubre del 2016 y finalizó el 10 de febrero del 2017, durante ese periodo no se encuentra informe de supervisión del periodo comprendido entre el 12 de noviembre del 2016 y el 11 de diciembre del 2016, actuación negligente que se suma a las ya dichas y que coadyuba en la demostración de la culpa grave.

En concordancia con lo dicho por la Dirección de Responsabilidad Fiscal, teniendo el conocimiento, las facultades y medios para una correcta vigilancia, control y dirección del contrato Luis Guillermo Ramos Vergara, dio fe de la ejecución del contrato sin verificar y evidenciar que el contratista haya realizado actividades que permitan acreditar el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Conducta negligente que, se encuadra en la definición del artículo 63 de l Código Civil "culpa grave".

NEXO CAUSAL

En el asunto se tiene un daño ocasionado por el pago del valor total del contrato de prestación de servicios nro. 119 de 2016, sin que se reciban por parte de la entidad los servicios contratados; esto, como consecuencia de la conducta gravemente culposa e incumplimiento a los deberes de supervisión y vigilancia que sobre el contrato tenía Luis Guillermo Ramos Vargas, tal como lo concluye y detalla el fallo con responsabilidad fiscal.

Así las cosas, una vez analizado el caso se encuentran configurados y demostrados con suficiencia los elementos de la Responsabilidad Fiscal contenidos en el auto 00575 del 25 de septiembre de 2023, confirmado en todas sus partes en el auto nro. 00645 del 02 de noviembre de 2023 de la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República.

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 y, en todas sus partes lo resuelto por la *Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva* en el auto nro. 00645 del 02 de noviembre de 2023, por medio de la cual *confirma el auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023, a través del cual falló con responsabilidad fiscal*, dentro del proceso RF-180000-003-19, en contra de **LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA**, identificado con cédula de ciudadanía nro. 77.101.988, en su calidad de Supervisor del contrato de prestación de servicios nro. 119 de 2016, en cuantía total e indexada de treinta y seis millones ochocientos cuarenta y siete mil ochenta pesos con treinta centavos (\$36.874.080,30), con corte al 31 de agosto de 2023; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONFIRMAR en grado de consulta, la vinculación y llamado a responder en garantía del tercero civilmente responsable a a la compañía AXXA COLPATRIA SEGUROS S.A., Nit. 860.002.184-6, de acuerdo con la póliza de manejo global de entidades oficiales nro. 4-27-8001003306.

TERCERO: NOTIFICAR por estado esta decisión, conforme al procedimiento y termino que regla el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, por Secretaría Común de Procesos Fiscales, adscrita a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

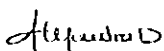
CUARTO: REMITIR el expediente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para que continúe el trámite en su competencia.

QUINTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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

Proyectó: **María Alejandra Delgado Egas:** 

«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».

