



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

Bogotá, D.C. 21 MAY 2025

Procede el Director de Responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva, en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 268 y 272 de la Constitución Política de Colombia, modificados por el Acto legislativo 4 de 2019, las Leyes 610 de 2000, 1474 de 2011, 1437 de 2011, 2080 de 2021¹, Acuerdo 658 de 2016 modificado por el Acuerdo 664 de 2017, en cumplimiento de las facultades asignadas por el señor Contralor de Bogotá D.C., mediante las Resoluciones Reglamentarias No. 005 de 2020 y No. 003 de 2021, a decidir el recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 22 de abril de 2025, por el doctor HECTOR MAURICIO MEDINA CASAS, en calidad de apoderado de **ZURICH COLOMBIA SEGUROS SA**, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21.

I. ASUNTO

Corresponde a esta Dirección pronunciarse en relación con el recurso de apelación radicado con el No. I-2025-11222 del 30 de abril de 2025, interpuesto contra el auto del 22 de abril de 2025, notificado por estado el día 23 del mismo mes y año, por virtud del cual se negó la solicitud de nulidad propuesta por el apoderado de **ZURICH COLOMBIA SEGUROS SA**, doctor HECTOR MAURICIO MEDINA CASAS.

II. ANTECEDENTES DEL RECURSO

2.1. Solicitud de nulidad.

Dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0201-21, el apoderado judicial de **ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.** (antes **QBE SEGUROS S.A.**) solicitó la nulidad del auto No. 04 de archivo e imputación de responsabilidad fiscal,

¹ "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción"

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 - Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

alegando la configuración de dos causales que, a su juicio, vulneran de forma sustancial el debido proceso conforme al artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

Primero, el apoderado sostiene que el auto de imputación fue proferido sin cumplir con todos los requisitos previstos en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, particularmente en lo relativo a la cuantificación precisa y justificada del presunto daño patrimonial. Aduce que el monto global del detrimento señalado (\$17.994.578.247) resulta de la simple suma de cuantías provenientes de cinco procesos distintos, acumulados mediante auto del 6 de marzo de 2023, sin depuración de los períodos investigados. A su juicio, ello genera un riesgo evidente de doble imputación por los mismos hechos, ya que algunos períodos se superponen entre los procesos (por ejemplo, los procesos 170100-0158-21, 170100-0182-21 y 170100-0201-21 cubren todos el periodo 2014-2019). Esto, según el recurso, compromete la certeza y la individualización del daño y, por ende, impide la debida defensa frente a una imputación concreta.

Segundo, el recurrente argumenta que su poderdante ha sido privado de su derecho a consultar el expediente, pese a haber radicado con antelación al auto No. 04 los documentos requeridos para su representación judicial y autorización de acceso (radicado 1-2025-01661 del 21 de enero de 2025). Afirma que ni siquiera una segunda solicitud (radicado 1-2025-03198 del 11 de febrero de 2025) logró remover la negativa de los funcionarios de la Contraloría de Bogotá, lo que le ha impedido conocer los hechos reprochados, las pruebas practicadas y los actos procesales proferidos en los procesos acumulados. Por ello, solicita subsidiariamente la nulidad de la notificación del auto No. 04, con el fin de que se le reconozca personería formalmente y se le conceda un nuevo término de diez días para ejercer el derecho de defensa, una vez pueda consultar íntegramente el expediente.

En suma, la pretensión principal es la nulidad del auto de imputación por vulneración material al debido proceso, derivada de una indebida determinación del daño; y la pretensión subsidiaria es la nulidad por haberse negado el acceso al expediente a la aseguradora imputada.

Página 2 de 18
www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

1 MAY 2025

"Contro

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A

AUTO POR EL CUAL SE
Proceso de Respon

2.2. Auto que niega la nulidad de

Mediante auto visible a folio 4131, se resolvieron los cuestionamientos

1) Sobre la supuesta indebida det imputación:

Sobre el argumento referido a que expedido sin cumplir con el requisito la Ley 610 de 2000, la Subdirección que el auto de imputación no cons trámite que da inicio a la etapa de ju

Por lo anterior, se estimó que no asociadas a actos administrativos d Proceso de Responsabilidad Fiscal a preliminar del daño para dictar el au partir de los elementos probatorios bancarios, informes internos y contr cierto, específico, objetivamente veri

La Contraloría resaltó que la imputac los recursos manejados de forma au contravía del régimen contable público. Precisamente, la cuantía total imputa los movimientos de cuentas bancar legítimo y la ausencia de registro beneficio institucional, calculados con trata de una cifra arbitraria ni duplica las evidencias recaudadas en el expe

2) Sobre la supuesta negativa de acc



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

2.2. Auto que niega la nulidad del 22 de abril de 2025.

Mediante auto visible a folio 4131, mediante el cual se resolvió la nulidad impetrada se resolvieron los cuestionamientos del apoderado

1) Sobre la supuesta indebida determinación del daño patrimonial en el auto de imputación:

Sobre el argumento referido a que el auto No. 04 de archivo e imputación fue expedido sin cumplir con el requisito contenido en el numeral 3° del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, la Subdirección del proceso de Responsabilidad Fiscal señaló que el auto de imputación no constituye una decisión definitiva sino un auto de trámite que da inicio a la etapa de juicio fiscal.

Por lo anterior, se estimó que no le son predicables las nulidades sustanciales asociadas a actos administrativos definitivos. Adicionalmente, la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal aclaró que, si bien debe existir una acreditación preliminar del daño para dictar el auto de imputación, en este caso se evidenció, a partir de los elementos probatorios recaudados (documentos contables, extractos bancarios, informes internos y contractuales) la existencia de un daño patrimonial cierto, específico, objetivamente verificable y debidamente cuantificado.

La Contraloría resaltó que la imputación se sustentó en la trazabilidad financiera de los recursos manejados de forma autónoma e irregular por parte del IDEXUD, en contravía del régimen contable público y sin control institucional, entre 2012 y 2019. Precisamente, la cuantía total imputada fue construida a partir de la valoración de los movimientos de cuentas bancarias, las transferencias sin soporte de gasto legítimo y la ausencia de registro contable de los valores correspondientes al beneficio institucional, calculados conforme al Acuerdo 04 de 2013. Por ello, no se trata de una cifra arbitraria ni duplicada, sino del resultado del análisis integral de las evidencias recaudadas en el expediente.

2) Sobre la supuesta negativa de acceso al expediente:

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

El apoderado también alegó que su representada fue privada del derecho a consultar el expediente, pese a haber radicado, con antelación al auto No. 04, el poder y la solicitud de autorización para sus dependientes. Sostuvo que esto le impidió conocer los hechos y pruebas objeto del proceso, afectando gravemente el derecho de defensa.

Frente a esta acusación, el despacho aclaró que la solicitud de personería y autorización de consulta fue resuelta de manera oportuna mediante auto del 31 de enero de 2025, en el que se reconoció expresamente la personería del apoderado y se autorizó a los dependientes para consultar el expediente.

Por consiguiente, no se puede alegar vulneración al derecho de defensa cuando ya existía un acto administrativo previo que habilitaba el acceso al expediente. El despacho consideró que era deber del apoderado verificar oportunamente dicho auto, más aún cuando sus solicitudes habían sido tramitadas en debida forma. Por ende, no se configuró ninguna irregularidad sustancial ni procesal que afectara el debido proceso en este aspecto.

En conclusión, ambos cuestionamientos presentados por el apoderado de ZURICH SEGUROS SA fueron descartados por el despacho en primera instancia, al no encontrar respaldo fáctico ni jurídico suficiente para declarar la nulidad. Se concluyó que el daño patrimonial fue adecuadamente soportado en las pruebas del expediente, sin duplicidad ni error metodológico, y que el derecho de defensa no fue vulnerado, dado que se le reconoció personería y se le concedió acceso al expediente antes de la formulación de imputación. En consecuencia, la solicitud de nulidad fue rechazada por no configurarse ninguna de las causales taxativas previstas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

2.3. Recurso de apelación.

Mediante radicado No. I-2025-11222 del 30 de abril de 2025 el doctor HECTOR MAURICIO MEDINA CASAS, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación señalando que sí es procedente la declaratoria de nulidad del auto de archivo e imputación No. 04 del 31 de enero de 2025, en tanto dicho acto no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 48 de la Ley 610 de 2000. En particular,



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 - Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

se señala que dicho auto carece de una fundamentación clara, precisa y suficiente sobre la cuantía del daño patrimonial imputado, lo cual constituye un requisito esencial para su validez.

El artículo 48 establece que el auto de imputación debe contener, entre otros aspectos, la identificación de los responsables, la valoración de las pruebas practicadas y la acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, incluida la determinación del daño.

Afirma que esta exigencia es reiterada en el Manual de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, según el cual, antes de proferir la imputación, debe demostrarse objetivamente el daño, su cuantía, y los elementos que configuran la responsabilidad fiscal (daño, conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal).

En consecuencia, se concluye que, al no haber cumplido con estos requisitos, el auto No. 04 adolece de una debida motivación respecto del daño patrimonial, lo que hace procedente su nulidad conforme al marco normativo vigente.

Retoma los argumentos de la Contraloría respecto de la cuantificación del daño. Al efecto, la cuantificación del daño fue presentada por la Contraloría de Bogotá en el auto de imputación, con una cuantía DIECISIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$17.994'578.247), suma que se compone de dos grandes componentes:

- El valor de \$4.104.000.000 que corresponde a recursos derivados del beneficio institucional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UDFJC), calculado con base en el porcentaje del 60 % de ese beneficio que debía ser transferido a la universidad conforme al marco regulatorio aplicable.
- El saldo restante, \$14.032.502.893, corresponde a recursos relacionados con la ejecución de contratos y convenios interadministrativos gestionados por el IDEXUD (Instituto de Extensión y Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano), en el periodo comprendido entre octubre de 2012 y

Página 5 de 18

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

enero de 2019. La Contraloría afirma que estas sumas fueron identificadas a partir de los extractos bancarios correspondientes, y de los movimientos registrados como abonos en cuenta, constitución de cheques y otras operaciones financieras reflejadas en la cuenta corriente No. 230-082711 del Banco de Occidente, manejada por el IDEXUD.

Se señala que, en criterio de la contraloría de Bogotá, el daño patrimonial imputado no es una cifra arbitraria sino el resultado de una reconstrucción financiera detallada de movimientos bancarios y operativos del IDEXUD, que evidencian una gestión fiscal desvinculada de la normatividad vigente y sin garantías de correcta ejecución presupuestal ni control institucional. Esta actuación irregular se considera la causa directa del presunto detrimento al erario.

Indica que la sumatoria de los dos valores discriminados en \$4.104.000.000 provenientes del beneficio institucional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y \$14.032.502.893 correspondientes a recursos de contratos y convenios interadministrativos equivale en realidad a \$18.136.502.893, cifra que no coincide con la oficialmente imputada, lo que revela una inconsistencia numérica relevante.

Indica que la única base aparente para justificar la cuantía del detrimento es la suma de los montos asociados a cinco procesos acumulados, cuyas cuantías y periodos de causación son los siguientes:

- 170100-0201-21: \$4.104.000.000 (2016 a enero de 2019)
- 100100-0037-21: \$760.145.959 (sin fechas específicas)
- 170100-0158-21: \$9.613.649.707 (2012 a 2019)
- 170100-0182-21: \$1.198.124.175 (2014 a 2018)
- 170100-0234-20: \$2.318.658.426 (sin fechas específicas)

Señala que La sumatoria de estas cuantías coincide exactamente con el valor global imputado por la Contraloría (\$17.994.578.247), lo que sugiere que la imputación se

21 MAY 2025

DIRECCIÓN

AUTO

habría construido
distintos procesos
periodos invernales

Así mismo, se
efectuados por
siguientes ítems

-Falta de claridad
recursos de
institucional

-Imputación
qué parte

-Estima
conforme
contrato
60% por
este caso

-Indica
periodo

-El a
ese
en c

-Se
su
da
p

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

habría construido exclusivamente mediante la acumulación aritmética de montos de distintos procesos, sin depuración técnica ni análisis del riesgo de duplicidad entre periodos investigados.

Así mismo, se remite a cuestionamientos al auto de imputación que afirma, fueron efectuados por el señor Vladimir Salazar Arévalo, vinculado al proceso, sobre los siguientes ítems:

-Falta de claridad en el origen de los fondos. Señala que el auto cuestionado mezcla recursos de diferentes orígenes (convenios interadministrativos y beneficio institucional), sin distinguir claramente su procedencia.

-Imputa como daño todo el dinero que manejaba una entidad (IDEXUD), sin separar qué parte realmente pertenecía a la universidad y qué parte era solo administrada.

-Estima que existen errores en el cálculo del beneficio institucional, pues: i) de conformidad con el Acuerdo 04 de 2013, el beneficio institucional no es el 60% del contrato, sino el 12% del total del contrato, y es de este porcentaje que se deriva el 60% para la universidad, y el saldo del 40% en IDEXUD, ii) el auto fiscal no aplica este criterio al calcular el supuesto daño, y tampoco explica qué método usó.

-Indica que falta de precisión en los periodos de responsabilidad. Cuestiona los periodos respecto de los cuales se delimita el actuar de los vinculados al proceso.

-El auto no individualiza los hechos ni los montos del daño que ocurrieron durante ese tiempo específico, sino que le atribuye todo el supuesto daño, incluso de años en que no estaba vinculado.

-Señala que el auto no se presenta análisis financieros claros, datos matemáticos sustentados, ni evidencia concreta de cómo se calcularon las cifras del presunto daño fiscal, lo cual denota falta transparencia en la metodología del ente de control para determinar el daño.

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

-Con soporte en los cuestionamientos anteriores estima que no ha sido posible ejercer defensa, lo cual, desde su enfoque, vulnera el derecho a la defensa, contemplado en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000.

➤ Argumenta que fue un error declarar únicamente la nulidad parcial del Auto de Archivo e Imputación No. 04 del 31 de enero de 2025, ya que, al haberse reconocido una falla en el análisis de los elementos de responsabilidad fiscal, dicha falla afecta estructuralmente todo el acto procesal. En consecuencia, debió declararse la nulidad total del auto y no mantener en firme la imputación frente a los demás presuntos responsables.

Sustenta su afirmación en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 el cual establece que debe proferirse un único auto de imputación fiscal, que contenga todos los elementos esenciales como la identificación completa de los procesados, las pruebas recaudadas, su valoración, las pólizas involucradas y el análisis de los elementos que configuran la responsabilidad fiscal. La norma no contempla la posibilidad de nulidades parciales, ni de autos complementarios o adiciones. El auto debe estar completo desde su expedición y no puede dividirse o modificarse posteriormente sin vulnerar el debido proceso.

Al mantenerse en firme parte del auto que ya fue modificado en otra, se rompe la unidad lógica y jurídica del acto procesal, generando una contradicción legal. Esta actuación constituye una extralimitación de funciones del funcionario, pues, conforme al artículo 6 de la Constitución Política, los servidores públicos solo pueden actuar dentro de los límites permitidos por la ley. Al no estar prevista en la Ley 610 de 2000 la posibilidad de declarar nulidad parcial ni de modificar el auto mediante adiciones, esta actuación carece de sustento legal y vulnera los principios constitucionales de legalidad, moralidad, y debido proceso.

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-893 de 2003 y la C-826 de 2013, ha reafirmado que los servidores públicos están sujetos estrictamente al marco legal. No pueden realizar actos que no estén expresamente autorizados. Las actuaciones contrarias deben considerarse inválidas por falta de competencia o extralimitación funcional.

474



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

Además, se advierte que en el proceso en cuestión se omitió practicar pruebas que habían sido solicitadas oportunamente en la etapa anterior. Estas pruebas podrían haber afectado no solo la situación del presunto responsable que las solicitó, sino también la valoración de responsabilidad frente a los demás implicados. Por lo tanto, estima que, mantener la imputación frente a los demás procesados pese a esa omisión, constituye una falsa motivación que compromete la legalidad del auto, ya que impide acreditar adecuadamente los elementos de la responsabilidad fiscal y determinar con claridad la cuantía del daño al patrimonio del Estado.

En este contexto, se concluye que al no haberse cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, el auto de imputación fiscal carece de validez formal y sustancial. Por tanto, se solicita revocar la decisión adoptada mediante auto notificado el 23 de abril de 2025 y declarar, en su lugar, la nulidad total del Auto de Archivo e Imputación No. 04 del 31 de enero de 2025.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Con memorando radicado No. 3-2025-11662 de fecha 9 de mayo de 2025, la Subdirección de Responsabilidad Fiscal de esta Entidad, remitió el proceso a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, a fin de resolver el recurso de alzada presentado contra el auto del 22 de abril de 2025.

3.1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, procede la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva a resolver el recurso de apelación interpuesto contra los artículos SEGUNDO y TERCERO del Auto del 22 de abril de 2025, por virtud del cual se negó la solicitud de nulidad propuesta por el apoderado de ZURICH COLOMBIA SEGUROS SA, y declarar parcialmente la nulidad del auto de archivo e imputación del 31 de enero de 2025, únicamente en lo referido al señor VLADIMIR SALAZAR ARÉVALO.

21 MAY 2025



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

3.2. Alcance de la decisión.

Previo a entrar a resolver el fondo del presente asunto, vale la pena recordar que la apelación es el recurso ordinario de mayor importancia, cuya finalidad consiste en la revisión de la decisión por parte del superior de quien la profirió, en desarrollo del principio constitucional y legal de doble instancia. Sobre el particular, tanto la jurisprudencia como la doctrina han sido unánimes en llegar a la misma conclusión, como la Corte Constitucional que sobre el particular ha señalado:

"En términos generales se ha dicho que el recurso de apelación forma parte de la garantía general y universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa para obtener la tutela de un interés jurídico propio, con el fin de que el juez de grado superior -ad quem- estudie la cuestión decidida y corrija los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo.²".

La doctrina administrativa se ha pronunciado en el mismo sentido, señalando:

"El recurso de apelación es la vía procesal que se interpone o como subsidio del de reposición, ante el funcionario que profirió la decisión, para que se surta ante su inmediato superior, con el fin de que éste la aclare, modifique o revoque.³".

Y reiterando su postura, en virtud de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2011, así:

"El recurso de apelación es la excepción; solamente procede cuando la norma expresamente lo concede, al contrario del de reposición y cuando procede debe haberse agotado para acudir a la jurisdicción en ejercicio de la acción (artículo 76 C.C.A). Este recurso puede interponerse directamente o como subsidiario del de reposición".

Se presenta ante el funcionario que expidió el acto y se surte ante el superior administrativo o funcional de aquél que expidió el acto para que lo aclare, modifique o revoque. Es un recurso obligatorio, por lo cual en los eventos en que proceda contra la decisión expedida por un funcionario, debe proponerse para que queden agotados los recursos en la actuación administrativa y poderse acudir a la vía judicial.⁴

² Sentencia C-968 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
³ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, "Tratado de Derecho Administrativo", Octava edición 2013, cit., pp. 288.
⁴ Palacio Hincapié, Juan Ángel, "Derecho Procesal Administrativo", Tomo II, cuarta edición 2008, cit., pp. 288.

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

21 MAR 1994

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

RECIBE RECURSO DE APELACIÓN

201 21

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

Sobre estos presupuestos es necesario recordar que el objeto específico de la
alzada va más allá del simple hecho de avocar conocimiento de éste, por parte del
superior para responder las inconformidades de los recurrentes, pues la revisión del
Ad quem respecto del acto censurado, debe ir dirigida a detectar en la actuación
administrativa la posible presencia de errores "in iudicando", de orden fáctico y
jurídico, respecto de las decisiones que se adopten dentro de la misma, que le
pongan fin o recaigan directamente sobre el fondo de la discusión procesal, como
por ejemplo el fallo con responsabilidad fiscal o la negativa de pruebas, para citar
algunos casos.

3.3. Del caso concreto.

3.3. Del caso concreto.

Precisado lo anterior y evidenciada la procedencia de la solicitud elevada por la apelante, procede este Despacho a desatar el recurso de alzada, en los siguientes términos:

... y las normas que rigen el proceso de apelación

De conformidad con los antecedentes procesales y las normas que rigen el proceso de responsabilidad fiscal, esta Dirección procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 22 de abril de 2025, con fundamento en las siguientes consideraciones:

➤ En cuanto a la supuesta vulneración al derecho de defensa derivada de la cuantificación del daño patrimonial, es necesario precisar que el auto de imputación no constituye una decisión definitiva sino un acto de impulso procesal, cuyo objeto es delimitar provisionalmente los elementos que configuran la presunta responsabilidad fiscal y abrir el debate probatorio. En esta fase inicial no se exige una determinación inmutable del quantum del daño, pues precisamente es en el curso del proceso donde, con base en las pruebas allegadas por las partes y decretadas de oficio, se consolida la acreditación del perjuicio y su individualización.

Sobre este aspecto, el Consejo de Estado⁵ ha establecido:

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 15 de febrero de 2024, Rad. 47001233300020160023801 M.P. NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Disponible en la siguiente URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/277/>



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

21 MAY 2025

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

"Ahora bien, frente a la supuesta violación al principio de congruencia que debía regir el procedimiento fiscal, habida cuenta que en el auto de imputación se le endilgó la suma de \$***, mientras que en el fallo con responsabilidad fiscal se le ordenó reembolsar \$***, cuando lo correcto era condenarle a resarcir el daño solo por la acción u omisión explícita que se hubiese probado, al respecto la Sala pudo corroborar que a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal quedó establecido que la investigación que se adelantaba en contra de las actoras incluyó todas las autorizaciones y pagos suscritos por estas, con ocasión de los contratos civiles de obra núms. (...), **por lo cual la imputación sí podía hacerse extensiva con posterioridad a otros valores comprendidos en las evidencias allegadas al proceso luego del ejercicio de acopio probatorio, dependiendo del curso que tomara la investigación fiscal, de lo que se deduce que las demandantes sí las conocieron desde el inicio del proceso.**

El fallo con responsabilidad fiscal que aquí se cuestiona, contrario a lo sostenido en la apelación, sí respetó el derecho al debido proceso de las demandantes **habida cuenta que no las sorprendió con elementos diferentes a la imputación**, pues indudablemente ésta se hizo de manera provisional y supeditada a la verificación de los documentos allegados al expediente, sin incurrir en incongruencia alguna."

Del mismo modo, reconoció que⁶:

"En cuanto al argumento de que la cuantía fue determinada de manera distinta en el Auto de imputación y en el Fallo con Responsabilidad, la Sala debe puntualizar que, en lo referente a la cuantía del daño, el artículo 48, numeral 3, de la Ley 610, indica que el Auto de imputación solo deberá contener la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado, mientras que el artículo 53 ibídem establece que se deberá proferir Fallo con Responsabilidad, cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación y que se deberá determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes. En otras palabras, es en el Fallo con Responsabilidad, la etapa en la cual se debe determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, y tiene que existir certeza de su cuantificación, mientras que en el Auto de Imputación solo se requiere determinar la cuantía del daño al patrimonio del Estado, lo que pone en evidencia que

⁶ Ibídem No. 5



CONTRALORÍA

BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Tel. 3358888 ext. 11203

RECURSO DE APELACIÓN

Fiscal No. 170100-0201-21

principio de congruencia que debía regir el auto de imputación se le endilgó la responsabilidad fiscal se le ordenóarle a resarcir el daño solo por la acción respecto la Sala pudo corroborar que a quedó establecido que la investigación cubrió todas las autorizaciones y pagos civiles de obra núms. (...), por lo cual con posterioridad a otros valores al proceso luego del ejercicio de e tomara la investigación fiscal, de as conocieron desde el inicio del

estiona, contrario a lo sostenido en la o de las demandantes **habida cuenta** ferentes a la imputación, pues nal y supeditada a la verificación de rir en incongruencia alguna."

terminada de manera distinta en el dad, la Sala debe puntualizar que, numeral 3, de la Ley 610, indica a determinación de la cuantía del ículo 53 ibídem establece que se o en el proceso obre prueba que o al patrimonio público y de su ma precisa la cuantía del daño o de la decisión, según los índices el DANE para los períodos con Responsabilidad, la etapa en la cuantía del daño causado, ción, y tiene que existir certeza e Imputación solo se requiere do, lo que pone en evidencia que

gov.co

10

21

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

la cuantía del daño puede variar entre el Auto de Imputación y el Fallo con Responsabilidad."

Estas reglas jurisprudenciales desvirtúan la afirmación del recurrente respecto a que la falta de una cuantificación definitiva en la imputación vulnera per se el derecho de defensa, cuando lo correcto es entender que dicha cuantificación debe tener un soporte razonable y suficiente en esta etapa, sin que sea necesario agotar todos los elementos definitivos del juicio fiscal.

Ahora bien, es deber del operador jurídico en primera instancia estructurar una imputación fiscal con una base fáctica y probatoria que, aunque provisional, sea coherente, razonada y verificable. En el presente caso, se observa que el auto de imputación No. 04 expone los fundamentos documentales, financieros y contables que permiten establecer, al menos de forma inicial, la existencia de un daño patrimonial y su aproximación económica. La supuesta omisión de una explicación sobre la metodología de cálculo o la presencia de imprecisiones contables puede ser subsanada o desvirtuada en la etapa probatoria posterior, sin que ello implique, desde ya, una causal de nulidad.

El proceso fiscal está concebido como un espacio dialéctico en el que el presunto responsable puede controvertir los elementos de juicio, pedir pruebas y cuestionar la validez del análisis contable efectuado por la entidad. Por lo tanto, no puede invocarse una supuesta indefensión si el auto de imputación cumple con los requisitos básicos exigidos por la Ley 610 de 2000, en especial los previstos en el numeral 3 del artículo 48.

En este orden, no se advierte irregularidad alguna que afecte sustancialmente el derecho de defensa de ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A., toda vez que la suma imputada fue determinada con base en documentos que constan en el expediente, tales como extractos bancarios, informes de auditoría, movimientos de cuentas oficiales y registros presupuestales, los cuales, en todo caso, pueden ser objeto de pruebas técnicas adicionales que permitan ajustar la cuantificación del daño.

En consecuencia, el despacho encuentra que no hay lugar a acoger los argumentos expuestos por el recurrente en esta primera parte del recurso, por cuanto la supuesta falta de claridad en la cuantificación del daño no configura una causal de

Página 13 de 18

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

476

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

nulidad, y mucho menos puede entenderse como una afectación real, grave y actual del derecho de defensa en los términos del artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

➤ En lo que guarda relación con el cuestionamiento según el cual, se sostiene la necesidad de declarar la nulidad total del Auto de Archivo e Imputación No. 04 del 31 de enero de 2025 por considerar improcedente la nulidad parcial del referido auto, pasa este Despacho a continuación a analizar el argumento, en los siguientes términos:

El memorialista parte de una interpretación incorrecta de la Ley 610 de 2000 y desconoce tanto la naturaleza jurídica del proceso de responsabilidad fiscal como los principios que rigen su desarrollo. A diferencia de los procesos sancionatorios, el procedimiento fiscal es de naturaleza resarcitoria, lo que significa que su finalidad no es castigar al presunto responsable, sino determinar la existencia de un daño patrimonial al Estado y recuperar los recursos públicos comprometidos. Esta diferencia sustancial implica una mayor flexibilidad en la aplicación de figuras procesales como la nulidad, particularmente cuando se busca garantizar el debido proceso sin paralizar o frustrar la función resarcitoria del control fiscal.

En este contexto, la nulidad parcial no solo es jurídicamente válida, sino también necesaria cuando la irregularidad detectada afecta exclusivamente a uno o varios de los implicados y no compromete de forma estructural el resto del auto. La Ley 610 de 2000, en sus artículos 36 a 48, regula con claridad el contenido del auto de imputación fiscal y las garantías procesales exigibles.

El artículo 36 permite una imputación diferenciada e individualizada frente a cada presunto responsable, lo que permite inferir que las decisiones posteriores, incluyendo nulidades, pueden igualmente adoptarse de forma específica y no global. A su vez, el artículo 48 exige que el auto contenga los elementos esenciales (identificación de implicados, análisis de pruebas, pólizas, nexo causal, cuantía del daño), pero esto no impide que la validez de esos elementos pueda evaluarse y corregirse de manera particularizada cuando sea procedente.

La nulidad total, en cambio, debe reservarse para aquellos casos en que el vicio comprometa la totalidad del acto, afectando su validez estructural e impidiendo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

1 MAY 2025

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 - Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

cumplir con los fines del proceso. En este caso concreto, la decisión de declarar la nulidad parcial estuvo debidamente motivada y limitada a la porción del auto viciada por omisión probatoria, sin afectar los demás análisis de responsabilidad fiscal formulados con base en pruebas válidas. Invocar la nulidad total sin demostrar una afectación directa y sustancial al resto de los procesados no solo resulta desproporcionado, sino también contrario al principio de especificidad de la nulidad, que exige identificar de manera concreta el acto y la parte afectada.

Además, deben considerarse principios como el de economía, eficacia, proporcionalidad y buena fe procesal. Anular todo el auto por un defecto subsanable respecto de un solo procesado conduciría a un retroceso procesal injustificado, afectando negativamente el interés público y obstaculizando la finalidad resarcitoria del proceso fiscal. Por tanto, exigir la nulidad total equivale a desvirtuar el control fiscal como herramienta de protección del patrimonio público.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, citada en el memorial del recurso, no prohíbe la nulidad parcial ni exige una indivisibilidad absoluta del auto de imputación. Lo que exigen los fallos como la C-893 de 2003 y la C-826 de 2013 enunciados, es que las actuaciones de los funcionarios se ajusten a la legalidad y no excedan las competencias otorgadas por la ley. En este caso, la declaratoria de nulidad parcial no constituye una extralimitación funcional, sino una manifestación del principio de corrección procesal, permitida y necesaria para garantizar un trámite justo y eficiente.

En definitiva, el argumento que exige una nulidad total no se sostiene en la letra, ni en el espíritu de la Ley 610 de 2000, como tampoco en la jurisprudencia constitucional que se anota en el memorial, menos aún en la lógica funcional del proceso fiscal. La nulidad parcial, como mecanismo técnico de corrección específica, es plenamente válida, proporcional y coherente con la naturaleza resarcitoria del procedimiento. Por tanto, debe rechazarse la pretensión de nulidad total y mantenerse la validez del auto respecto de los implicados cuya situación jurídica no se ha visto afectada por el defecto advertido.

Un argumento adicional que refuerza la validez de la nulidad parcial y desvirtúa la pretensión de nulidad total del auto de imputación fiscal se encuentra en el principio

Página 15 de 18

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

de comunidad de la prueba, el cual es plenamente aplicable al proceso de responsabilidad fiscal conforme a los principios del debido proceso y la equidad procesal.

En el procedimiento fiscal regulado por la Ley 610 de 2000, las pruebas legalmente recaudadas e incorporadas al expediente tienen un carácter objetivo y están disponibles para todos los sujetos procesales, independientemente de quién las haya solicitado o en qué momento se hayan practicado. Este principio implica que las pruebas no se "individualizan" por cada imputado, sino que, una vez incorporadas al proceso de forma legal y válida, se entienden comunes para todos los vinculados, quienes pueden usarlas indistintamente en su defensa, en su argumentación, o para controvertir imputaciones ajenas.

Desde esta perspectiva, el hecho de que no se hayan practicado algunas pruebas solicitadas por un vinculado específico -lo cual dio lugar a la nulidad parcial- no afecta la validez del auto de imputación respecto de los demás implicados, en tanto estos no estaban impedidos de acceder, utilizar o controvertir las demás pruebas legalmente recaudadas que sí se incorporaron correctamente al expediente. Además, si las pruebas omitidas tenían una potencial incidencia general sobre la responsabilidad de todos los procesados, su incorporación posterior también sería extensible a todo el conjunto del proceso, sin que ello implique necesariamente anular todo lo actuado.

Aceptar que la omisión probatoria respecto de un procesado arrastra automáticamente la nulidad para los demás, incluso cuando éstos pudieron ejercer su derecho de defensa con base en el material probatorio válido existente, supone negar el principio de comunidad probatoria y convertir el proceso fiscal en una estructura indivisible e inflexible, lo cual es contrario tanto a su naturaleza resarcitoria como a la finalidad de protección patrimonial que lo sustenta.

➤ Finalmente, en lo que guarda relación con la presunta negativa de acceso al expediente, este Despacho desestima el argumento, pues, revisado el expediente, no se observa demostrada esta situación. Por el contrario, tal como lo señaló la Subdirección de Responsabilidad Fiscal, el reconocimiento de personería y de

MAY 2025

DIRECCIÓN DE

AUTO PO

acceso al exped
demostrar el acc

3.4. Conclusión

En consecuencia

➤ No hay
nulidad del a
cuantificaci
Responsabi
tengan en c
permitir ma

➤ La
de los der
y efectiva
validez c
disponib
cuestio
promue
que rig

➤ el ap

Por
imp
im

E
C



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

Acceso al expediente por parte de los dependientes, es razón suficiente para demostrar el acceso total al expediente a la compañía de seguros apelante.

3.4. Conclusión.

En consecuencia, se concluye:

No hay lugar a acoger los argumentos expuestos por el recurrente sobre la nulidad del auto de imputación soportada en la supuesta falta de claridad de la cuantificación del daño, lo cual no obsta para que la Subdirección de Responsabilidad Fiscal soporte la cuantificación del daño en pruebas técnicas que tengan en cuenta los argumentos expuestos por los sujetos procesales, en orden a permitir mayor claridad y detalle sobre la estructuración de la cuantía del daño.

La nulidad parcial del auto de imputación no vulnera el derecho de defensa de los demás sujetos procesales. Por el contrario, lo garantiza en su dimensión real y efectiva, permitiendo corregir el defecto para quien fue afectado, sin sacrificar la validez de las imputaciones que se construyeron sobre bases probatorias válidas y disponibles para todos. Este Despacho no encuentra solidez en los cuestionamientos del apelante, pues la nulidad parcial es legalmente válida, y promueve un proceso fiscal eficiente, proporcionado y coherente con los principios que rigen el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia.

No está demostrado en el proceso la negativa de acceder al expediente, por el apoderado apelante ni sus dependientes, por lo cual se desestima el argumento.

Por lo anterior, se confirmará el auto del 22 de abril de 2025, en cuanto declaró improcedente la pretensión de nulitar el procedimiento a partir del auto de imputación No. 04 del 31 de enero de 2025.

En mérito de lo expuesto, el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso 12 – Tel. 3358888 ext. 11203

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar el Auto del 22 de abril de 2025 fecha 23 de octubre de 2023, por medio del cual se resolvieron nulidades y otras solicitudes, decisión proferida por la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0201-21, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el presente Auto por estado, conforme lo dispone el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO: En firme esta decisión enviar las presentes diligencias a la Subdirección de origen para continuar con los trámites pertinentes.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ALEJANDRO TRUJILLO HERNÁNDEZ
Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó y elaboró: CLAUDIA DENISSE FLECHAS HERNÁNDEZ
Revisó y aprobó: ATH