



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ
-SECCION TERCERA-**

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2021.

Juez	:	Luis Eduardo Cardozo Carrasco
Ref. Expediente	:	11001-33-36-036-2015-00356-00
Demandante	:	Dionisio Enrique Araujo Angulo
Demandados	:	Contraloría General de la República

**REPARACIÓN DIRECTA
SENTENCIA No. 78**

I. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Surtido el trámite procesal, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho profiere sentencia de primera instancia, en el proceso de la referencia.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda.

Actuando en nombre propio, el señor **Dionisio Enrique Araujo Angulo** formuló demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Contraloría General de la República, a efectos de que se le declare responsable, con ocasión del presunto decreto ilegal de medidas cautelares de embargo, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 01848, al cual fue vinculado como presunto responsable del detrimento patrimonial.

A título de indemnización de perjuicios, solicitó el pago de perjuicios materiales e inmateriales, en los montos plasmados en su escrito de demanda (f. 1-2 c. principal).

2.2. Hechos de la demanda.

Se indicó que, que el Director de Defensa Judicial de la Nación designó al señor **Dionisio Enrique Araujo Angulo** como miembro del Comité Técnico Directivo liderado por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, con la finalidad de gestionar los programas a financiar con los recursos correspondientes al préstamo **BID 1561/OC-CO**, con los que el gobierno ayudó en parte a fortalecer a la **DDJN**, en la creación de un sistema de información de la actividad litigiosa del Estado de acuerdo a los términos establecidos en el documentos **CONPES 3250 de 2003**.

Adujo que los organismos públicos beneficiarios del contrato de préstamo **BID 1561/OC-CO** suscribieron con el Organismo Internacional Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) contrato en el que el **PNUD** sería el ejecutor, administrador y coordinador de los recursos, por la suma de **US\$7.076.132**. Con dicha suma, el **PNUD** suscribió con **GESTIONTEK S.A.** contrato No. 2291 de 2006 cuyo objeto fue desarrollar el sistema de información de gestión jurídica integral del Estado por un valor de **\$385.275.000** cuyo beneficiario final fue el Ministerio del Interior y de Justicia.

Señaló que, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad produjo el informe de auditoría integral **CGR-CDDJS-No-XX** de diciembre de 2018, en el que encontró hallazgos disciplinarios con una calificación de responsabilidad fiscal en relación con la recepción, pago y posterior desactivación del sistema **LITIGOB** objeto del contrato **2291** de 2006.

Del anterior informe, se le corrió traslado a la oficina de control interno disciplinario del Ministerio del Interior y de Justicia, en el que el demandante fue vinculado al proceso disciplinario No. 583 como presunto responsable de los hechos comentados en el informe de auditoría, así mismo, fue trasladado dicho informe por memorando 2010IE43365 del 3 de agosto de 2010 y 2010IE60200 del 28 de octubre de 2010 a la Contraloría Delegada y a la Dirección de Investigaciones Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR.

Posterior a lo anterior, por auto **00172 de 23 de febrero de 2001**, la Dirección de Investigaciones Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR ordenó apertura formal del proceso de responsabilidad fiscal No. **01848** en el que se vinculó como presunto responsable, auto que fue notificado al actor el 30 de mayo de 2011.

Manifestó que, el 2 de junio de 2011 radicó escrito ante el Director de Investigaciones y juicios fiscales de la CGR en el que adujo que no se daban los presupuestos del artículo 40 de la Ley 610 de 2000 para abrir de manera formal el proceso anteriormente mencionado.

Adujo que después de un año de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, sin que se acreditara con certeza la responsabilidad con ocasión de los hechos investigados, se dictó auto **00535** por lo cual, la **CGR** ordenó el embargo de los bienes inmuebles y cuentas bancarias que se encontraban a nombre del señor **Dionisio Enrique Araujo Angulo**, por lo anterior, se embargaron las cuentas en Bancolombia y en Davivienda en las que se retuvo la suma de \$29.027.682.00 la cual fue puesta a disposición de la **CGR**.

Señaló que, el 30 de enero de 2013 radicó ante el funcionario investigador escrito solicitando la preclusión y el archivo del expediente **01848** por inexistencia del hecho investigado y ausencia del daño patrimonial, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, sin embargo, la directora de investigaciones fiscales de la **CGR** negó dicha petición, pero el 28 de abril de 2014 se dictó auto **0358** en el que se ordenó archivar por inexistencia del daño el proceso de responsabilidad fiscal No. **1848**.

Señaló que en cumplimiento del auto de archivo y de su confirmación, el 11 de julio de 2014 se le hizo entrega al demandante de 8 títulos de depósito judicial por un valor de \$29.027.682 con los cuales se le devolvieron los recursos retenidos a título de embargo con ocasión del expediente **01848** de la **CGR**.

Finalmente manifestó que, por medio de correo electrónico del 11 de junio de 2014 la directora de **HELM BANK** le informó la negativa de una tarjeta de crédito, porque aparecía el embargo de las cuentas bancarias ante las centrales de riesgo.

2.3. Contestación de la demanda.

Mediante escrito presentado el 10 de mayo de 2016, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones. Señaló que, no se causó daño antijurídico al señor **Dionisio Enrique Araujo Angulo** con la emisión del auto **172 de 2011**, puesto que dicha actuación estuvo bajo todos los aspectos jurídicos al momento de evaluarse la posible iniciación del proceso de responsabilidad fiscal.

Así mismo señaló que, no se logró demostrar ilegalidad alguna en la actuación de la Contraloría General de la República, ni de los actos administrativos que condujeron a decretar las medidas cautelares y su posterior levantamiento cuando se produjo el auto de archivo, puesto que dichas medidas fueron adoptadas con el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad vigente.

Del mismo modo adujo que, la parte actora alegó que debido a las medidas cautelares decretadas sobre sumas de dinero de su propiedad por parte de la **CGR**, se le generaron daños morales y materiales, sin embargo, no logró acreditarlo.

Así mismo, manifestó que no existía diferencia entre la situación del actor y la de muchas personas que también eran investigadas por las Contralorías Departamentales y Municipales en ejercicio de su función fiscalizadora y de control, más cuando estaba facultada para decretar medidas cautelares, las cuales debían ser levantadas en caso de que cesara la investigación fiscal o se declarara sin responsabilidad a la persona investigada.

Señaló que en el caso objeto de controversia, se tomaron todas las medidas cautelares en aras de garantizar la efectividad del patrimonio público, luego al archivarse el proceso, se logró evidenciar la inexistencia del daño y así mismo se ordenó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el auto 358 de 2014.

Indicó que, era obligación de la contraparte demostrar que las medidas cautelares que le fueron impuestas fueron temerarias o superiores y le generaron un perjuicio mayor a otro ciudadano, de manera que tuvo que soportar una supuesta carga excepcional o un mayor sacrificio que rompió la igualdad ante las cargas públicas.

Como excepciones propuso la **INEXISTENCIA DEL DERECHO PRETENDIDO**, en el entendido que no se causó daño alguno al demandante con las decisiones que se tomaron dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en tanto que fue ajustada a derecho, más cuando se tuvo la plena certeza de la inexistencia del daño al patrimonio público y se ordenó de manera inmediata el levantamiento de las medidas cautelares.

Por otro lado, propuso la **INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN**, puesto el que decreto de las medidas cautelares fue a través de acto administrativo el medio de control a ejercer no debió ser el de reparación directa sino el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

2.4.Trámite procesal.

La presente demanda fue radicada el 22 de abril de 2015 y mediante auto del 29 de enero de 2016, se admitió la demanda (f.68 c. principal).

El 4 de abril de 2017 y el 28 de mayo de 2019 se llevó a cabo la audiencia inicial (f. 130-133;154-155 c. principal).

El 5 de septiembre de 2019, se realizó la audiencia de práctica de pruebas y se dio por terminada la etapa probatoria (f. 181-182 c. principal).

2.5.Alegatos de conclusión.

La **parte demandante** presentó alegatos argumentando que lo que se debatía en el presente asunto era si se efectuó con fundamento legal y probatorio suficiente la medida de embargo y secuestro cuando existía una póliza de seguros que garantizaba la recuperación de dineros

públicos en caso de un fallo condenatorio.

Adujo que en el presente proceso, se probó que la decisión administrativa de imponer medidas cautelares causó un daño antijurídico por la conducta de la contraloría al tomar una decisión sin fundamento fáctico.

La **parte demandada Contraloría General de la República** reiteró los argumentos de la contestación de la demanda. Así mismo advirtió que, con la imposición de las medidas cautelares no se sometió al demandante a ninguna carga exorbitante diferente a la que cualquier funcionario público deba soportar, por lo que no podía predicarse el rompimiento de las cargas públicas, más cuando la **CGR** cumplió su deber misional en aras de salvaguardar el patrimonio público (fl.186-190 c. principal).

III. CONSIDERACIONES

3.1 Del problema jurídico.

Se concreta en dilucidar si en el caso concreto, se encuentran demostrados los elementos de la responsabilidad de falla en el servicio, imputada a la Contraloría General de la República, al haberse decretado medidas cautelares sobre los bienes de propiedad del actor, dentro del proceso de responsabilidad fiscal nro. 01848, el cual fue vinculado como presunto responsable de detrimento patrimonial.

3.2 DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD

En el caso en estudio la parte actora estimó que el daño irrogado devino de una falla del servicio imputable a la demandada, pues asegura que es presuntamente responsable la **Contraloría General de la República** con ocasión de la acción y omisión en que incurrió dicha entidad al decretar una medida de embargo y secuestro sin justificación probatoria existiendo además una póliza de seguros que garantizaba la recuperación de los dineros públicos en caso de un fallo condenatorio.

A partir de esa imputación, como resulta evidente, la parte demandante estructuró su argumentación hacia la configuración de una falla de servicio, régimen que supone, para su prosperidad, tanto la acreditación del daño, como la de los elementos constitutivos de la responsabilidad de la Administración.

El honorable Consejo de Estado ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo que más se acomoda a la posibilidad de cumplir el Juez del Estado esa función de control a la que se hace referencia.

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades “debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera.

Así las cosas, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para evitarlo o contrarrestarlo¹.

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá – en principio- quedar comprometida su responsabilidad. Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia de este cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía²

3.3 Hechos probados

De conformidad con las pruebas aportadas al plenario, se tienen probados los siguientes hechos relevantes para resolver la controversia:

1. El señor Dionisio Enrique Araujo Angulo estuvo vinculado en el Ministerio de Interior y de justicia en el cargo de Director Técnico de Ministerio, código 0100, grado 22, de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, desde el 2 de febrero de 2004 hasta el día 11 de junio de 2007 (CD – medio magnético “carpeta principal “archivo 4”).
2. Mediante documento de fecha 9 de julio de 2010, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada del Sector Defensa dio como presunto responsable al señor Dionisio Enrique Araujo Angulo, Beatriz Sandino y Mónica Arlene del Pilar barrera Romero por un presunto daño patrimonial por valor de \$ 14.000.000, pues se suscribió contrato de consultoría 12081 de marzo 22 de 2005, por valor de U\$7000, cuyo objeto fue la implementación del Sistema LITIGOB y pese a que el Ministerio recibió a satisfacción el producto contractual, las deficiencias y vacíos del citado sistema condujeron a que fuera desactivado por no resultar funcional, situación que a todas luces reflejó en principio un detrimento patrimonial. (CD – medio magnético “carpeta principal “archivo 6”).
3. Por lo anterior, mediante auto nro. 00172 del 23 de febrero de 2011, la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales ordenó la apertura del proceso de responsabilidad Fiscal 01848 cuyos presuntos responsables eran Dionisio Enrique Araujo Angulo, Beatriz Sandino, Mónica Arlene del Pilar barrera Romero y Fernando Carrascal, en su parte considerativa indicó que (CD – medio magnético “carpeta principal 2“archivo 4”):

¹ Sentencia Consejo de Estado del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

² Sentencia Consejo de Estado del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880

“(...) En cuanto a los hechos planteados, considerados como presuntamente irregulares y generadores de Responsabilidad Fiscal, se infiere la necesidad dar apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal por el Contrato No. 2291 de 2006 por 385.2 millones de pesos, para la construcción de un sistema de información gerencial asistido por computador (LITIGOB); en conexidad con los hechos presuntamente constitutivos de detrimento patrimonial, relativos al contrato de consultoría No. 12081 del 22 de marzo de 2005, del cual aun cuando se conoce su fecha de suscripción, no se cuenta con copia de este contrato. En este caso es menester, emprender acciones pertinentes, tendientes a establecer la fecha exacta de vigencia del contrato, si se cumplió con la entrega de informes, la fecha de los pagos, entre otros.

Lo anterior se debe a que los resultados y conclusiones del contrato de consultoría No. 12081 del 22 de marzo de 2005 que fueron recibidos a satisfacción por parte del Ministerio del interior, sirvieron de base y fundamento para el contrato No. 4085 de 2009 para la construcción de un sistema de información gerencial asistido por computador (LITIGOB) para administrar la información relacionada con la gestión jurídica integral de las entidades de la Administración Pública Nacional y con los litigios en que alguna de estas.

Así las cosas, siendo procedente iniciar el Proceso de Responsabilidad Fiscal por los hechos contenidos en los antecedentes radicados con los números 20101852277 del 17-09-2010 y 20101E42365 del 03-08-2010, como quiera que se han materializado los presupuestos del artículo 40 la Ley 610 de 2000, es decir, que existe claridad sobre el acaecimiento de un daño e indicios sobre los presuntos responsables fiscales y esta determinado como consecuencia de una gestión fiscal ineficiente frente a los intereses de la entidad de orden nacional, que se han visto afectados económicamente, por cuanto no obra evidencia del cabal cumplimiento del Contrato No. Contrato No. 2291 de 2006 por 385.2 millones de pesos y el Contrato de Consultoría No. 12081 de 2005 por \$16.600.010.00 siendo ello presupuesto para la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Se cuenta con indicios serios sobre la autoría de los hechos generadores de daño, desagregados de la siguiente forma:

En el presente caso de responsabilidad fiscal frente al señor Dionisio Enrique Araujo Angulo, se vinculó como presunto responsable, por las siguientes razones:

“(...) En el caso del señor DIONISIO ENRIQUE ARAUJO ANGULO en su calidad de Director de Defensa Judicial de la Nación, se observa que fue el encargado de hacer la presentación del LITIGOB al Ministro de Gobierno del Momento, Magistrados de las Altas Cortes y a los Representantes del Banco Mundial, como además, fungió como coordinador del contrato de consultoría No. 12081 de 2005 y particularmente ha conceptuado en oficio No. OF105-19916-DJN0800, que "En general se puede afirmar que el consultor cumplió cabalmente con las obligaciones contractuales derivadas de este objetivo..."

El grupo auditor muy acertadamente lo expresa, cuando afirma que se dieron debilidades en la elaboración de estudios de necesidades y en la implementación de adecuados mecanismos de seguimiento, control y verificación de los productos resultantes de estos contratos, que han impedido la implementación del Mecanismo de Consulta Judicial LITIGOB; situación que debe ser contrastada con los deberes funcionales de los presuntos responsables.

En el caso que nos ocupa, es claro que se presentó un daño patrimonial y está determinado como consecuencia de una gestión fiscal ineficiente frente a los intereses de la entidad de orden nacional, que se han visto afectados económicamente, por incumplimiento de los objetivos de la contratación Numero 12081 de 2005 de consultoría para el LITIGOB, como del contrato No. 2291 de 2006 para la construcción de la mencionada aplicación informática donde se han comprometido recursos públicos por un monto aproximado de CUATROCIENTOS QUINCE MILLONES DIEZ MIL PESOS.

Se trata al parecer de una gestión pública ineficiente e ineficaz, no apta para generar los

resultados esperados y satisfacer las necesidades del Estado en cuanto a defensa judicial se refiere; siendo ello un evidente hecho generador de daño.

En su parte resolutive indicó:

“(...) SEGUNDO: Vincular al presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, como presuntos responsables a: 1, DIONISIO ENRIQUE ARAUJO ANGULO Cédula de Ciudadanía No. 17 189.582. En su calidad de Director de Defensa Judicial de la Nación (Director Técnico) entre el 02-02-2004 y el 1 1-06-2007.

TERCERO: Tener como prueba sumaria los documentos aportados en los antecedentes, radicados con los números 20101E52277 y 20101E42365 y que dieron origen a la presente actuación, así como decretar la práctica de las siguientes pruebas (...)”

4. Mediante auto 0535 del 12 de junio de 2012 la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales ordenó el decreto medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal nro. 01848 de las personas presuntamente responsables, esto es, del señor Dionisio Enrique Araujo Angulo, limitando la medida a la suma de **QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS** (\$ 577.913.250) (fl. 26 del cuaderno de la demanda) y (CD – medio magnético “carpeta principal 6“archivo 3”).
5. Por auto nro. 0091 la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales vinculó como tercero responsable a la COMPAÑÍA PREVISORA S.A y a la aseguradora QBE SEGUROS S.A por la suscripción de las pólizas nro. 1003484, 1003937, 1004482 y póliza nro. 9210000319 y 92100000356 (fol. 36 c demanda) y (CD – medio magnético “carpeta principal 6“archivo 4”).
6. Mediante auto no 000358 de 28 de abril de 2014, la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales archivó el proceso de responsabilidad fiscal nro. 01848, la cual fue objeto de recurso y confirmada, mediante auto nro. 000299 de 23 de mayo de 2014 y en la parte motiva indicó lo siguiente:

“(...) Una vez analizado cada uno de los supuestos de hecho que rodean este proceso, no hay lugar a duda que el programa LITIGIBOG es funcional, se encuentra en operación en la Agencia Nacional para la defensa Jurídica de la Nación en única versión la cual fue desarrollada en su Fase I y II, que se le han hecho varias actualizaciones necesarias para tener un sistema actualizado y que a mediados del 2010 contaba con 210.000 procesos migrados, con acceso a la entidades de la APN en línea y 3.000 usuarios de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL -APN capacitados (Folio 1259,1362-1366).

Conforme lo anterior, concluye el despacho que no existe daño, en le entendido que en el presente caso, la administración si obtuvo un beneficio, toda vez que, mejorado el sistema para superar las falencias ocasionadas por las contingencias originadas en la migración, el sistema está siendo usado por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JUDICIAL. (...)”

RESUELVE

PRIMERO: Archivar por inexistencia de daño el proceso de Responsabilidad Fiscal no. 1848, de conformidad con la parte motiva de este proveído

TERCERO. LEVANTAR las medidas cautelares decretadas y que se hubieran registrado... (...)”

7. Se acreditó que, Banco Davivienda embargó las cuentas terminadas 167164 y 78124

cuyo titular es el señor Dionisio Enrique Araujo Angulo a órdenes de la Contraloría General de la Nación bajo el proceso de responsabilidad fiscal nro. 01848 folio 22 principal y mediante oficio DIF 82114 la Contraloría General de la Nación hizo entrega de los títulos 400100003818440, 400100003818697, 400100003828900, 400100003958325, 400100004012658, 400100004055373, 400100004542903 y 400100004576956, por valor de VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL OCHENTA Y DOS PESOS \$ 29.027.682 (fl. 23 c principal).

CASO CONCRETO

En el presente asunto el demandante considera que el proceso de responsabilidad fiscal que se adelantó en su contra se hizo sin fundamento legal y probatorio suficiente al momento de decretar la medida de embargo y secuestro cuando existía una póliza de seguros que garantizaba la recuperación de dineros públicos en caso de fallo condenatorio.

Como primera medida, es preciso señalar que las etapas del proceso de responsabilidad fiscal son la indagación preliminar por un término de seis meses prorrogables por un término igual mediante auto motivado y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando en la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.

En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

De los requisitos de apertura se tiene al tenor del artículo 41 de la Ley 610 de 2000, lo siguiente:

“(...) ARTICULO 41. REQUISITOS DEL AUTO DE APERTURA. El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal deberá contener lo siguiente:

- 1. Competencia del funcionario de conocimiento.*
- 2. Fundamentos de hecho.*
- 3. Fundamentos de derecho.*
- 4. Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.*
- 5. Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.*
- 6. Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.*
- 7. Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.***
- 8. Solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que ésta informe sobre el salario devengado para la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarla del inicio de las diligencias fiscales.*
- 9. Orden de notificar a los presuntos responsables esta decisión.*

De la vinculación de las aseguradoras se tiene que el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 dispuso que: *“(...) ARTICULO 44. VINCULACION DEL GARANTE. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, **en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.***

Así las cosas, la investigación fiscal comprende el período de instrucción dentro de la cual se allegan y practican las pruebas que van a servir de fundamento a las decisiones que se adoptan en el proceso de responsabilidad fiscal, en el sentido de ordenar el archivo del expediente o la apertura del correspondiente juicio. La del juicio es la etapa procesal donde se define la responsabilidad de la persona o personas cuya gestión fiscal ha sido objeto de cuestionamiento y que culmina con una decisión motivada en la cual se declara o no la responsabilidad fiscal al tenor del artículo 39 y ss de la ley 610 de 2000.

Si bien es cierto el demandante solicitó declarar responsable a la Contraloría General de la Nación por los daños y perjuicios causados con ocasión de la medida cautelar que se dictó sobre sus bienes, en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal tantas veces citado que adelantó en su contra la Contraloría General De La República, el cual finalizó con archivo y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas, también es que el juzgado no encuentra que la medida cautelar fue desproporcionada por las siguientes razones:

- a) Mediante auto 0535 del 12 de junio de 2012 la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales ordenó el decreto medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal nro. 01848 de las personas presuntamente responsables, esto es del señor Dionisio Enrique Araujo Angulo limitando la medida a la suma de quinientos setenta y siete millones novecientos trece mil doscientos cincuenta pesos (\$ 577.913.250) (fl. 26 del cuaderno de la demanda) y (CD – medio magnético “carpeta principal 6“archivo 3”).
- b) La medida cautelar fue practicada al tenor del artículo 12 de la Ley 610 de 2000, la cual preceptúa: “(...) **ARTICULO 12. MEDIDAS CAUTELARES. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución.**
- c) Las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.
- d) **Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal**, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. **También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida.**
- e) Si bien es cierto la parte actora adujo que, no hubo indagación preliminar, sino que directamente se ordenó la apertura del proceso de responsabilidad y que era indispensable que la Contraloría General de la Nación encontrara prueba suficiente del daño y además índicos serios de quién era el autor del mismo y si estos dos elementos no estaban acreditados no era posible decretar medidas cautelares, el Despacho encuentra que no le asiste razón, por cuanto mediante indagación de fecha 9 de julio de 2010, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada del Sector Defensa dio como presunto responsable al señor Dionisio Enrique Araujo

Angulo, Beatriz Sandino y Mónica Arlene del Pilar barrera Romero por un presunto daño patrimonial aproximadamente de \$ 14.000.000. En consecuencia, los recursos destinados para el contrato de consultoría además de no generar los resultados perseguidos impactaron en la suscripción de un contrato que no derivó en principio ventaja alguna para el Ministerio, situación que a todas luces reflejó en principio un detrimento patrimonial. (CD – medio magnético “carpeta principal “archivo 6”).

- f) Por lo anterior, mediante auto nro. 00172 del 23 de febrero de 02011 la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales ordenó la apertura del proceso de responsabilidad Fiscal 01848 cuyo presunto responsables eran Dionisio Enrique Araujo Angulo, Beatriz Sandino, Mónica Arlene del Pilar barrera Romero y Fernando Carrascal, es decir que previo a ordenar la apertura del proceso de responsabilidad existió una indagación preliminar y encontró indicios para vincular al señor Dionisio Enrique Araujo Angulo se vinculó como presunto responsable, pues en la parte motiva se indicó que: “(...) *En el caso del señor DIONISIO ENRIQUE ARAUJO ANGULO en su calidad de Director de Defensa Judicial de la Nación, se observa que fue el encargado de hacer la presentación del LITIGOB al Ministro de Gobierno del Momento, Magistrados de las Altas Cortes y a los Representantes del Banco Mundial, como además, fungió como coordinador del contrato de consultoría No. 12081 de 2005 y particularmente ha conceptuado en oficio No. OF105-19916-DJN0800, que "En general se puede afirmar que el consultor cumplió cabalmente con las obligaciones contractuales derivadas de este objetivo..."*”.

El grupo auditor muy acertadamente lo expresa, cuando afirma que se dieron debilidades en la elaboración de estudios de necesidades y en la implementación de adecuados mecanismos de seguimiento, control y verificación de los productos resultantes de estos contratos, que han impedido la implementación del Mecanismo de Consulta Judicial LITIGOB; situación que debe ser contrastada con los deberes funcionales de los presuntos responsables.

En el caso que nos ocupa, es claro que se presentó un daño patrimonial y está determinado como consecuencia de una gestión fiscal ineficiente frente a los intereses de la entidad de orden nacional, que se han visto afectados económicamente, por incumplimiento de los objetivos de la contratación Numero 12081 de 2005 de consultoría para el LITIGOB, como del contrato No. 2291 de 2006 para la construcción de la mencionada aplicación informática donde se han comprometido recursos públicos por un monto aproximado de CUATROCIENTOS QUINCE MILLONES DIEZ MIL PESOS.

Se trata al parecer de una gestión pública ineficiente e ineficaz, no apta para generar los resultados esperados y satisfacer las necesidades del Estado en cuanto a defensa judicial se refiere; siendo ello un evidente hecho generador de daño.

- g) En esas condiciones, no se encuentra que la decisión de decretar la medida cautelar haya sido una actuación desmedida y equivocada, más aun si se tiene en cuenta que en sentencia C- 840 de 2001 se indicó que el proceso de responsabilidad fiscal se abre formalmente con la expedición del auto de apertura, pues si bien, **la indagación preliminar** puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, **formalmente no hace parte del mismo.**
- h) Ahora bien, el hecho de que no se haya decretado la medida cautelar junto con el auto

nro. 00172 del 23 de febrero de 02011 mediante el cual la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales ordenó la apertura del proceso de responsabilidad Fiscal, sino un año y dos meses después, la cual es otra de las informidades del accionante, también es que los embargos se pueden realizar en cualquier etapa del proceso al tenor del artículo 12 de la Ley 610 de 2000, que dice: “(...). ***En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución.***

- i) Para el Despacho las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal se justifican en virtud de la finalidad perseguida por dicho proceso, **esto es, la preservación del patrimonio público mediante el resarcimiento de los perjuicios derivados del ejercicio irregular de la gestión fiscal.**

La medida cautelar decretada dentro del proceso 01848, buscaba prevenir o evitar que el investigado en el proceso de responsabilidad fiscal se insolventara con el fin de anular o impedir los efectos del fallo que se dictara dentro del mismo. Pretender que éstas sean impuestas solamente cuando se tenga certeza sobre la responsabilidad del procesado carece de sentido, pues se desnaturaliza su carácter preventivo, teniendo en cuenta que ellas buscan, precisamente, garantizar la finalidad del proceso, esto es, el resarcimiento.

- j) Tal y como se indicó anteriormente, **las medidas cautelares** pueden ser decretadas en cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal, habida consideración de las pruebas que obren sobre autoría del implicado, **siendo la primera oportunidad legal** para el efecto la correspondiente **a la fecha de expedición del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal**³. No antes.
- k) De ahí que no le asista razón al demandante cuando afirma que el decreto de las medidas cautelares se establece como una consecuencia inmediata del auto de apertura y si no se decretaron fue porque no tenía indicios graves de responsabilidad, pues de haberlos encontrado debió ordenarlas (fol. 8 c.1) pues el Juzgado observa que el mismo artículo 41 de la ley 601 de 2000 indico que, se impondrán aquellas **“a que hubiere lugar”**, dando a entender que éstas sólo se decretarán en dicho auto cuando procedan y **no de manera forzosa**, como parece entenderlo la parte demandante.
- l) Si bien es cierto, mediante auto nro. 0091 la Contraloría Delegada de Investigaciones y Juicios Fiscales vinculó como tercero responsable a la COMPAÑÍA PREVISORA S.A y a la aseguradora QBE SEGUROS S.A por la suscripción de las pólizas nro. 1003484, 1003937, 1004482 y póliza nro. 9210000319 y 92100000356 (fol. 36 c demanda) y (CD – medio magnético “carpeta principal 6“archivo 4 y 8”), cuyo objeto era amparar los riesgos que implicaran menoscabo de los fondos o bienes del ministerio del interior y de justicia causados por acciones y omisiones de sus servidores que incurran en delitos contra la administración pública o en alcances por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias incluyendo el costo de la rendición de cuentas en caso del abandono del cargo o fallecimiento del empleado, lo cierto es que las aseguradoras no fueron vinculadas en calidad de responsables fiscales, **sino más bien como responsables civilmente** dentro del proceso de responsabilidad a fiscal.

³ C- 840 de 2001

- m) Así mismo, las medidas cautelares decretadas se extendieron y tenían vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal, lo que no ocurre con las pólizas antes citadas al tenor del artículo 12 de la Ley 601 de 2000, toda vez que la vinculación del garante autorizada en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, no es una acción ejecutiva o de cobro coactivo, pues antes de que ella culmine no hay título que ejecutar; sino declarativa y constitutiva, toda vez que ella se ha surtir justamente para constituir el título ejecutivo, que lo conformará la póliza y el acto administrativo en firme.
- n) Por otro lado, el papel que desempeña el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza, es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en este caso en particular fue por la conducta de los servidores públicos, razón por la que haber decretado el embargo de las cuentas de ahorros del aquí demandante y haber vinculado a la aseguradoras tantas veces citadas constituye una medida razonable, si se tiene en cuenta que eran 4 los investigados y evitaría un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la indemnización luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público, y en todo caso, la existencia de pólizas de responsabilidad no excluye la posibilidad de adelantarse el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal y la práctica de medidas cautelares al interior del mismo.
- o) Además, se pueden evitar riesgos como por ejemplo que, el funcionario competente se demore en decretar la medida cautelar, después de conocer la existencia de bienes a nombre o a favor del implicado y éste se insolvente.

Que se decrete la medida cautelar y no se oficialice a la oficina competente para el registro correspondiente, para perfeccionar la medida.

Que la medida cautelar se decrete sobre un monto insuficiente o excesivo, respecto del daño patrimonial.

- p) Que una vez en firme el fallo de responsabilidad fiscal, no se traslade el cuaderno de las medidas cautelares al cobro coactivo, con lo que se impide el remate y ejecución de la medida cautelar.

Finalmente, el Despacho no encuentra que el señor Dionisio Enrique Araujo Angulo haya solicitado el desembargo dentro del proceso administrativo de responsabilidad fiscal no. 01848 y tampoco obra constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida decretada en auto 0535 del 12 de junio de 2012 al tenor del artículo 12 de la Ley 601 de 2000.

En este punto, es necesario manifestar que los asociados en general y los servidores públicos en especial, se encuentran, en principio, en el deber jurídico de soportar las investigaciones penales y administrativas que pesen en su contra, cuestión que encuentra pleno sustento en el artículo 124 de la Constitución Política, por cuya virtud: **“La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”**.

La Contraloría General de la República, en este caso, actuó en cumplimiento de un deber

constitucional y legal que consiste en establecer responsabilidad derivada de la gestión fiscal, a través de un conjunto de actuaciones jurídicas que, de oficio o a solicitud de parte, conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

En efecto, de conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales. Entre las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, municipales y distritales -en su respectiva jurisdicción -, se encuentra la de *“establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”* (artículos 268-5 y 272 C.P.).

Para hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado.

3.4. Costas y agencias en derecho.

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 consagra un criterio objetivo relativo a que la liquidación y ejecución de la condena en costas, se regirá por las normas del estatuto procesal civil que regulan la materia; en este caso, los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, que regulan lo concerniente al tema.

Se proferirá sentencia de condena en costas, para lo que, respecto de las denominadas agencias en derecho, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 366 referido, en tanto su tarifa se encuentra fijada en el Acuerdo 1887 de 26 de junio de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura (modificado por el Acuerdo No. 2222 del 10 de diciembre de 2003). Así, en materia de lo Contencioso Administrativo, las agencias en derecho se encuentran señaladas en el numeral 3.1.2, fijándose para los procesos ordinarios de primera instancia con cuantía, hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Ahora bien, en concordancia con el artículo tercero del acuerdo en mención, la determinación de las agencias se aplicará gradualmente, teniendo en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables.

Así, para el caso concreto, a fin de fijar las correspondientes agencias en derecho, se tendrá en cuenta que el apoderado de la parte demandante hizo presencia en la audiencia inicial y a la de práctica de pruebas y presentó alegatos de conclusión; por lo que el Despacho fija como agencias en derecho el uno por ciento (1%) del valor de las pretensiones de la demanda negadas en el fallo.

En consecuencia, **el Juzgado Treinta y Seis Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente sentencia de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante y fijar como agencias en derecho, el uno por ciento (1%) del valor de las pretensiones de la demanda negadas en el fallo.

CUARTO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

QUINTO: Notifíquese por secretaría la presente decisión por estado y a los correos electrónicos notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co dionisio@dionisioaraujo.com

SEXTO: Se le pone de presente a las partes que, los canales, protocolos y forma de recepción de memoriales establecidos por el Despacho para la prestación del servicio, podrán ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-36-administrativo-de-bogota/310>.

Así mismo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 78 numeral 14 del CGP y artículos 186 y 201A del CPACA, les asiste el deber a las partes realizar sus actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y enviar a su contraparte y demás sujetos procesales, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso, actuación de la cual deberá allegar constancia a este Despacho Judicial, remitiendo vía correo electrónico el respectivo memorial informando el cumplimiento de ese deber, so pena de dar aplicación a las sanciones de Ley.

Se advierte a las partes que el buzón electrónico suministrado sea a través de la demanda, de la contestación o algún otro memorial para efectos del presente trámite será su identificación digital frente al proceso. Significa que toda comunicación o memorial que el apoderado pretenda remitir hacia éste deberá originarse únicamente desde tal dirección electrónica, y que las intercomunicaciones y/o notificaciones que deba realizar el Despacho habrán de enviarse al buzón electrónico informado por el abogado de la parte.

SÉPTIMO: ORDENAR la devolución del saldo de los gastos a favor de la parte actora.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS EDUARDO CARDOZO CARRASCO

Juez

A.M.R.

Firmado Por:

Luis Eduardo Cardozo Carrasco

Juez

Juzgado Administrativo
036
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
79cfe8b73a2d70deca6e926db9f30ebbc6c89993e35841bc78f127548ebbcf64
Documento generado en 22/10/2021 04:18:12 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>