



**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SENTENCIA No. 27**

Bogotá D.C., cuatro (04) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**M. DE CONTROL:** Reparación directa  
**RADICACIÓN:** 11001334306120190024500  
**DEMANDANTE:** Claudia Patricia Leguía Pachón  
**DEMANDADO:** Contraloría de Bogotá

### 1. ASUNTO

Una vez surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede esta instancia judicial a emitir sentencia en el proceso de la referencia, surtida a través del medio de control de reparación directa impetrada por Claudia Patricia Leguía Pachón en contra de la Contraloría de Bogotá como consecuencia de los perjuicios presuntamente causados a la demandante con ocasión del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-13 adelantado en su contra.

### 2. TEMA PRINCIPAL TRATADO

Responsabilidad patrimonial de la Contraloría de Bogotá derivado de la declaratoria de responsabilidad fiscal.

### 3. ANTECEDENTES

#### 3.1. Pretensiones de la demanda

El 2 de septiembre de 2019, a través de apoderado judicial, la parte activa instauró demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, subsanada el 29 de octubre de 2019 con las siguientes pretensiones:

*“Primera: Que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la Contraloría d(sic) Bogotá D.C., al expedir multiplicidad de providencias relacionadas con la imputación y/o archivo, de los fallos con o sin responsabilidad fiscal, de los diferentes grados de consulta, actos administrativos que son violatorios del debido proceso, además por el defecto factico debido a la falta de valoración probatoria y por haber operado el fenómeno de la caducidad y prescripción para fallar dentro de los 5 años por parte del operador fiscal; surtidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-13, actuaciones que rompieron el principio de igualdad ante las cargas públicas frente a la señora Claudia Patricia Leguía Pachón.*

*Segunda: Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene a la demandada a reconocer y pagar los perjuicios de orden material a favor de la demandante la señora CLAUDIA PATRICIA LEGUÍA PACHÓN, identificada con cédula de ciudadanía No. 520.261.476, por mi intermedio en mi condición de apoderado, y en calidad de daño emergente, la suma de Ciento sesenta y un millones setecientos trece mil cuatrocientos treinta y tres pesos M.L.V. cte. (\$171.713.433), correspondientes al valor de la sanción impuesta y que pagaron la compañía seguros del Estado (\$132.420.000) y el contratista Luis Ancelmo Rodríguez y Cía. Ltda (\$39.293.433), y que por ser una deuda solidaria estas sumas les serán cobradas a la hoy demandante por los acreedores antes mencionados, valor que debe ser actualizado e indexado a la fecha de ejecutoria de la sentencia de primera o segunda instancia según sea el caso.*

*Tercera: Que cono consecuencia de la declaración primera, se ordene a las demandadas a reconocer y pagar solidariamente los perjuicios en calidad de lucro cesante a la demandante (...)*

*Cuarta: Que como consecuencia de la pretensión número uno, se condene a pagar a la demandada los perjuicios en calidad de daño moral a la demandante CLAUDIA PATRICIA LEGUÍA PACHÓN, identificada con cédula de ciudadanía número 520.261.476, como consecuencia del daño a su buen nombre, porque la Contraloría de Bogotá D.C., genero (sic) un reporte negativo de mi prohijada ante la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, traducidas en una sanción de tipo y fiscal y disciplinario respectivamente, sumado a ello, el hecho de que la zozobra que le generó la situación descrita al coartársele la posibilidad de trabajar con el Distrito Capital, la suma de trescientos treinta y un millones doscientos cuarenta y seis mil cuatrocientos pesos M.L.V, (\$331.246.400), equivalente a cuatrocientos salarios mínimos legales vigentes.*

*Quinta: La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del C.P.A. y C.A., aplicando en la liquidación los intereses moratorios, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondiente fallo definitivo.*

*Sexta: La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos del artículo 192 del C.P.A. y C.A.*

#### **SUBSIDIARIAS:**

*Primera Subsidiaria: Que se declare que la Contraloría de Bogotá D.C., rompió el principio de igualdad frente a las cargas públicas respecto de mi representada como consecuencia de la expedición de los actos administrativos que dieron origen a la responsabilidad fiscal contenida en el proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-, y que afectado gravemente a mi representada.*

*Segunda Subsidiaria: Que se declare que la Contraloría de Bogotá D.C., vulnero (sic) el principio de confianza legítima respecto de mi representada, puesto que ha provocado una desestabilización, cierta, nada razonable y evidente en la relación de la administración, representada por la entidad demandada contra mi prohijada, porque la omisión que presento (sic) el organismo de control fiscal bogotano, al expedir múltiples actos administrativos, no genero (sic) la confianza legítima para obtener un fallo sin violación al debido proceso, igualmente al no hacer la valoración probatoria detallada y acertada, y motivar las providencias expedidas dentro del proceso de responsabilidad fiscal 170100-28-13 de acuerdo a las exigencias legales, se vulnero (sic) de manera tajantemente el derecho de defensa en el trámite de grado de consulta, y por ende se ha sumergido en un defecto fáctico (Sic) de análisis probatorio de las providencias, y además por haber operado el fenómeno de caducidad y prescripción para fallar dentro de los 5 años por parte del operador fiscal, como se expondrá en el libelo de hechos y en el acápite de fundamentos de derecho.*

*Tercera Subsidiaria: Que, como consecuencia de la pretensión primera subsidiaria y/o pretensión segunda subsidiaria, se indemnice a mi representada por las sumas que determine el dictamen pericial si a este hubiere lugar, y por las sumas solicitadas por el concepto de daño emergente, lucro cesante y daño moral, como consecuencia del fallo con responsabilidad fiscal emitido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-13, pro la falla y/o falta de servicio expuesta en líneas anteriores. (...)"*

### **3.2. Hechos relevantes de la demanda:**

El sustento fáctico relevante que origina el estudio del presente asunto y que se plasmó en la demanda es el siguiente:

- a. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP suscribió contrato RDDJ-20019-17 con Luis Ancelmo Rodríguez y CIA. LTDA., cuyo objeto consistía en prestar el servicio de alquiler de volquetas para la movilización de materiales para la ampliación de frente descargue y además realizar vías para el descargue en el relleno sanitario Doña Juana.

- b. Claudia Patricia Leguía Pachón fue designada como supervisora del contrato RDDJ-20019-17.
- c. La Dirección Hábitat y Servicios Públicos de la Contraloría de Bogotá D.C. determinó que el hallazgo tenía incidencia fiscal, al considerar que no se encontraron los soportes de las actividades cobradas y pagadas; pese a que los vales si bien eran un medio de control, lo cierto es que Aguas de Bogotá no contaba con un procedimiento especial para ello.
- d. La Dirección de Hábitat y Servicios Públicos de la Contraloría de Bogotá determinó que existía un presunto detrimento patrimonial en la ejecución de un contrato en el que Claudia Patria Leguía era supervisora, ello a través del hallazgo 13000-015-11, señalándola como posible responsable de la situación, sin vincular al contratista respectivo.
- e. Al efecto la Contraloría de Bogotá, a través de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal abrió el proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-13, sin realizar un estudio minucioso del material probatorio remitido, ya que no se contaba con la totalidad de las bitácoras, sin tener en cuenta que los trabajos realizados por las volquetas se desarrollaron en su totalidad.
- f. Dentro del auto de apertura tampoco se vinculó al contratista en legal forma, como una de las personas que ha contribuyó al daño.
- g. La señora Leguía Pachón realizó la entrega del archivo a Aguas de Bogotá, así como dio cumplimiento al Manual de Interventoría de la Entidad, así como el objeto contractual desarrollado por el contratista Luis Ancelmo Rodríguez y CIA LTDA. fueron cumplidas en su totalidad.
- h. En auto 021 de 29 de agosto de 2017 la Contraloría de Bogotá decidió imputarle responsabilidad fiscal, entre otros a Claudia Patria Leguía Pachón.
- i. El 20 de septiembre de 2017 Claudia Patricia Leguía Pachón presentó solicitud de nulidad y descargos contra el auto del 29 de agosto de 2017.
- j. El 20 de septiembre de 2017 decidieron de manera desfavorable la solicitud de nulidad presentada, pese a que fue violado el derecho de defensa por parte del ente fiscal.
- k. El 5 de enero de 2018 mediante auto 001 se determinó fallar sin responsabilidad fiscal.
- l. El 21 de marzo de 2018 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y la Jurisdicción Coactiva el resolvió solicitudes de reposición y prescripción de la acción, frente a lo cual afirmó se dictó la decisión de manera “amañada” sin atender los términos de manera correcta, procediendo a dictar de manera apresurada las decisiones que le sucedieron, pese a que ya se había configurado el fenómeno jurídico de la prescripción.

### **3.3. Actuación Procesal:**

- a. El 5 de noviembre de 2019 Claudia Patricia Leguía Pachón, mediante apoderado, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de

reparación directa contra la Contraloría de Bogotá D.C., con el fin de declararla patrimonialmente responsable por los perjuicios materiales e inmateriales que le fueron presuntamente causados con ocasión del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-13 adelantado en su contra.

- b. El 15 de octubre de 2019 se inadmitió la demanda.
- c. Mediante auto del 5 de noviembre de 2019 se admitió la demanda, que fue notificada el 6 de noviembre de 2019 y enviados los traslados el 12 de noviembre de 2019.
- d. El 12 de febrero de 2020 contestó la demanda la Contraloría de Bogotá.
- e. El 17 de noviembre de 2020 fue fijada en lista la contestación de la demanda, sin pronunciamiento de la demandante.
- f. El 9 de marzo de 2021 se resolvieron las excepciones previas, declarando no probada la inepta demanda, indebida escogencia del medio de control y caducidad del medio de control, se fijó el litigio, se decretaron las pruebas documentales, se estableció como razón para dictar sentencia anticipada el literal b numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 y se corrió traslado para alegar de conclusión.
- g. El 23 y 24 de marzo de 2021 la demandante y la Contraloría de Bogotá, respectivamente, remitieron sus alegaciones oportunamente.
- h. La agente del Ministerio Público no presentó concepto.

#### **3.4. Argumentos de las Partes**

Parte demandante: Preciso que existe una serie de irregularidades en la expedición de los actos administrativos proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028/13, ya que se vulneró el derecho de defensa de la señora Leguía Pachón, al no valorar las pruebas y demás archivos que obraban en Aguas de Bogotá del contrato suscrito con Luis Ancelmo Rodríguez y CIA LTDA.

Afirmó que las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad fiscal, se tomaron cuando ya había operado la prescripción de este, y aun así se continuó con su trámite, citando decisiones fiscales en las que se resolvieron situaciones similares.

Indicó que los actos administrativos en el curso del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028/13 fueron expedidos con falsa motivación lo cual los hace nulos, atendiendo en que se basan en supuestos de hecho y derecho que no se atienen a la realidad, citando jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con el asunto.

Hizo alusión a la definición de falla del servicio y citó las funciones que le competen a la Contraloría de Bogotá.

Igualmente mencionó que hubo violación al principio de legalidad, citando sentencias relacionadas con la nulidad por vicios de forma y de fondo de decisiones adoptadas en el marco de la responsabilidad fiscal.

Parte demandada – Contraloría de Bogotá: Destacó que la señora Leguía Pachón tenía todas las posibilidades de ejercer sus derechos de defensa en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, el cual cuenta con suficientes bases probatorias para haber adoptado las decisiones en él contenido, señalando la confusión entre los conceptos de prescripción y caducidad, que posee la parte demandante.

Propuso las siguientes excepciones:

- *Indebida escogencia del medio de control de reparación directa*, ya que la parte demandante dejó vencer los términos para interponer la nulidad y restablecimiento del derecho, no obstante las pretensiones se encuentran relacionadas con este medio de control enmascaradas en un falso rompimiento de cargas públicas no sustentada, destacando que la fuente del daño sin lugar a dudas son actos administrativos.
- *Inepta demanda por falta de los requisitos formales y caducidad del medio de control procedente*, puesto que de las pretensiones planteadas se tiene que existen consecuencias derivadas de la expedición de actos administrativos, por lo cual el medio de control procedente no es la reparación directa sino la nulidad y restablecimiento del derecho, citando jurisprudencia y determinando que el medio de control procedente se encuentra caducado.
- *Presunción de legalidad de los actos administrativos*, señalando que no existe ningún elemento que afecte la legalidad de los actos administrativos de los que se pretende derivar responsabilidad.
- *Inexistencia de los elementos que configuran la responsabilidad del Estado*, citando apartes jurisprudenciales que los definen, así como el requisito de acreditar el daño y el nexo causal.
- *Inexistencia del nexo de causalidad*, destacando su importancia para establecer responsabilidad.
- *Inexistencia de la obligación*, puesto que no se configuran los elementos necesarios para establecer responsabilidad.
- *Genérica*.

### **3.5. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público**

Parte demandante: Alegó sus alegatos el 23 de marzo de 2021.

Determinó que el motivo de la presentación de la demanda fue la decisión adoptada por la Contraloría de Bogotá de fallar con responsabilidad fiscal en contra de Claudia Patricia Leguía Pachón.

Indicó que no se encontró el contrato individual de trabajo de Claudia Patricia Leguía Pachón en el que se determine que las labores encomendadas eran las

de prestar apoyo a la supervisión del contrato RSDJ-2009-17, así como tampoco la designación de su supervisión.

Determinó que el hallazgo fiscal carecía de pruebas, tampoco se pudo demostrar que la actuación fuera irregular y que el daño fiscal fuese cuantificable.

Reiteró que existió una inactividad por parte de la Contraloría de Bogotá lo que hizo que perdiera competencia para imponer cualquier tipo de sanción lo cual implicó una carga pública que no está obligada a soportar.

Parte demandada – Contraloría de Bogotá: El 24 de marzo de 2021 fueron presentados las alegaciones (Fls. c.1).

Destacó que la parte demandante pretende por vía de reparación directa debatir actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, situación que debió ser resuelta a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Presentó las definiciones de falla en el servicio y daño especial por ruptura de cargas públicas, situación que no se da en el plenario ya que la parte demandante pretende el análisis de ilegalidad de los actos administrativos acusados, lo cual no se hace por vía de reparación directa.

Concepto del Ministerio Público: Se abstuvo de conceptuar en esta oportunidad.

### **3.6 Pruebas obrantes en el proceso**

#### **3.6.1. Documentales**

A continuación, se hace relación de los elementos probatorios más relevantes allegados al plenario los siguientes documentales:

- Copia el expediente de responsabilidad fiscal No. No. 170100-0028-13 seguido por la Contraloría de Bogotá, aportado tanto por la parte demandante como por la demandada.

## **4. CONSIDERACIONES**

### **4.1. PRESUPUESTOS PROCESALES**

#### **4.1.1 Legitimación en la Causa**

##### **a. Legitimación en la causa por activa:**

Claudia Patricia Leguía Pachón se encuentra legitimada en la causa por activa al ser la investigada y declarada responsable fiscalmente por la Contraloría de Bogotá en el proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028/13.

##### **b. Legitimación en la causa por pasiva:**

La Contraloría de Bogotá se encuentra legitimada en la causa por pasiva al ser la autoridad que adoptó las decisiones en el proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028/13.

#### 4.1.2 Caducidad de la acción

Sobre este punto se estará a lo dispuesto en el auto del 9 de marzo de 2021.

### 4.2 ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD EN EL CASO CONCRETO

#### 4.2.1. Problema Jurídico

Se fijó en el auto del 9 de marzo de 2021 el siguiente problema jurídico principal: Con fundamento en el caudal probatorio, establecer si la Contraloría de Bogotá D.C. es patrimonialmente responsable de los presuntos perjuicios causados a Claudia Patricia Leguía Pachón con ocasión de la desigualdad de cargas públicas presentadas con las decisiones contenidas dentro de responsabilidad fiscal No. 170100-0028-13 adelantado en su contra.

Una vez resuelto lo anterior, determinar si se configuró una causal exonerativa de responsabilidad.

#### 4.2.2. Tesis del Despacho

Conforme al material probatorio obrante dentro del proceso, se considera que no hay lugar a determinar la responsabilidad de la Contraloría de Bogotá ya que no existe daño antijurídico alguno, porque no se probó el desequilibrio de cargas públicas con las decisiones adoptadas, ya que los argumentos esbozados por la demandante pretenden atacar la legalidad del acto administrativo, presunción que se mantiene incólume al no haber sido objeto de debate a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### 4.2.3 Régimen de responsabilidad aplicable

Según lo dispuesto en el artículo 90 de la Carta Política, la responsabilidad extracontractual tiene como centro de discusión la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación de este en cabeza de la administración pública<sup>1</sup> tanto por acción, como por omisión. Dicha imputación exige analizar: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica, concepto que está integrado por los siguientes tópicos: 1) atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente del Consejo de Estado: falla o falta en la prestación del servicio – simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional), y; 2. La teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En términos de José Ignacio Manrique Niño: *“se supera así, el esquema que se seguía anteriormente para declarar la responsabilidad del Estado, en el cual primero se miraba el hecho, luego se determinaba la culpa de la administración, posteriormente se analizaba la relación de causalidad y finalmente, se establecía el daño. Hoy en día, por el contrario, lo primero que se determina es la existencia del daño, luego se analiza si es o no antijurídico, y posteriormente se precisa qué*

<sup>1</sup> Conforme a lo establecido en el Artículo 90 de la Carta Política Colombiana “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Ver: Consejo de Estado, Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Ver: Consejo de Estado, Sentencia de 13 de julio de 1993.

*fue lo que lo originó, lo que conlleva indagar por la causalidad*" (Manrique Niño, 2009).

El daño antijurídico es un concepto que tiene una evolución constante en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en cuanto se adecúa y actualiza a la luz de los principios del Estado Social de Derecho y de realidad social, tal como lo ha esgrimido la Corte Constitucional en sentencia C-333 de 1996<sup>2</sup>.

Este puede ser definido como la *"lesión real y evaluable económicamente de un derecho o de un bien jurídico protegido al interesado o a un grupo de ellos, que no están en el deber jurídico de soportar"* (Ruíz Orejuela, 2010, pág. 3) o como *"el detrimento o demérito que sufre una persona en sus derechos o en sus sentimientos"* (Cubides Camacho, 1999, pág. 193).

El daño tiene un aspecto positivo toda vez que ser efectivo, individualizable y verificable, y uno negativo en cuanto debe concretizarse en una efectiva vulneración que se realice sin justa causa.

En cuanto al principio de imputabilidad<sup>3</sup>, se tiene que solo es dable la indemnización del daño antijurídico por parte del Estado cuando existe el debido sustento fáctico y encaja la atribución jurídica en los hechos narrados en el caso<sup>4</sup>.

En la imputación se revisa la conducta estatal y el denominado nexo causal.

Para realizar una introducción de los títulos de imputación, la doctrina ha coincidido en señalar que tiene su fuente principal en la teoría de la culpa (objetivizada)<sup>5</sup> (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 616) o falla del servicio, que es una responsabilidad directa, consistente en la producción de un daño debido a que una persona pública no ha actuado cuando debía hacerlo, ha actuado mal o ha actuado tardíamente (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 616).

No obstante, es incorrecto afirmar que la única fuente hoy de imputación es la falla en el servicio toda vez que a nivel judicial se ha venido reconociendo la existencia de la responsabilidad estatal sin que se presente el concepto de la culpa, es decir, como expresión de la responsabilidad objetiva, tal es el caso de la responsabilidad por daño especial, la responsabilidad por riesgo excepcional, la responsabilidad por trabajos públicos, la responsabilidad por expropiación y ocupación de inmuebles en caso de guerra, la responsabilidad por almacenaje,

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996.

<sup>3</sup> En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: "Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, solo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)". (Kant, 2005).

<sup>4</sup> El "otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados". Corte Constitucional, sentencia C-254 de 25 de marzo de 2003.

<sup>5</sup> El término es usado por Libardo Rodríguez quien afirma: "Esta responsabilidad está basada en la culpa, pero en una culpa especial que no corresponde exactamente al concepto psicológico tradicional, que implica que la culpa solo es posible encontrarla en la actuación de las personas naturales. Aquí se trata, se dice, de una culpa objetiva o anónima. Preferimos decir culpa objetivizada, es decir, calificada por sus manifestaciones exteriores, pues tradicionalmente se consideran opuestos los conceptos de culpa y de responsabilidad objetiva, ya que aquella solo da lugar a responsabilidad subjetiva. Desde este punto de vista puede decir que la responsabilidad por culpa o falla en el servicio es una responsabilidad intermedia entre la subjetiva y la objetiva, pues si bien se requiere la existencia de una culpa, no se trata de la culpa subjetiva tradicional, sino de una culpa objetivizada. En todo caso, no es responsabilidad objetiva, porque, si así lo fuera, las personas públicas deberían responder por todos los daños que causaran en desarrollo de su actividad, así fueran completamente lícitos normales" (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 616).

la falla del servicio presunta (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 620).

Con relación a los daños derivados de actos administrativos, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han establecido tres eventos, en los que excepcionalmente se puede demandar dichas situaciones a través del medio de control de reparación directa, estableciéndolas así:

- Cuando se pretenda la reparación de perjuicios derivados del acto administrativo sin discutir la legalidad de la decisión, situación está que hace alusión a la desproporción de cargas públicas por parte de la administración, por lo cual su estudio se realiza a través de la responsabilidad objetiva bajo el título de imputación de daño especial.
- Cuando se pretende la reparación de perjuicios generados a partir de la expedición y ejecución de un acto administrativo ilegal que fuese anulado o revocado directamente, situación que es analizada bajo el título de imputación de falla en el servicio.
- Finalmente, el tercer evento consiste en si se pretende la reparación de los perjuicios derivados de la revocatoria directa o anulación de un acto administrativo favorable al administrado, sin el lleno de los requisitos legalmente establecidos para ello, caso que se desarrollaría a través del título de imputación de falla en el servicio.

Así las cosas, para el estudio del caso concreto se procederán a analizar los presupuestos señalados en la jurisprudencia en cita, ello con el fin de establecer si hay lugar o no a establecer la responsabilidad de la entidad demandada.

#### 4.2.4. Caso concreto

De las documentales allegadas se pueden obtener los siguientes hechos probados:

- El 24 de enero de 2005 mediante Acta No. 009 fue expedido el manual de interventoría de Aguas de Bogotá S.A. ESP, del cual se extrae lo siguiente (Fls. 139 a 147 c.2 ppal. y 61 a 71 c.1 pruebas):

**III. SUPERVISIÓN ÓRDENES DE SERVICIO**

La supervisión de los contratos que celebre AGUAS DE BOGOTÁ S A. É.SP., por cuantías iguales o inferiores a trescientos cincuenta (350) salarios mínimos legales mensuales, será ejercida por el jefe de la dependencia que celebró el contrato respectivo o por quien este designe, de conformidad con las siguientes reglas:

- Las órdenes de servicio estarán codificadas y numeradas consecutivamente por cada una de las Gerencias u Oficinas delegadas.
- El recibo a satisfacción expedido por quien haya celebrado la orden de servicios equivaldrá a la liquidación; no obstante, dependiendo del objeto de la misma, ésta podrá ser liquidada en los términos previstos en el presente manual.

- El 9 de octubre de 2009 Aguas de Bogotá S.A. ESP y Claudia Patricia Legía Pachón suscribieron contrato individual de trabajo a término fijo,

<sup>6</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, C.P. Hernán Andrade Rincón, Sentencia del 4 de noviembre de 2015, Radicado No. 5200123310002000000301

para que esta última desempeñara el cargo de especialista ambiental, por un plazo de 6 meses (Fls.149 a 151 c.2 ppal. y 73 a 75 c.1 pruebas).

- El 16 de diciembre de 2009 Aguas de Bogotá S.A. ESP suscribió el Contrato No. RSDJ-2009-17 con Luis Ancelmo Rodríguez & CIA LTDA. con las siguientes características (Fls. 88 a 112 c.2 ppal. y 12 a 29 c.1 pruebas):

Cláusula	Contenido
Objeto	<p><i>“EL CONTRATISTA se compromete a prestar el servicio de alquiler de dos volquetas doble troque de 15 metros cúbicos en el Relleno Sanitario Doña Juana de Bogotá D.C., para la movilización de materiales para la ampliación del frente de descargue y además el de realizar vías para el descargue y salida de los vehículos.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO: El CONTRATISTA será responsable del estado de operatividad de los vehículos en forma permanente y suministrará con ella el combustible, los accesorios, conductores, mantenimiento diario, reparaciones mayores, lubricantes, filtros, aceites, transportes, stand by y todos aquellos requisitos que aseguren el cumplimiento del objeto del contrato a cabalidad.”</i></p>
Valor	<p>Se pactó un valor de \$96.050.000, adicionado de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación 01 por la suma de \$36.550.000.</li> <li>- Modificación 02 por la suma de \$153.000.000.</li> <li>- Modificación 03 por la suma de \$331.500.000</li> <li>- Modificación 04 por la suma de \$134.700.000</li> <li>- Modificación 0</li> </ul>
Forma de pago	<p><i>“AGUAS DE BOGOTÁ pagará mensualmente al CONTRATISTA la suma aprobada por el supervisor del contrato contra la presentación de la factura.</i></p> <p><i>Los pagos serán cancelados mensualmente durante el periodo de vigencia del contrato y a partir de la firma de la orden de inicio de actividades, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Radicación de las facturas dirigidas a AGUAS DE BOGOTÁ en original y dos (2) copias junto con el acta mensual aprobada por el Supervisor antes del décimo (10) día de cada mes</i></li> <li>• <i>Presentación de la constancia, al día del pago del cumplimiento de las obligaciones frente a los sistemas generales de seguridad social y aportes parafiscales, de conformidad con las normas legales</i></li> <li>• <i>Aprobación de la factura por parte del SUPERVISOR designado por AGUAS DE BOGOTÁ</i></li> <li>• <i>Encontrarse vigentes las pólizas y garantías objeto del contrato.”</i></li> </ul>
Plazo	<p>113 días contados desde la suscripción de la orden de inicio, prorrogado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación 01: hasta el 9 de junio de 2010.</li> <li>- Modificación 02: por un mes más.</li> <li>- Modificación 03: hasta el 11 de septiembre de 2010.</li> <li>- Modificación 04: por un mes más.</li> <li>- Modificación 05: por un mes más.</li> </ul>
Supervisión	<p><i>“La supervisión del cumplimiento de las obligaciones por parte de EL CONTRATISTA se ejercerá directamente por AGUAS DE BOGOTÁ a través del Jefe Operativo del Relleno Sanitario”</i></p>

--	--

- El 24 de marzo de 2010 Aguas de Bogotá S.A. ESP y Claudia Patricia Legía Pachón suscribieron la modificación 1 al contrato individual de trabajo en el cual se prorrogó hasta el 9 de junio de 2010 (Fls. 152 c.2 ppal. y 76 c.1 pruebas).
- El 8 de junio de 2010 Aguas de Bogotá S.A. ESP y Claudia Patricia Legía Pachón suscribieron la modificación 2 al contrato individual de trabajo en el cual se prorrogó hasta el 10 de julio de 2010 (Fls. 152 reverso c.2 ppal. y 76 c.1 pruebas).
- El 12 de octubre de 2010 Aguas de Bogotá S.A. ESP y Claudia Patricia Legía Pachón suscribieron la modificación 3 al contrato individual de trabajo en el cual se prorrogó por un mes más (Fls. 154 reverso c.2 ppal. y 78 c.1 pruebas).
- El 11 de noviembre de 2010 Aguas de Bogotá S.A. ESP y Claudia Patricia Legía Pachón suscribieron la modificación 4 al contrato individual de trabajo en el cual se prorrogó por un mes más (Fls. 154 reverso c.2 ppal. y 78 c.1 pruebas).
- El 30 de noviembre de 2010 Claudia Patricia Leguía Pachón en calidad de supervisora del contrato RSDJ-17-2009 procedió a suscribir acta de liquidación final del contrato con Luis Ancelmo Rodríguez Gutiérrez, del que se concluyó (Fls. 763 a 765 c.4 ppal. y 688 a 690 c.3 de pruebas):

En virtud del análisis efectuado al balance anterior se concluye que el valor final del contrato es de \$ 872.288.000.00. I.V.A incluido. (OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE.).

Con excepción al referido saldo, las partes de común acuerdo se declaran a paz y salvo y de esta forma dan por terminado el contrato N°. RSDJ-17-2009 correspondiente: "Prestar el servicio de alquiler de dos volquetas doble troque de 15 metros cúbicos en el Relleno Sanitario Doña Juana de Bogotá D.C., para la movilización de materiales para la ampliación del frente de descargue y además el de realizar vías para el descargue y salida de vehículos". Renunciando a cualquier reclamación posterior.

- Entre el 12 de septiembre al 22 de noviembre de 2011 se adelantó auditoría a Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. por parte de la Dirección de Hábitat y Servicios Públicos, registrando el hallazgo fiscal No. 130000-015/11 del periodo evaluado 2009 a 2011, estableciendo como presuntos responsables a Hernando Wilson Zabala Fandiño y Claudia Patricia Leguía Pachón, a cauda de los siguientes hechos (Fls.77 a 80 c.2 ppal. y 1 a 4 c.1 pruebas):

El contrato 017 tenía por objeto el alquiler de volquetas para diferentes actividades a realizar en el Relleno Sanitario Doña Juana cuando era administrado por la empresa Aguas de Bogotá S.A E.S.P, las obligaciones del contratista consistían en poner a disposición los vehículos para Aguas de Bogotá S.A E.S.P y éste realizaba el reconocimiento de pago por turno realizado por cada volqueta, estos turnos podían ser diurnos (de 7:00 am a 7:00 pm) o nocturnos (7:00 p.m a 7:00 a.m), en la evaluación del contrato no se evidenció la existencia de soportes para todas las actividades (turnos/volqueta) cobradas y pagadas al contratista; es decir, que existen turnos/volqueta que fueron pagados y no existen evidencia o soportes de que los mismos se prestaron adecuadamente; en ese sentido, la auditoría pudo establecer que la diferencia o ausencia de soportes corresponde a un total de 114 turnos diurnos y 244 turnos nocturnos; El resumen de turnos que se pagaron sin soportes se muestran en la siguiente tabla, donde se relaciona los números de las facturas en las cuales fueron cobrados dichos turnos, el número de turnos diurnos sin soportes y el número de turnos nocturnos sin soportes, en el anexo 1, se muestra el detalle de las facturas, los meses, días y número de placa de las volquetas de las cuales se pagaron turnos sin que se evidencien soportes.

- El profesional especializado 22-07 de la Dirección de Hábitat y Servicios Públicos de la Contraloría de Bogotá realizó las siguientes visitas administrativas fiscales (Fls. 133 y 135 c.2 ppal. y 57 y 59 c.1 pruebas):

Fecha de la visita	Información de la visita																																	
17 de diciembre de 2012	<p>Realizó la solicitud de la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Para las siguientes personas: <ul style="list-style-type: none"> <li>Hernando Wilson Zabaia, C.C 79.301.266 de Bogotá.</li> <li>Claudia Patricia Legia Pacho, C.C. 52.261.476 de Bogotá</li> </ul> </li> <li>Suministrar copia de la información correspondiente a: <ul style="list-style-type: none"> <li>actas de posesión o documento equivalente, declaración juramentada de bienes y renta, manual de funciones o equivalente de los cargos ocupados.</li> <li>Cuáles eran las funciones que desempeñaban como supervisores del contrato RSDJ-17-2009, suministrar soportes.</li> <li>Identificar cual fue el periodo en el cual cada una de ellas desempeño las funciones de supervisor del contrato RSDJ-17-2009.</li> <li>Identificar los números de las facturas de cobros de servicios generadas por parte del contratista del contrato RSDJ-17-2009 que fueron aprobadas por cada una de ellas.</li> </ul> </li> <li>Suministrar copia legible de las siguientes facturas del contrato RSDJ-17-2009 que incluyan el detalle de los turnos pagados con cada una de ellas y el respectivo comprobante de pago: Facturas 2286, 2284, 2296, 2328, 2378, 2427, 2451, 2465, 2468 y 2536.</li> </ol> <p>La cual no pudo ser suministrada en le mencionada fecha atendiendo a que se encontraba en el archivo de la entidad.</p>																																	
24 de diciembre de 2012	<p>Le suministraron la siguiente información:</p> <p>Con relación al No. 1;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>En numeral a no corresponde el área de la Jefatura Jurídica y Contratación y se buscaran las carpetas de estos funcionarios para hacer entrega de los documentos solicitados el día 26 de diciembre de 2012.</li> <li>se hace entrega de copia del manual de Interventoría de la empresa en once (11) folios.</li> </ol> <p>Con relación a los numerales c y d se da respuesta de acuerdo al siguiente detalle;</p> <table border="1" data-bbox="597 1639 987 1913"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>FACTURA</th> <th>SUPERVISOR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>2488</td><td>CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO</td></tr> <tr><td>2</td><td>2378</td><td>HERNANDO WILSON ZABALA</td></tr> <tr><td>3</td><td>2328</td><td>HERNANDO WILSON ZABALA</td></tr> <tr><td>4</td><td>2427</td><td>HERNANDO WILSON ZABALA</td></tr> <tr><td>5</td><td>2284</td><td>HERNANDO WILSON ZABALA</td></tr> <tr><td>6</td><td>2296</td><td>HERNANDO WILSON ZABALA</td></tr> <tr><td>7</td><td>2268</td><td>HERNANDO WILSON ZABALA</td></tr> <tr><td>8</td><td>2465</td><td>CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO</td></tr> <tr><td>9</td><td>2451</td><td>CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO</td></tr> <tr><td>10</td><td>2536</td><td>CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO</td></tr> </tbody> </table> <p>Con relación al No. 2;</p> <p>Por parte de la Jefatura Jurídica y Contratación se hace entrega de los documentos que se encuentran en el expediente y los comprobantes de egreso de las facturas, de acuerdo al numeral 2 del acta de visita fiscal del 17 de diciembre de 2012, completas de acuerdo a lo solicitado en (42) folios.</p>	No.	FACTURA	SUPERVISOR	1	2488	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO	2	2378	HERNANDO WILSON ZABALA	3	2328	HERNANDO WILSON ZABALA	4	2427	HERNANDO WILSON ZABALA	5	2284	HERNANDO WILSON ZABALA	6	2296	HERNANDO WILSON ZABALA	7	2268	HERNANDO WILSON ZABALA	8	2465	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO	9	2451	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO	10	2536	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO
No.	FACTURA	SUPERVISOR																																
1	2488	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO																																
2	2378	HERNANDO WILSON ZABALA																																
3	2328	HERNANDO WILSON ZABALA																																
4	2427	HERNANDO WILSON ZABALA																																
5	2284	HERNANDO WILSON ZABALA																																
6	2296	HERNANDO WILSON ZABALA																																
7	2268	HERNANDO WILSON ZABALA																																
8	2465	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO																																
9	2451	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO																																
10	2536	CLAUDIA PATRICIA LEGIA PACHO																																

- El 14 de marzo de 2013 la Contraloría de Bogotá emitió el auto de apertura de proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-026/13, vinculando entre

otros a Hernando Wilson Zabala Fandiño y Claudia Patricia Leguía Pachón (Fls. 724 a 729 c.4 ppal y 649 a 654 c.3 de pruebas).

- El 1 de abril de 2013 Claudia Patricia Leguía Pachón se notificó personalmente del auto del 14 de marzo de 2013 (Fls. 732 c.4 ppal. y 658 c.3 de pruebas).
- El 9 de abril de 2013 Claudia Patricia Leguía Pachón rindió versión libre dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-026/13, allí informó que ingresó a través de contrato a término fijo a la Empresa Aguas de Bogotá el 9 de octubre de 2009 en calidad de especialista ambiental con prorrogas sucesivas, realizado un relato sobre la labor que desempeñó respecto del hallazgo fiscal encontrado, del cual se extrae lo siguiente (Fls. 743 a 745 c. 4 ppal. y 668 a 670 c.3 de pruebas):

de volquetas en el Relleno Sanitario Doña Juana. **CONTESTO:** Como ya lo informé yo era la especialista ambiental, como tal mi Jefe directo era el Jefe Operativo, quien para agosto de 2010 era Wilson Zabala, quien fue retirado de la Empresa y dada mi experiencia global en el relleno, me fue ofrecido por parte del Ingeniero Carlos Vega, Gerente Operativo del Relleno, esa vacante, no por ser Ingeniero Civil sino por mi experiencia en el relleno y por mi experiencia en el mismo, desde el año 2005, por haber laborado con la Empresa PROACTIVA DOÑA JUANA, En el ofrecimiento estaba su apoyo técnico por las posibles falencias que en razón a mi profesión se podían presentar. Entonces paso a ser Jefe Operativo a partir del 19 de agosto de 2010 y como tal me correspondía hacer la intervenció de todos los contratos que para la fecha se encontraban a cargo del Ingeniero Wilson Zabala, dentro de los cuales se encontraba el contrato de alquiler de volquetas que ocupa el presente proceso. Con este contrato se continuó el proceso que se venía manejando, es decir se seguía haciendo el control de las volquetas con el personal que había en cada área, en relación ello se tenía el área del frente de descargué, el área de obras civiles y el especialista ambiental, adicionalmente para ese momento se estaba realizando una obra que se llamaba "ZONA DE EMERGENCIA DE BIOSÓLIDOS", cada una de estas áreas requería la utilización de las volquetas alquiladas para el transporte de materiales y el transporte de residuos, que era lo que generalmente se hacía en todas las áreas. Para cada área se asignaban personas diferentes que hacían el control de acuerdo a su actividad, así, en el frente de descargue tres (3) ingenieros de frente que hacían el seguimiento junto con sus tres (3) supervisores, ellos se encargaban de recoger los vales de las volquetas que habían trabajado en su turno y se los entregaban al ingeniero. En la parte de obras civiles habían inspectores, esta área era la encargada de mantenimiento de vías, mantenimiento de cajas y todas las obras que se requirieran hacer en el relleno; y en la parte ambiental se tenía un inspector y el

ingeniero, este grupo hacía el transporte de tierra negra, el retiro de residuos, el transporte de árboles. En biosólidos, la obra estuvo en cabeza del Ingeniero Calos Vega y él a su vez nombraba los inspectores e ingenieros que hacían el seguimiento a esta obra. Los papeles que se generaban por parte de cada volqueta, el conductor de cada volqueta diligenciaba dos (2) originales iguales del respectivo vale o formato que a su vez tenía que avalar el inspector que estaba en la zona, vale aclarar que si era época de invierno y por lluvia fuerte no se podía utilizar la volqueta, igual estaba disponible y se tenía que contar ese turno. Esos vales de las diferentes áreas ya referidas, se llevaban: una (1) el conductor de la volqueta y el otro con destino a los archivos del frente de descargue. Igualmente se llevaban bitácoras para dejar registrado allí las actividades propias del frente de descargue, ese documento es de vital importancia para demostrar que la actividad propia del relleno se está llevando a cabo, en ella se relaciona la maquinaria con el fin de dejar evidencia de que se tienen los recursos para desempeñar adecuadamente las actividades, en las otras áreas este documento no es necesario, en la medida que las actividades no son el fundamento de la actividad del relleno, pero estas actividades sí quedaban registradas de forma global en los informes que se entregaban a la interventoría como representante de la UAESP. Así, los inspectores JAIRO FONTECHA, REINEL CONDE Y EL SEÑOR NARVÁEZ, quienes entregaban a la oficina, con su respectivo visto bueno, los vales reunidos y después de ello el Ingeniero del frente: CARLOS BORDA, JAIME RESTREPO y la Ingeniera DAYANA los revisaban, los registraban en la bitácora, almacenándolos en A-Z, de esta oficina (Oficina del Campamento del frente de descargue), allí también eran llevados por los diferentes inspectores los vales de las demás volquetas que se hubieran utilizado en otras actividades diferentes al frente de descargue. Terminado el respectivo mes laboral, se confrontaban los archivos del frente con los archivos del contratista, debo aclarar que para este trabajo el contratista contaba con una persona allí en el relleno, y de acuerdo con el resultado comparativo de vales se procedía a autorizar el pago de la correspondiente factura, la misma debería ir acompañada del pago de parafiscales. Aprobada la factura el contratista obtenía una copia con la firma del interventor, paso seguido se entregaba en el mismo relleno la factura junto con los parafiscales, los vales

quedaban en las oficinas de Aguas de Bogotá, pero en el relleno, ya sea en la oficina del frente o en la oficina del Jefe Operativo en los últimos meses. Esas facturas no eran cotejadas, en adelante, por nadie más. **PREGUNTADO:** Cuénteles al Despacho quien recibía las facturas y qué documento se generaba una vez usted entregaba las facturas a la encargada de recibirlos en el relleno? **CONTESTO:** Me recibía el área de la Ingeniera Martha Liliana Ramírez, yo entregaba el original de la factura y el recibido de la misma quedaba en un acopia para mi archivo y para poderle hacer seguimiento al pago. (...)

hubo devolución alguna. **PREGUNTADO:** Cuénteles al Despacho cuándo usted se retira de Aguas de Bogotá, dónde quedaron los vales soportes de las facturas canceladas al contratista, por el alquiler de volquetas y bajo la responsabilidad de quien? **CONTESTO:** En diciembre de 2010, las mismas se encontraban en una casa adjunta a la EAAB, en unas cajas, y la verdad no puedo afirmar a cargo de quien se encontraba ese archivo. **PREGUNTADO:** Desea agregar,

- El 24 de febrero de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá profirió el auto 028 mediante el cual se archivó el proceso fiscal en contra de Claudia Patricia Leguía Pachón destacando la siguiente consideración (Fls.771 a 782 c.4 ppal. y 696 a 707 c.3 de pruebas):

(vi) En relación con la irregularidad descrita en el Hallazgo Fiscal, la Sectorial manifiesta que se evaluó el contrato y que de éste no se evidenció la existencia de soportes para todas las actividades (turnos/volqueta) cobradas y pagadas al contratista; es decir, que, al decir de la Dirección Hábitat y Servicios Públicos, existen turnos/volqueta que fueron pagados y no existe evidencia o soporte de que los mismos se presentaron adecuadamente y que por tanto en este sentido, la auditoría pudo establecer que la diferencia o ausencia de soportes corresponde a un total de 114 turnos diurnos y 244 turnos nocturnos (subrayados fuera del texto) (folio 2).

Así entonces, con base en la documentación soporte referida en el capítulo de pruebas, este Despacho puede concluir que en el presente caso se trata de la falta de

consecución de unas factura que indudablemente por su trazabilidad, pasaron por el visto bueno de ocho (8) funcionarios, iniciando su trayectoria en el mismo contratista.

Recordemos que las correspondientes órdenes de pago, una vez finalizado el trámite de cobro y verificación de cumplimiento de las actividades contratadas, se encuentran suscritas por el Contador y el Gerente Financiero, para la época de los hechos, de la Empresa Aguas de Bogotá (folios 33 y siguientes)

El detrimento cuestionado no está dado por que el servicio efectivamente no se hubiera prestado, sino porque la Auditoría no evidencio soporte de ello.

En este orden de ideas: (i) Escuchados los vinculados, (ii) Estudiada la documentación soporte allegada como prueba al proceso, (iii) Visto el organigrama del área operativa para el manejo del componente de disposición final de residuos sólidos provenientes del servicio ordinario de aseo en el Relleno Sanitario, (iv) Leído el contrato que hace referencia al alquiler de dos (2) volquetas, relevante para este Despacho porque se trata de un número controlable 100%, y (v) Estudiada la trazabilidad y/o recorrido de las facturas desde su elaboración hasta su pago final, no es posible seguir afirmando que en el presente caso se causó un detrimento al Distrito Capital en la suma de \$152'143.040.

- El 7 de abril de 2017 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá emitió el auto por el cual resolvió el grado de Consulta en el cual revocó la decisión de archivo contenida en el auto 028 del 24 de febrero de 2017 (Fls.784 a 789 c.4 ppal. y 709 a 714 c.3 de pruebas):

6- Respecto a la responsabilidad de los vinculados no se analizó frente a las funciones que tenían como interventores del contrato, las cuales están consignadas en el Manual de interventoría, ya que, observadas las facturas tienen el visto bueno de los implicados como se observa a fl.31, 32,35,36,39,40,48,49, 52,53.

(...)

Es claro que como interventores tenía que la obligación de revisar y dar visto bueno a las facturas y que al hacerlo debían verificar la existencia de los soportes, que diera certeza del cumplimiento de las prestaciones estipuladas también, que debían entregar el archivo del contrato; funciones que no los exime de responsabilidad.

7- Por último, no se realizó un cotejo entre lo pagado en las facturas, lo reportado en la bitácora y lo señalado en el hallazgo, lo que refleja una falta de análisis, al hecho constitutivo del hallazgo, por tanto, no podía concluir la primera instancia la inexistencia del daño.

De lo anterior se concluye, que la gestión fiscal realizada por los vinculados fue no fue diligente y eficaz.

De lo anterior, se concluye que efectivamente si existe un daño y que de una parte, Aguas de Bogotá con el hallazgo y de otra, los vinculados en el proceso no desvirtuaron los hechos descritos en el hallazgo y constitutivos del daño. De la misma manera, no probaron que con la entrega de sus cargos hubieran cumplido con las funciones de interventoría en lo que respecta al archivo de los documentos de ejecución y supervisión de los contratos.

- El 22 de mayo de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá profirió el auto 079 mediante el cual se archivó el proceso fiscal en contra de Claudia Patricia Leguía Pachón reiterando que no se evidenciaba un detrimento patrimonial por los hechos investigados (Fls. 793 a 868 c.4 ppal. y 718 a 733 c.3 de pruebas).
- El 30 de junio de 2017 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá emitió el auto por el cual resolvió el grado de Consulta en el cual revocó la decisión de archivo contenida en el auto 079 del 22 de mayo de 2017 (Fls.810 a 818 c.4 ppal. y 735 a 744 c.3 de pruebas):

Si esto es así, este Despacho solicita al A-quo, de un apoyo técnico, un Contador Público, con el objeto de establecer si las irregularidades descritas en el hallazgo fiscal constituyen un daño patrimonial al erario de la Empresa Aguas de Bogotá, S.A. ESP, de acuerdo al 99,2%, de su participación y a las razones arriba indicado.

Del análisis y los documentos aportados al proceso se deduce que no se desvirtúa lo cuestionado en el caso concreto, con relación a:

*“Se estableció el daño fiscal en cuantía de Ciento cincuenta y dos millones ciento cuarenta y tres mil cuarenta pesos (\$152.143.040) M/CTE., porque se alquilaron dos volquetas doble troque de 15 metros cúbicos, para el servicio en el Relleno Doña Juana, en turnos de 7:00 am a 7:00 pm diurno y nocturno de 7:00 pm a 7:00 am, por lo anterior, la auditoría en la evaluación del contrato, no evidenció soportes de las actividades realizadas de cada volqueta, cobrados y pagados al contratista, encontrando una diferencia correspondiente en 114 turnos diurno y de 244 turnos nocturnos, calculando el precio del turno diurno por valor de \$425.000 y el turno nocturno por \$430.000.”.*

Así las cosas, éste Despacho no comparte las consideraciones y motivaciones esgrimidas por la Subdirección de Responsabilidad Fiscal que permitieron proferir el archivo del presente proceso, pues no existe material probatorio suficiente para la determinación y certeza de la no existencia del daño patrimonial, de conformidad con lo prescrito en la Ley 610 de 2000.

Como consecuencia de lo anterior, debe este despacho revocar el Auto No. 079 del 22 de mayo de 2017, proferido por la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, que decidió archivar el expediente No. 170100-0028/13, de acuerdo con las motivaciones establecidas en la presente diligencia; por lo tanto al no existir claridad en los hechos y sin las aclaraciones motivadas por un profesional en la materia (Contador Público), no es procedente archivar las diligencias como consideró la primera instancia, en razón a lo preceptuado en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, “(...) habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o al prescripción de la misma”, y en el caso que nos ocupa no está probado y no existe el suficiente material probatorio que así lo acredite.

Además, se debe analizar la vinculación como tercer civilmente responsable a la aseguradora que suscribió las pólizas de manejo de los funcionarios vinculados al proceso, de la Empresa de Servicios Públicos y garantías del cumplimiento de los RCE Contratos.

- El 9 de agosto de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá profirió el auto mediante el cual ordenó la vinculación de Seguros del Estado S.A. dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028/13 (Fls.874 a 876 c.5 ppal. y 799 a 802 c.4 de pruebas).
- El 29 de agosto de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá profirió el auto 021 mediante el cual se imputó responsabilidad fiscal a Claudia Patricia Leguía Pachón, dentro del proceso No. 170100-0028/13, bajo las siguientes consideraciones (Fls.874 a 897 c.5 ppal. y 804 a 822 c.4 de pruebas):

Analizando el acervo probatorio que obra en el expediente, encuentra el Despacho que para la prestación del servicio de alquiler de volquetas, el contratista y los funcionarios de AGUAS DE BOGOTÁ S.A., ESP, no cuentan dentro de sus respectivos archivos con los soportes que acrediten la prestación del servicio, situación que da lugar a la constitución de ese daño por el pago efectuado mediante unas cuentas de cobro, sin que estuvieran acompañadas de las evidencias de la prestación del referido servicio.

En este estado de cosas, es posible predicar para el presente caso un actuar con CULPA GRAVE, respecto de los funcionarios y contratista vinculados a este proceso, en el entendido que de esa falta de soportes tantas veces mencionado, se deduce, se adelantó un pago de 114 turnos diurnos y 244 turnos nocturnos, sin soporte como en efecto se muestra en la tabla No. 1, del Hallazgo Fiscal (folio 2).

Luego concluye este Despacho que los citados funcionarios y contratistas conocían desde la misma concepción del contrato de alquiler de volquetas, las obligaciones para su pago y no acertaron en conjurar o reunir los soportes que prueben que efectivamente la totalidad de turnos referidos cuentan con sus soportes que así los acredite.

- El 8 de septiembre de 2017 fue notificado el auto 021 del 29 de agosto de 2017 a Claudia Patricia Leguía Pachón (Fls. 903 c.5 ppal. y 828 c.4 de pruebas).
- El 20 de septiembre de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá negó la solicitud de nulidad presentada por Claudia Patricia Leguía Pachón dentro del proceso No. 170100-0028/13 (Fls. 909 a 911 c.5 ppal. y 840 a 842 c.4 de pruebas).
- El 18 de octubre de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá negó las pruebas dentro del proceso No. 170100-0028/13 (Fls. 958 a 960 c.5 ppal. y 889 a 891 c.4 de pruebas).
- El 8 de noviembre de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá confirmó la decisión de negar las pruebas dentro del proceso No. 170100-0028/13 y concedió el recurso de apelación (Fls. 964 a 966 c.5 ppal. y 895 a 897 c.4 de pruebas).
- El 4 de diciembre de 2017 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá confirmó la decisión de negar las pruebas dentro del proceso No. 170100-0028/13 (Fls.968 a 975 c.5 ppal. y 899 a 906 c.4 de pruebas).
- El 5 de enero de 2017 la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá emitió el fallo dentro del proceso No. 170100-0028/13, en el que no encontró la responsabilidad fiscal de Claudia Patricia Leguía Pachón, bajo las siguientes consideraciones (Fls.979 a 991 c.5 ppal. y 910 a 922 c.4 de pruebas):

En este orden de ideas, no es cierta la afirmación de que en el presente caso hay una evidente carencia de soportes que acrediten la prestación del servicio y que la misma conlleva a la constitución de un daño por el pago efectuado mediante las cuentas de cobro (facturas) sin que estuvieran acompañadas de las evidencias del servicio prestado.

Contrario a ello, este Despacho pudo evidenciar que el servicio sí se prestó; si existen las evidencias de ese servicio prestado y el tema de facturas ya canceladas, corresponde a un desorden de índole administrativo del archivo de la citada Empresa Aguas de Bogotá.

Entonces, debe concluirse que en el presente caso no se trata de un incumplimiento del objeto contractual pactado a través de la Orden de Prestación de Servicios No. RSDJ-2009-17, sino del manejo irregular de los archivos en la Empresa Aguas de Bogotá SA. ESP., que efectivamente daría lugar a un reproche de esa conducta (desorden de archivo), pero en otra instancia, pues para este caso ese hecho, en sí mismo no constituye detrimento al patrimonio público.

(...)

Por tanto, en relación con la irregularidad descrita en el Hallazgo Fiscal, la Sectorial manifiesta que se evaluó el contrato y que de éste no se evidenció la existencia de soportes para todas las actividades (turnos/volqueta) cobradas y pagadas al contratista; es decir, que, al decir de la Dirección Hábitat y Servicios Públicos, existen turnos/volqueta que fueron pagados y no existe evidencia o soporte de que los mismos se presentaron adecuadamente y que por tanto en este sentido, la auditoría pudo establecer que la diferencia o ausencia de soportes corresponde a un total de 114 turnos diurnos y 244 turnos nocturnos (subrayados fuera del texto) (folio 2).

Recordemos que las correspondientes órdenes de pago, una vez finalizado el trámite de cobro y hecha la verificación de cumplimiento de las actividades contratadas, se encuentran suscritas por el Contador y el Gerente Financiero de la Empresa Aguas de Bogotá (folios 33 y siguientes)

El detrimento cuestionado no está dado entonces porque el servicio efectivamente no se hubiera prestado, sino porque la Auditoría no evidenció soporte de ello, en un claro desorden de archivo presentado tiempo después de que se hubiera prestado el servicio, que el mismo se hubiera pagado y que el total de documentos ya reposaban en las correspondientes oficinas de Aguas de Bogotá, de Centro Nanno, como ya se dijo, muy distantes del Relleño Sanitario Doña Juana.

- El 15 de enero de 2018 se notificó el fallo proferido por la Subdirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá (Fls.998 c.5 ppal. y 929 c.4 de pruebas).
- El 21 de febrero de 2018 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá resolvió el grado de consulta dentro del proceso No. 170100-0028/13, en el que revocó la decisión de primera instancia y procedió a fallar con responsabilidad fiscal entre otros a Claudia Patricia Leguía Pachón, decisión notificada el 28 de febrero de 2018 (Fls. 1004 a 1025 c.5 ppal. y 935 a 956 c.4 de pruebas ):

Examinando lo concreto del caso es indudable, como ya se demostró, que el daño se demuestra con el cotejo realizado a las pruebas obrantes en el proceso, como lo son el hallazgo, las relaciones de volquetas, las bitácoras y los informes de maquinaria, donde no queda duda del cobro realizado por el contratista y autorizado por los supervisores de servicios no prestados

Con lo analizado en los acápites precedentes, el despacho considera que la conducta de Hernando Wilson Zabala Fandiño y Claudia Patricia Leguía Pachón en calidad de supervisores del contrato en distintos momentos, fue determinante para permitir la materialización del daño al aprobar pagos por servicios no prestados favoreciendo al contratista, situación que era totalmente previsible y se hubiera evitado con el simple hecho de llevar un mejor registro de los turnos de alquiler de volquetas.

La relación entre la conducta desplegada por Luis Ancelmo Rodríguez & CIA y el daño investigado, al igual que la de los supervisores resulta determinante puesto que cobro por el alquiler de maquinaria en periodos donde no se usaba, como lo demuestran los soportes ya analizados.

En conclusión, para el Despacho es evidente el nexo causal que existió entre la conducta grave y negligente de los investigados en su calidad de supervisores y contratista y el daño al patrimonio del Distrito, que permitió que se pagaran turnos y servicios no prestados, de los cuales no se tiene soporte, lo que lleva a la Contraloría a declarar fiscalmente responsables solidariamente a los investigados.

- El 28 de febrero de 2018 se notificó el auto del 21 de febrero de 2018 a Claudia Patricia Leguía Pachón (Fls. 1032 c.5 ppal. y 963 c.4 de pruebas).
- El 21 de marzo de 2018 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá confirmó la decisión proferida el 21 de febrero de 2018 (Fls. 1106 a 1112 c.5 ppal. y 1030 a 1042 c.4 de pruebas).
- El 31 de mayo de 2018 la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá recoció el pago de la condena de responsabilidad fiscal, cesando el cobro coactivo en contra de Claudia Patricia Leguía Pachón (Fls. 1141 a 1143 c.5 ppal.).

Así las cosas, se debe establecer que en el asunto se pretende derivar el daño de la presunta declaratoria de responsabilidad fiscal de Claudia Patricia Leguía Pachón, dictada en actuación administrativa del 21 de febrero de 2018 y el posterior cobro coactivo de esta condena, ya que en su concepto los actos administrativos fueron proferidos bajo falsa motivación, vulneración de los derechos de defensa y debido proceso de la aquí demandante, y adicionalmente fueron proferidos pese a haber operado el fenómeno de prescripción de la acción fiscal.

Como bien se explicó en el acápite anterior los actos administrativos pueden generar daños antijurídicos, que excepcionalmente al no debatir la legalidad de estos, pueden ser reclamados en reparación directa, sin embargo, este no es el caso ya que:

- Los perjuicios que se pretenden, a través de la reparación se derivan de los actos administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá y claramente se pretende discutir su legalidad, proponiendo de manera literal la causal de falsa motivación e ilegalidad de la decisión. Seguido a ello y aun cuando no se discutiera lo relacionado a la legalidad, no se demostró que la situación genere desproporción de cargas públicas por parte de la administración ya que se tiene que las decisiones se encuentran enmarcadas en el desarrollo de un hallazgo fiscal, poseen sustento probatorio suficiente tal como se observa del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0028/13, decisiones que se encuentran en firme y son legales al no haberse discutido tal situación en nulidad y restablecimiento del derecho.
- Los actos administrativos proferidos no corresponden a la expedición o ejecución de un acto administrativo ilegal que fuese anulado o revocado directamente.
- Finalmente, la reparación de los perjuicios no se deriva de la revocatoria directa o anulación de un acto administrativo favorable a la administrada, sin el lleno de los requisitos legalmente establecidos para ello.

En conclusión no se cumple con los presupuestos para establecer la responsabilidad de la entidad demandada ante la ausencia de elementos que configuren el daño antijurídico, en consideración a que se observa que no existe una desproporción de las cargas públicas ya que el perjuicio reclamado se encuentra contenido en actos administrativos legales proferidos por la entidad, sin que estos tuviesen debate de legalidad en nulidad y restablecimiento del derecho; razones estas suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

## **5. COSTAS**

En el caso bajo estudio el despacho no encontró fundamentos suficientes para condenar en costas a la parte vencida, razón por la que se abstuvo de reconocer ese concepto en esta instancia a cargo del demandado (artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 365 del Código General del Proceso).

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C – SECCIÓN TERCERA** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto dentro de la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la sentencia, remítase el expediente a la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá para la liquidación de los gastos procesales y devolución de remanentes si los hubiere.

**CUARTO:** Una vez cumplido lo anterior, por secretaría **ARCHIVAR** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EDITH ALARCÓN BERNAL**  
**JUEZA**

CAM

**Firmado Por:**

**Edith Alarcon Bernal**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**61**  
**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: **72fa6804029e14e81eb106fd9b89e66462ac65a57e0b0fb56f13659a82ec1a24**  
Documento generado en 04/03/2022 04:39:29 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**