

Señores:

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL VALLE DEL CAUCA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA**

[responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co](mailto:responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co) - [sandra.barcos@contraloria.gov.co](mailto:sandra.barcos@contraloria.gov.co)

**REFERENCIA: RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DEL FALLO CON  
RESPONSABILIDAD FISCAL No. 17 DEL 5-12-2024**

**EXPEDIENTE: PRF-2019-00813**

**VINCULADOS: BARTOLO VALENCIA RAMOS Y OTROS**

**ENTIDAD AFECTADA: DISTRITO ESPECIAL DE BUENAVENTURA**

**TERCERO VINCULADO: LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS Y OTRO**

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado de **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS** sociedad de economía mixta del orden nacional, como consta en el poder que reposa en el expediente; de manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, manifiesto comedidamente que procedo a presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** frente al **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2024**, proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-00813, por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal por la suma de NUEVE MILLONES OCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$9.008.346) y, en consecuencia, se declara como tercero civilmente responsable a mi representada, afectando la Póliza Global Sector Oficial No. 300010; solicitando desde ya, se revoque el Fallo en comento y se absuelva a los presuntos responsables y por ende a mi representada. Todo ello conforme a los argumentos fácticos y jurídicos que se exponen a continuación:

## **I. OPORTUNIDAD**

El Fallo Con Responsabilidad Fiscal No. 17 del 5 de diciembre de 2024, proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-00813, fue notificado el día 6 de diciembre de 2024, motivo por el cual, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000 y los artículos 74 y s.s. de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición deberá interponerse dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión que se recurre, término que fenece el día **13 de diciembre de 2024**. Por lo que se concluye que el presente escrito es radicado dentro del término previsto para el efecto.

## **II. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

### **OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN FISCAL:**

El proceso de responsabilidad fiscal aquí discutido tiene por objeto la investigación de presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 141040 del 2 de abril de 2014, específicamente con la Congregación Religiosa Provincia de San José de las Hermanitas de la Anunciación, pues presuntamente existían estudiantes ficticios registrados. En

ese sentido, por medio del Auto No. 663 del 9 de octubre de 2024 se imputó responsabilidad fiscal dentro del proceso con radicado PRF-2019-00813, por el presunto detrimento patrimonial generado al Distrito de Buenaventura en cuantía de TREINTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS M/CTE. (\$37.906.336), vinculando como presuntos responsables fiscales a:

- BARTOLO VALENCIA RAMOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 16.469.636, quien se desempeñaba como Alcalde Distrital de Buenaventura para la época de los hechos y fue el contratante en el Contrato de Prestación de Servicios Educativos No. 141040, suscrito el 2 de abril de 2014.
- YENNY MARÍA ANGULO QUINTANA, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.747.066, quien ejercía como Secretaria de Educación del Distrito de Buenaventura para la época de los hechos y actuaba como supervisora del Contrato de Administración del Servicio Público Educativo No. 141040, suscrito el 2 de abril de 2014.
- SONIA SEGURA SÁNCHEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.744.423, quien ejercía funciones de supervisora/interventora del Contrato de Administración del Servicio Público Educativo No. 141040, suscrito el 2 de abril de 2014.
- CONGREGACIÓN RELIGIOSA PROVINCIA DE SAN JOSÉ DE LAS HERMANITAS DE LA ANUNCIACIÓN, identificada con NIT No. 900.118.690-5, representada legalmente por la Hermana FLOR ALBA DEL CARMEN REYES SILVA, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.547.309, contratista en el Contrato de Administración del Servicio Público Educativo No. 141040, suscrito el 2 de abril de 2014 con la Alcaldía Distrital de Buenaventura.

Con base en la anterior información, la Contraloría avocó conocimiento con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los presuntos responsables antes mencionados, para también verificar si en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, se ha causado por acción u omisión, y en forma dolosa o gravemente culposa, un menoscabo o detrimento al patrimonio del Estado. Superada esta etapa procesal se profirió el fallo que hoy nos ocupa.

### **III. DE LOS CONSIDERANDOS CONTENIDOS EN EL FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2024**

Conforme con lo expuesto previamente, dentro del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 17 del 5 de diciembre de 2024, proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con radicado PRF-2019-00813, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca identificó los presuntos elementos de la responsabilidad fiscal. En lo que se refiere a la “conducta” y “nexo causal”, el órgano de control señaló lo siguiente:

**Frente al señor Bartolo Valencia Ramos, en su calidad de Alcalde Distrital para la época de los hechos:**

*“Se omitió el cumplimiento de los compromisos del Contrato que el mismo suscribió y que le*

*determinaba la obligación de pago con previa verificación de los estudiantes efectivamente atendidos, obligación contractual que no fue aplicada para efecto de los pagos que involucraba recursos del Sistema General de Participaciones SGP – educación -, puesto que procedió a ordenar los pagos sin comprobar el cumplimiento de esta exigencia, por lo tanto se efectuaron los pagos sin verificación de los alumnos beneficiarios del servicio educativo, situación que dio lugar a pagos injustificados, sobre los cuales le asistía la responsabilidad de actuar con mayor diligencia y cuidado, omisión que evidencia la falta de control al proceso de supervisión y verificaciones a las que estaba legal y contractualmente obligado, bien sea directamente o por intermedio de los funcionarios, de lo que se evidencia las fallas en el ejercicio de un control adecuado.*

(...)

*Por lo expuesto, la conducta desplegada por BARTOLO VALENCIA RAMOS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.469.636, en su calidad de Alcalde Distrital para la época de los hechos, se puede calificar como gravemente culposa, al autorizar los pagos, sin soportes o evidencias del cumplimiento total del Contrato, toda vez, que el daño causado al patrimonio del DISTRITO ESPECIAL DE BUENAVENTURA, fue consecuencia directa de la omisión en el ejercicio de sus obligaciones, circunstancias que se encuentran previstas para distinguir la culpa grave en el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022.*

*La relación de causalidad entre el daño y la conducta culposa, surge en virtud del ejercicio de la función pública que desempeñó, que le determinaban la responsabilidad de dirección, control y supervisión frente a la depuración de los alumnos realmente matriculados y atendidos durante la vigencia, con la aplicación de medidas de control y vigilancia en la prestación del servicio educativo, en el Contrato de Administración del Servicio Publico Educativo No. 141040 del 2 de abril de 2014, de ampliación de cobertura, consistente en ejercer los medios administrativos y legales a su alcance para el cumplimiento de los objetivos contractuales, medidas que no fueron adoptadas, omisión que contribuyó de manera determinante a la causación del daño patrimonial, por tal motivo, su actuar se enmarca dentro de una responsabilidad fiscal a título de culpa grave por su omisión que contribuyó a la materialización del detrimento fiscal.”*

**Frente a la señora Yenny María Angulo Quintana, en su calidad de Secretaria de Educación del Distrito de Buenaventura para la época de los hechos y supervisora del contrato No. 141040:**

*“Como se puede observar, por parte de la Secretaria de Educación, no hubo el mínimo cuidado, supervisión o control frente a la responsabilidad de tener en cuenta la gestión contractual, ya que de acuerdo con la verificación documental realizada se evidenciaron deficiencias en la gestión contractual de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Contratación que impidieron el logro de objetivos institucionales; estas deficiencias pudieron ser advertidas por el Supervisor de manera oportuna, evitando la pérdida de recursos al recibir a satisfacción el Informe Final presentado por el Contratista, sin evidencias suficientes que demostraran el cumplimiento del objeto contratado. Sobre la labor de supervisión específicamente, dentro de los documentos obrantes en el expediente 0contractual no se encontraron evidencias del seguimiento y control jurídico, administrativo, técnico y financiero que debía realizar el Supervisor durante la ejecución del contrato, toda vez que no se encontraron informes de avance u otro tipo de registros que lo demuestren.*

(...)

*Por lo expuesto, la conducta desplegada por YENNY MARIA ANGULO QUINTANA, Secretaria de Educación del Distrito y Supervisora del Contrato de Administración del Servicio Público Educativo No. 141040 del 2 de abril de 2014, se puede calificar como gravemente culposa, toda vez, que el daño causado al patrimonio del DISTRITO ESPECIAL DE BUENAVENTURA, fue consecuencia directa de la omisión en el ejercicio de sus obligaciones como Secretaria de Educación del Distrito y Supervisora del Contrato en comento, circunstancias que se encuentran previstas para distinguir la culpa grave en el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022.*

*La relación de causalidad entre el daño y la conducta culposa, en ejercicio de la función pública, con funciones asignadas de supervisor para la época de los hechos, que le determinaban la responsabilidad frente a la depuración de los alumnos realmente matriculados y atendidos durante la vigencia, con la aplicación de medidas de seguimiento y verificación en la contratación de ampliación de cobertura, surge en virtud de ejercer un inadecuado proceso de supervisión, pues certificó como Supervisor que el Contrato se había ejecutado a entera satisfacción de las partes, lo cual incidió de manera directa en la pérdida de recursos, pues conforme con dicha aprobación avaló el pago del Contrato, sin advertir que se habían cancelado unos recursos por concepto de alumnos inexistente, configurándose de esta manera, una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, una gestión que no corresponde al cumplimiento de los cometidos estatales, razón por la cual se le llama a responder a título de culpa grave en cuantía de NUEVE MILLONES OCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$ 9.008.346) 11a la fecha.”*

Frente a la señora Sonia Segura Sánchez, en su calidad de supervisora e interventora del contrato No. 141040: *En su condición de Interventora del contrato omitió la revisión y verificación de la ejecución del mismo. Además, no existe evidencia de acciones que denoten el ejercicio de la interventoría, situación que contribuyó de manera determinante a que se ocasionara el daño patrimonial, más aún cuando no se presentaron objeciones ni recomendaciones durante el mismo.*

*La conducta mencionada contiene los elementos suficientes para encajar dentro de la especie de culpa, calificada por la ley como grave, de conformidad con el artículo 63 del Código Civil, la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.*

(...)

*La relación de causalidad entre el daño y la conducta culposa, en ejercicio de la función pública, con funciones asignadas de supervisor para la época de los hechos, que le determinaban la responsabilidad frente a la depuración de los alumnos realmente matriculados y atendidos durante la vigencia, con la aplicación de medidas de seguimiento y verificación en la contratación de ampliación de cobertura, surge en virtud de ejercer un inadecuado proceso de supervisión, pues certificó como Supervisor que el Contrato se había ejecutado a entera satisfacción de las partes, lo cual incidió de manera directa en la pérdida de recursos, pues conforme con dicha aprobación avaló el pago del Contrato, sin advertir que se había cancelado unos recursos por concepto de alumnos inexistente, configurándose de esta manera, una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, una gestión que no corresponde al cumplimiento de los cometidos estatales, razón por la cual se le llama a responder a título de culpa grave.”*

**Frente a la Congregación Religiosa Provincia de San José de las Hermanitas de la Anunciación:**

*De acuerdo con el material probatorio obrante en el Expediente, LA CONGREGACIÓN RELIGIOSA “PROVINCIA DE SAN JOSÉ” DE LAS HERMANITAS DE LA ANUNCIACIÓN, falto a su deber de obrar con lealtad respecto de la Entidad a la cual prestaron sus servicios como contratistas, lo que generó un provecho económico injustificado para sí, un menoscabo económico del Estado. Se considera pues, una actitud antieconómica en contra de los fines del Estado.*

*(...)...*

*En su calidad de Contratista es responsable a título de culpa grave, por el detrimento patrimonial causado a LA CONGREGACIÓN RELIGIOSA “PROVINCIA DE SAN JOSÉ” DE LAS HERMANITAS DE LA ANUNCIACIÓN, por haber recibido a satisfacción el pago del mismo pese a no haber realizado la debida ejecución del contrato, puesto que desde que se inició la ejecución del contrato no ha justificado la inversión de estos recursos en las actividades que se contrataron, por consiguiente se le imputará en su contra responsabilidad fiscal, lo anterior teniendo en cuenta el incumplimiento del Contrato y de la normatividad en materia contractual.*

*Entonces siendo la causa del daño estudiado, las acciones y omisiones mencionadas a través de esta providencia, se tiene por sentado la existencia del nexo causal por la relación de causalidad de la conducta desplegada por LA CONGREGACIÓN RELIGIOSA “PROVINCIA DE SAN JOSÉ” DE LAS HERMANITAS DE LA ANUNCIACIÓN, identificada con Nit. No. 900.118.690-5, representada legalmente por la Hermana FLOR ALBA DEL CARMEN REYES SILVA, identificada con la cedula de ciudadanía No. 43.547.309, Contratista en el Contrato de Administración del Servicio Publico Educativo No 141040 del 2 de abril de 2014, suscrito con la Alcaldía Distrital de Buenaventura, Gestor Fiscal y el daño patrimonial ocasionado, razón por la cual, una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse con responsabilidad fiscal en su contra por la suma de NUEVE MILLONES OCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$ 9.008.346) 14 a la fecha.”*

El “daño” fue argumentado de la siguiente manera:

*“(..) en conclusión tenemos que de los 129 estudiantes que habían sido identificados como inexistentes o no atendidos en el complemento del informe técnico No. 2, con esta nueva evidencia, 111 estudiantes presentaban una condición especial por lo tanto no podían ser tenidos en cuenta como no atendidos, de acuerdo a la información del Anexo 1, situación que reduce este número a 18 estudiantes, sin evidencia de atención y de igual forma reduce el detrimento patrimonial al estado.*

*En definitiva, con la información aportada por la representante legal de la Anunciación, se reduce el valor del detrimento patrimonial de TREINTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$ 37.906.336) a CINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$ 5.289.264) sin indexar*

*Al proceder a indexar el daño patrimonial avaluado, el valor del detrimento se establece en NUEVE MILLONES OCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$ 9.008.346) 9*

a la fecha.”

Finalmente, en lo que se refiere a La Previsora S.A Compañía de Seguros en la parte resolutive se adoptó lo concerniente a la vinculación de la Póliza, determinando lo siguiente:

**“SEGUNDO: DECLARAR COMO TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES e incorporar al presente Fallo Con Responsabilidad Fiscal, a las aseguradoras:**

- a. **LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS**, identificada con el Nit. No. 860.002.400-2. Póliza Global Sector Oficial No. 300010, Riesgo 1. Objeto del Seguro: Manejo, expedida el 27 de enero de 2014 con vigencia desde el 23 de enero de 2014 hasta el 23 de enero del 2015.”

Precisados los anteriores argumentos, a continuación, se presentan de manera respetuosa los reparos concretos y sus respectivas censuras frente a la decisión adoptada por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, de la Contraloría General de la Republica.

**IV. REPAROS CONCRETOS FRENTE A LA IMPROCEDENTE RESPONSABILIDAD QUE SE ENDILGA A LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE EN EL FALLO No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2024**

**A. LA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL VALLE DEL CAUCA NO TUVO EN CUENTA QUE SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO**

En el presente asunto se configuró la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, teniendo en cuenta que desde la ocurrencia de los hechos y/o su conocimiento hasta que se profirió el fallo con responsabilidad fiscal transcurrieron más de los cinco (5) años de que trata el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, haciendo evidente que prescribieron las acciones derivadas del contrato de seguro materializado en la póliza de seguro de manejo No. 300010. Esto es así, considerando que los hechos tuvieron ocurrencia desde el año 2015, y que la contraloría tuvo conocimiento de los mismos el 12 de abril de 2019 con el oficio radicado No. 2019IE0034010 donde se dio traslado del hallazgo fiscal. Sin embargo, no fue sino hasta el 5 de diciembre de 2024, esto es, más de cinco (5) años después de que se conocieron los hechos, que se profirió fallo con responsabilidad fiscal y se declaró civilmente responsable a mi representada.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que el artículo 1081 del Estatuto Comercial establece que las acciones derivadas de los contratos de seguro prescriben en el término de dos años. Dicho precepto establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1081.** La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el

*momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes.”*

Adicionalmente, es de suma importancia tomar en consideración que el Consejo de Estado, máxima autoridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha sido completamente claro al establecer que la prescripción derivada de las acciones del contrato de seguro, esto es, la evidenciada en el artículo 1081 del C. Co, puede ser alegada, y debe ser reconocida, cuando se configure en los procesos por responsabilidad fiscal. En otras palabras, teniendo en cuenta que el garante en este tipo de procesos se vincula como tercero civilmente responsable, es completamente claro que puede alegar en su defensa la prescripción de las acciones derivadas de la relación aseguraticia, tal y como se explica en el siguiente pronunciamiento:

*“Aplicabilidad del artículo 1081 del C. Co. al sub lite. Despachar esta imputación implica precisar si esa norma es aplicable o no en caso de vinculación del garante como civilmente responsable en un proceso de responsabilidad fiscal, según el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, debiéndose responder que sí, puesto que tal vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguro, esto es, derivada únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal. La misma entidad apelante así lo reconoce al manifestar en la sustentación del recurso, que se debe aclarar que la vinculación no se hace mediante acción fiscal, sino como tercero civilmente responsable. Téngase en cuenta que según el artículo 1º de la citada ley, “El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.”<sup>1</sup>*

Vale la pena mencionar, que no solamente el fallo previamente citado exige expresamente el reconocimiento por parte de la Contraloría de la prescripción de la acción derivada de contrato de seguro cuando haya lugar, sino que, además, existen una pluralidad de decisiones en el mismo sentido, como la que se expone a continuación:

*“...tal vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, esto es, derivada únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal...”*

*(...) Dicho de otra forma, por efecto de ese precepto, la Contraloría pasa a ocupar el lugar del beneficiario de la póliza, que de suyo es el contratante, cuando éste no haya ordenado hacerla efectiva en el evento de la ocurrencia del siniestro, como todo indica que aquí sucedió.*

*...Al respecto, se ha de advertir que la acción tendiente a declarar la ocurrencia del siniestro y hacer efectiva la póliza, en la que se encuadra la vinculación del garante autorizada en el*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2011. CP Marco Antonio Velilla Moreno. Ref 250002324000200600428

*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 de surtir justamente para constituir el título ejecutivo, que lo conformará la póliza y el acto administrativo en firme que declare la ocurrencia del siniestro y ordenar hacer efectiva la póliza; de allí que en tal situación se esté ante un título ejecutivo complejo.*

*...De suerte que la entidad de control tiene una craza confusión sobre esas dos acciones, y sirva la oportunidad para dejar en claro que si bien están entrelazadas, son totalmente diferentes, de las cuales una debe surtirse primero para que sea posible la otra, incluso con sujeción a regulaciones procesales distintas.*

*Por no tratarse, entonces, de una vinculación por responsabilidad fiscal ni de una acción de cobro coactivo, sino una acción derivada del contrato de seguros, es aplicable la prescripción del artículo 1081 del C.Co. y no el término de caducidad previsto en el artículo 9º de la ley 610 de 2000, como tampoco el señalado en el artículo 66, numeral 3, del C.C.A., para vincular al garante como civilmente responsable...”<sup>2</sup>*

Adicional a lo anterior, debe considerarse que el Consejo de Estado ha mantenido una sólida y pacífica jurisprudencia con respecto a los extremos temporales en que se debe contabilizar el término de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, tratándose de la responsabilidad fiscal. Así las cosas, dicho término se cuenta a partir de la ocurrencia de los hechos y/o el conocimiento de los mismos por parte del ente de control fiscal, hasta que se profiera fallo ejecutoriado de responsabilidad fiscal, tal y como se indicó en los siguientes términos:

*“Teniendo en cuenta el hecho de que la acción fiscal difiere de la originada del contrato, según lo definido por la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; se observa que: i) la parte demandada tuvo conocimiento del siniestro el 10 de marzo de 2011, fecha en que ordenó abrir el proceso de responsabilidad fiscal; es decir, el siniestro se produjo con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011; en consecuencia: ii) atendiendo el plazo de 2 años con que contaba, con el fin de decidir, mediante decisión ejecutoriada, el procedimiento citado supra, tenía hasta el 10 de marzo de 2013 para tal efecto; de manera que: iii) como mediante la Resolución núm. 623 de 11 de octubre de 2011, la parte demandada decidió el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de responsabilidad fiscal, decisión que se notificó mediante edicto desfijado el 24 de noviembre de 2011, es evidente que en el caso objeto de estudio, no operó el fenómeno de la prescripción, motivo por el cual, es este aspecto, el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, no está llamado a prosperar”<sup>3</sup>*

En otra oportunidad, se señaló:

*“En ese orden, se observa que el acto administrativo objeto del sub lite tuvo como motivos o causa, hechos y conductas que se dieron de manera reiterada o repetida hasta 2001, pero la póliza tuvo vigencia hasta 1º de mayo de 1998, por lo tanto sólo procede considerar los hechos que tuvieron ocurrencia hasta esa fecha, y así se precisó en dicho acto administrativo al*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA del 18 de marzo de 2010.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. 23001-23-31-000-2012-00358-01 del 19 de noviembre de 2021, C.P. Hernando Sánchez Sánchez

*decirse en el fallo de responsabilidad fiscal que “las obligaciones que se encuentran por fuera de la fecha de vigencia de la garantía, serán excluidas de la presente providencia por cuanto como lo expone el apoderado de la Aseguradora no se encuentran afianzados por esta”.*

*De modo que para contar la prescripción planteada, se ha de empezar a contar el término a partir de esa fecha, asumiendo que en ella ocurrió el último acto o hecho por el cual procedía vincular a la actora al proceso de responsabilidad fiscal bajo estudio y que en esa fecha la entidad apelante debió conocerlo por su carácter de órgano vigilante del manejo de los recursos y bienes del Estado, más cuando las irregularidades investigadas fueron tan abundantes, de bulto y extendidas en el tiempo, como quiera que se dieron durante todo el tiempo de vigencia de la póliza y hasta mucho después de ello, así como de tal gravedad y conocimiento público según se describen en la motivación del acto acusado, que no se puede menos que pensar que como órgano de control fiscal pudo tener conocimiento de ellas en un contexto de la diligencia y cuidado que se espera de todo ente de control en el ejercicio de sus funciones, en especial por la trascendencia que tienen para el bien común y el interés general.*

*Para ese fin, se tiene que el acto que declaró civilmente responsable a la actora, fallo de 22 de julio 2003, le fue notificado a ella el 2 de septiembre de 2003, que confrontado con la fecha atrás indicada (1º de mayo de 1998), pone de presente que el término de dos años previsto en el artículo 1081 del C. Co. se había vencido con creces, como quiera que habían transcurrido más de cinco (5) años cuando se produjo dicha notificación”<sup>4</sup>*

Como se observa, para contabilizar el término prescriptivo de que trata el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, se debe tener en cuenta la ocurrencia de los hechos, el conocimiento de los mismos y/o si se trata de un hecho continuado, la última fecha de vigencia de la póliza hasta la fecha de expedición y/o notificación del fallo con responsabilidad fiscal, mediante el cual se declara civilmente responsable a la aseguradora.

Aterrizando lo anterior al caso concreto, vemos que la póliza de seguro de manejo Sector Oficial No. 300010 tuvo una vigencia hasta el 23 de enero de 2015, siendo esta el extremo temporal que debe tenerse en cuenta para contabilizar el término prescriptivo y, por otro lado, el fallo con responsabilidad fiscal se expidió hasta el 5 de diciembre de 2024, es decir, habiendo transcurrido más de nueve años, lo que hace evidente la configuración de la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

En gracia de discusión, si se tuviera en cuenta la fecha en que la contraloría tuvo conocimiento de los hechos, deberá considerarse la fecha de la recepción del oficio con radicado No. 2019IE0034010 donde se dio traslado del hallazgo fiscal, el 12 de abril de 2019 y, a partir de esta, también se habría configurado la prescripción. Pues desde esta última transcurrieron más de cinco (5) años.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que en el caso concreto se configuró la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro por el cual se vinculó a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS a luces de lo establecido en la normatividad vigente y en la jurisprudencia.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 25000-23-24-000-2004-00529-01 del 18 de marzo de 2010, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

Conforme lo expuesto, se solicita al Honorable Juzgador Fiscal revocar el fallo con responsabilidad fiscal y proceder con la desvinculación de mi prohijada.

## **B. INEXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZO EL RIESGO ASEGURADO**

Estando acreditada la inexistencia del daño endilgado a los vinculados, tal y como se expondrá en los acápites siguientes, y sin perjuicio de los demás argumentos señalados, también se deberá tener en cuenta que no podrá ser afectado el contrato de seguro conforme a los hechos reprochados en el presente proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-00813, porque no se realizó el riesgo amparado en el objeto del contrato de seguro.

Es fundamental que el Honorable Despacho tome en consideración que, en el ámbito de libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, la Compañía Aseguradora en virtud de la facultad que se consagra en el artículo 1056 del Código de Comercio, puede asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están expuestos, esto es lo que se denomina como el interés asegurado. Es de esta forma, como se explica que al suscribir el contrato asegurativo respectivo, la aseguradora decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertas condiciones generales y particulares estipuladas en el mismo, de tal manera que su obligación condicional solo será exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes.

En otras palabras, las compañías aseguradoras tienen la libertad de escoger cuáles son los riesgos que le son transferidos y en este sentido, solo se ven obligadas al pago de la indemnización en el evento que sean estos riesgos los que acontezcan durante el desarrollo de la relación contractual. La Corte Suprema de Justicia ha sido enfática al resaltar que las compañías aseguradoras pueden, a su arbitrio, asumir los riesgos que consideren pertinentes:

*“(…) como requisito ineludible para la plena eficacia de cualquier póliza de seguros, la individualización de los riesgos que el asegurador toma sobre sí (CLVIII, pág. 176), y ha extraído, con soporte en el artículo 1056 del Código de Comercio, la vigencia en nuestro ordenamiento “de un principio común aplicable a toda clase de seguros de daños y de personas, en virtud del cual se otorga al asegurador la facultad de asumir, a su arbitrio pero teniendo en cuenta las restricciones legales, todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés o la cosa asegurados, el patrimonio o la persona del asegurado”.*

*Sin perder de vista la prevalencia del principio de libertad contractual que impera en la materia, no absoluto, según se anunció en líneas pretéritas, se tiene, de conformidad con las consideraciones precedentes, que es en el contenido de la póliza y sus anexos donde el intérprete debe auscultar, inicialmente, en orden a identificar los riesgos cubiertos con el respectivo contrato asegurativo. Lo anterior por cuanto, de suyo, la póliza ha de contener una descripción de los riesgos materia de amparo (n. 9, art. 1047, C. de Co.), en la que, como reflejo de la voluntad de los contratantes, la determinación de los eventos amparados puede darse, ya porque de estos hayan sido individualizados en razón de la mención específica que*

*de ellos se haga (sistema de los riesgos nombrados) (...)*<sup>5</sup>

De conformidad con la facultad otorgada por el artículo 1056 del Código de Comercio, las entidades aseguradoras pueden asumir a su arbitrio, con la salvedad que dispone la Ley, los riesgos que le sean puestos a su consideración, pudiendo establecer las condiciones en las cuales asumen los mismos. En este orden de ideas y como se ha venido exponiendo de forma transversal en el documento, no resulta jurídicamente admisible declarar la responsabilidad fiscal en el caso concreto, como quiera que no se ha realizado el riesgo asegurado, esto es, no se encuentran acreditados los requisitos enlistados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 en cabeza de los presuntos responsables.

En otras palabras, resulta evidente la improcedencia jurídica y fáctica de declarar la existencia de dicha responsabilidad fiscal, por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se vislumbra ni acredita, el daño patrimonial reprochado por el ente de control fiscal, ni mucho menos se acreditó un patrón de conducta que demuestre una actuación gravemente culposa o dolosa en cabeza del señor Bartolo Valencia Ramos, ni la existencia de un daño patrimonial causado a la administración pública.

De esta manera, al ser jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra del investigado, se debe concluir que tampoco se puede exigir pago alguno a mi procurada, derivado de la Póliza de Manejo No. 3000010, lo que por sustracción de materia significa, la no realización del riesgo asegurado. En consecuencia, el ente fiscal no tiene una alternativa diferente que desvincular a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, del proceso de responsabilidad fiscal que nos ocupa.

**C. REPARO SUBSIDIARIO: EL ENTE DE CONTROL PASO POR ALTO QUE EL DOLO Y LA CULPA GRAVE SON RIESGOS INASEGURABLES, EN CONSECUENCIA, NO ERA POSIBLE DECLARAR CIVILMENTE RESPONSABLE A MI REPRESENTADA.**

Partiendo del análisis que se realizará en el capítulo siguiente, en donde se expondrá que para que se reúnan los elementos configurativos de la responsabilidad fiscal es necesario que se demuestre fehacientemente el dolo o la culpa grave en la conducta del gestor; resulta fundamental ponerle de presente al ente de control que, aun en el improbable evento en el que se encuentre acreditada una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza del imputado, la compañía aseguradora que represento no está llamada a responder patrimonialmente.

En este sentido, es de suma importancia explicar que el artículo 1055 del Código de Comercio contiene una disposición de ineficacia en el marco de las reglamentaciones que rodean a los contratos de seguro. Dicha normativa, establece expresamente que las actuaciones dolosas o gravemente culposas comportan riesgos asegurables, por lo que cualquier pacto en contrario será ineficaz de pleno derecho. El tenor literal de dicha norma puntualiza:

**“ARTÍCULO 1055. <RIESGOS INASEGURABLES: El dolo, la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, asegurado o beneficiario son inasegurables.**

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de septiembre de 2015, MP. Ariel Salazar Ramírez, radicado 11001-02-03-000-2015-02084-00

*Cualquier estipulación en contrario no producirá efecto alguno, tampoco lo producirá la que tenga por objeto amparar al asegurado contra las sanciones de carácter penal o policivo.”*

Ahora bien, el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos ha realizado el análisis del dolo y de la culpa grave como riesgo inasegurable sosteniendo que “...la regla general del artículo 1055 del Código de Comercio dispone que en el contrato de seguro no son asegurables el dolo, la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, lo cual se funda en que en el contrato de seguro, como regla general, el riesgo asegurado es un áleas que en consecuencia mal podría depender del propio asegurado y especialmente de su conducta malintencionada”<sup>6</sup>

Por esta razón, en el evento en el que se considere que la actuación del señor BARTOLO RAMOS VALENCIA sí se enmarca en el calificativo de dolo o culpa grave, es claro que no se podrá ordenar hacer efectiva dicha póliza expedida por LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, por cuanto dichos riesgos no son asegurables. Específicamente considerando que el cargo asegurado corresponde al Alcalde del Distrito de Buenaventura:

AMPARAR AL ASEGURADO CONTRA LAS PÉRDIDAS PATRIMONIALES SUFRIDAS DURANTE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE POLIZA, QUE IMPLIQUEN EL MENOSCABO DE FONDOS Y BIENES PÚBLICOS CAUSADAS POR EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL EJERCICIO DEL CARGO AMPARADO (ALCALDE), POR INCURRIR EN CONDUCTAS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O QUE GENEREN FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, SIEMPRE Y CUANDO LA PERDIDA Y LA CONDUCTA QUE LE DIO ORIGEN AL DAÑO TENGA LUGAR DENTRO DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE PÓLIZA

Ahora bien, del fallo con responsabilidad fiscal No. 17 del 5 de diciembre de 2024, respecto de la conducta del presunto responsable en calidad de Alcalde del Distrito de Buenaventura para la fecha de los hechos, se desprende que, a juicio de la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, se caracterizó por ser gravemente culposa.

De la anterior se tiene que el ente fiscal al momento de calificar la conducta de la vinculada lo hizo a título de **CULPA GRAVE**, siendo claro que el **DOLO Y LA CULPA GRAVE NO SON ASEGURABLES**, de acuerdo con la ley y según las exclusiones pactadas en el contrato de seguros, resulta plausible la desvinculación de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, pues la misma bajo ningún punto de vista extiende cobertura para este tipo de conducta.

Así mismo, es importante aclarar que en el presente caso no puede desconocerse que LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, fue vinculada al proceso como garante con ocasión de la Póliza de Manejo No. 3000010, en calidad de tercero civilmente responsable y no como un gestor fiscal. Lo cual implica que la responsabilidad de la compañía se limita a las obligaciones expresamente pactadas en el contrato de seguro, como los amparos, sus objetos, sus vigencias, sus exclusiones, sus valores asegurados, deducibles pactados y demás condiciones que se encuentran determinadas en la carátula de la póliza y en las condiciones generales y particulares de la misma, así como también de las normas comerciales que rigen este tipo de contratos.

Para el presente asunto se tiene acreditado que por mandato legal la culpa grave y el dolo son

<sup>6</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, de fecha 30 de octubre de 2013, Demandante: Imprenta Nacional de Colombia, Demandado: BBVA Seguros Ganadero Compañía de Seguros S.A., Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

inasegurables. Por lo que desconocer este mandato legal, implica que hay un defecto probatorio negativo, ya que esta ausencia de cobertura se encuentra plenamente probada con la póliza que reposa como prueba valorable en el expediente del proceso y en la Ley comercial aplicable. En conclusión, deberá reponerse el fallo, en el sentido de desvincular a **LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS**, del Proceso de Responsabilidad PRF-2019-00813, toda vez que la póliza no puede ser afectada por los hechos originarios de la acción fiscal que se califiquen a título de culpa grave, tal como se demostró en el caso en concreto.

**D. REPARO SUBSIDIARIO: EL ENTE DE CONTROL PASÓ POR ALTO EL DEDUCIBLE PACTADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL No. 3000010**

En gracia de discusión, sin que implique el reconocimiento de responsabilidad, y sin perjuicio de las manifestaciones anteriores las cuales eximen de responsabilidad indemnizatoria a mi representada, es muy importante que se tenga en cuenta que, en la póliza en estudio, se estipuló adicionalmente la existencia de un deducible a cargo del asegurado y que debe tenerse en cuenta por el ente de control fiscal en el eventual y muy remoto escenario de que considere viable mantener como responsables fiscales a los vinculados. Debe precisarse entonces que, el deducible, el cual legalmente está permitido, se encuentra consagrado en el artículo 1103 del Código de Comercio, el cual consagra:

*“(...) Las cláusulas según las cuales el asegurado deba soportar una cuota en el riesgo o en la pérdida, o afrontar la primera parte del daño, implican, salvo estipulación en contrario, la prohibición para el asegurado de protegerse respecto de tales cuotas, mediante la contratación de un seguro adicional. La infracción de esta norma producirá la terminación del contrato original (...)”.*

Básicamente, el deducible comporta la participación que asume el asegurado cuando se presenta el siniestro, el cual se manifiesta en un valor o porcentaje pactado en las pólizas de seguro. Así entonces, de acuerdo con el contenido de la póliza de seguro de manejo No. 3000010, se determinó así:

AMPAROS CONTRATADOS	Valor Asegurado	AcumVA	Prima
No. Amparo			
1 COBERTURA DE MANEJO OFICIAL	100.000.000,00	SI	6.000.000,00
Deducible: 10.00 % SOBRE EL VALOR DE LA PERDIDA MIN 4.00 SMLLV			
2 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA	100.000.000,00	NO	0,00
Deducible: 10.00 % SOBRE EL VALOR DE LA PERDIDA MIN 4.00 SMLLV			
3 FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL	100.000.000,00	NO	0,00
Deducible: 10.00 % SOBRE EL VALOR DE LA PERDIDA MIN 4.00 SMLLV			

Lo anterior quiere decir que, en caso de configurarse el riesgo, al asegurado le corresponde asumir el valor equivalente al porcentaje de la pérdida, según lo estipulado en la póliza por medio de la cual se vinculó a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS. Que, en el presente caso, corresponde al 10% sobre el valor del detrimento patrimonial, como mínimo 4 SMLMV, lo que resulte mayor. Entonces, el asegurado deberá asumir la suma de 4 SMLMV lo que para el presente año 2024, es la suma de \$5.200.000, y eventualmente el saldo restante le correspondería a la aseguradora.

En conclusión, en el remoto evento que el despacho se sostenga en la idea de que si existe sustento para afectar la póliza vinculada y mantenga incólume lo decidido en el fallo con

responsabilidad fiscal No. 17 del 5 de diciembre de 2024, el ente de control deberá indicar en la parte resolutive que al asegurado le correspondería cubrir el valor del deducible, y que a la aseguradora le concerniría, eventualmente, el saldo restante, ya que en la parte resolutive del mencionado fallo no se mencionó dicho aspecto, ni si quiera el amparo que se debería afectar. No obstante, lo anterior es menester que se precise sólo en el remoto evento de que el servidor público vinculado sea hallado responsable, pese a todos los argumentos esbozados en este escrito.

#### **E. REPARO SUBSIDIARIO: EL DESPACHO DEBERÁ TENER EN CUENTA QUE EN NINGÚN CASO SE PODRÁ EXCEDER EL LIMITE DEL VALOR ASEGURADO**

En gracia de discusión, sin que implique reconocimiento de responsabilidad en cabeza de mi representada o cualquiera de los involucrados, debe destacarse que la eventual obligación de mi procurada se circunscribe en proporción al límite de la cobertura para los eventos asegurables y amparados por el contrato. En el caso en concreto para el amparo “FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL” se estableció un límite de CIENTO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000) los cuales se encuentran sujetos a la disponibilidad de la suma asegurada.

AMPAROS CONTRATADOS				
No. Amparo		Valor Asegurado	AcumVA	Prima
1	COBERTURA DE MANEJO OFICIAL	100.000.000,00	SI	6.000.000,00
	Deducible: 10.00 % SOBRE EL VALOR DE LA PERDIDA MIN 4.00 SMMLV			
2	DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA	100.000.000,00	NO	0,00
	Deducible: 10.00 % SOBRE EL VALOR DE LA PERDIDA MIN 4.00 SMMLV			
3	FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL	100.000.000,00	NO	0,00
	Deducible: 10.00 % SOBRE EL VALOR DE LA PERDIDA MIN 4.00 SMMLV			

La ocurrencia de varios siniestros durante la vigencia de la póliza va agotando la suma asegurada, por lo que es indispensable que se tenga en cuenta la misma en el remoto evento de que se mantenga lo decidido en el fallo condenatorio. De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1079 del Código de Comercio, el asegurador estará obligado a responder únicamente hasta la concurrencia de la suma asegurada, sin excepción y sin perjuicio del carácter meramente indemnizatorio de esta clase de pólizas, consagrado en el artículo 1088 ibidem, que establece que los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituirse en fuente de enriquecimiento.

Ahora bien, exclusivamente en gracia de discusión, sin ánimo de que implique el reconocimiento de responsabilidad en contra de mi representada, se debe manifestar que en virtud del certificado 0 de la póliza de seguro de manejo No. 300010, se han realizado pagos por valor de \$73.137.384, tal y como se demostró con la certificación aportada. Por lo que resta una disponibilidad de \$26.862.615 como límite máximo indemnizable, para su vigencia. Así mismo, con respecto al certificado 2 se encuentra agotada la suma máxima asegurada.

En todo caso, se reitera, que las obligaciones de la aseguradora están estrictamente sujetas a estas condiciones claramente definidas en la póliza, con sujeción a los límites asegurados y a la fehaciente demostración, por parte del asegurado en este caso, del real y efectivo acaecimiento del evento asegurado.

Por todo lo anterior, comedidamente le solicito al Honorable Despacho tomar en consideración que, sin perjuicio que en el caso bajo análisis no se ha realizado el riesgo asegurado, y que los

vinculados no actuaron bajo el calificativo de la culpa grave o el dolo, y que, en todo caso, dicha póliza contiene unos límites y valores asegurados que deberán ser tenidos en cuenta por el ente fiscal en el remoto e improbable evento de una condena en contra de mi representada. En virtud de lo expuesto, ruego respetuosamente al Despacho se sirva reponer el fallo motivo de controversia, para en su lugar fallar sin responsabilidad fiscal y ordenar la desvinculación de mi representada.

**V. REPAROS CONCRETOS FRENTE A LA RESPONSABILIDAD DE LOS VINCULADOS EN EL FALLO No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2024**

**A. EL FALLADOR NO DEMOSTRÓ LA EXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL - INEXISTENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y FALTA DE CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA DEL SEÑOR BARTOLO VALENCIA RAMOS**

Dentro del fallo No. 17 del 5 de diciembre de 2024, la Contraloría expone que existen elementos suficientes para establecer un detrimento patrimonial al Estado relacionado con la ejecución del contrato de prestación de servicios educativos No. 141040 del 2 de abril de 2014, que tuvo como objeto destinar recursos para la cobertura educativa con instituciones de carácter privado. Sin embargo, no se acreditó por el ente de control que efectivamente el dinero pagado al contratista haya causado detrimento al Distrito de Buenaventura, pues omitió la existencia de las pruebas que soportan la matrícula y vinculación de estudiantes con características especiales.

En primer lugar, para que se configure la responsabilidad fiscal es exigente que se encuentre completamente acreditado un daño patrimonial al Estado. En este sentido, vale la pena analizar la sentencia C- 340 de 2007, en la cual se explicó que, a diferencia del proceso de responsabilidad disciplinaria en donde el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, en la responsabilidad fiscal el perjuicio debe ser cierto y de contenido eminentemente patrimonial. El tenor literal del mencionado fallo es el siguiente:

*“b. La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.*

*c. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.*

*Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-661 de 2000, al referirse a la distinta naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y en la fiscal, puntualizó que mientras que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial. En consecuencia, señaló la Corte, “... el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el*

*comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública”, al paso que “... el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que ‘el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos, para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el resarcimiento por el detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado”. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).<sup>7</sup>*

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en los mismos términos, al establecer que para que sea procedente la declaratoria de responsabilidad fiscal, definitivamente debe existir un daño patrimonial sufrido por parte del Estado. No obstante, no cualquier tipo de daño es apto de ser reparado en un proceso fiscal, sino solo aquél que se encuentre correctamente probado, y que, además, se predique respecto de una entidad u organismo estatal en concreto. Lo previamente explicado fue analizado tal y como se expone a continuación:

*“La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado, que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. Es decir, que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto”.<sup>8</sup>*

En otras palabras, para que sea jurídicamente viable la declaratoria de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es esencial que el daño patrimonial al Estado se encuentre debidamente acreditado en el expediente. No obstante, del material demostrativo allegado al plenario, se observa que no se ha producido ningún daño patrimonial al Estado en este caso. El despacho está asumiendo erradamente la existencia de un daño patrimonial, pues dentro del expediente hay pruebas que justifican los pagos realizados la Congregación Religiosa Provincia de San Jose de las Hermanitas de la Anunciación, por los estudiantes matriculados y que efectivamente recibieron los servicios educativos.

Sin embargo, el órgano de control al momento de fallar, no tuvo en consideración ninguno de los documentos en mención, es más, pues solo se limitó a señalar que esto reducía el valor del detrimento patrimonial. Esto a pesar de que estos medios de prueba documentales despejan cualquier duda o incertidumbre frente a la real ejecución de las actividades contratadas. Bajo esta línea de argumentación queda absolutamente demostrado que no existió daño patrimonial al Estado, como requisito sine qua non para que se estructure la responsabilidad fiscal y sin el cual no es factible imputar responsabilidad a título de culpa grave como lo pretende el ente de control.

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 15 de noviembre de 2007. Radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852). C.P. Gustavo Aponte Santos.

En segundo lugar, se observa que el despacho realizó una indebida interpretación de la conducta y actuaciones del vinculado Bartolo Valencia Ramos, pues no existen argumentos para describirla como dolosa o gravemente culposa. Dentro del expediente no es posible evidenciar si en efecto se incumplió con la responsabilidad como ordenador del gasto, toda vez que, no existe suficiente material probatorio que dé plena certeza y avale, sin ningún asomo de duda, las aseveraciones que realizó la Contraloría en el fallo con responsabilidad fiscal, teniendo como fundamento que no se realizó la previa verificación de los estudiantes efectivamente atendidos. Sin embargo, omite que dicha función correspondía a la Secretaria de Educación Distrital como supervisora y canal directo con la contratista. Por lo que, su función como Alcalde se limitaba a ordenar el gasto conforme a los informes recibidos por parte de la supervisión e interventoría.

En ese sentido se debe tener en cuenta lo contenido en el Manual de Supervisión de la Función Pública, en donde claramente se detalla cual es el contenido mínimo de un informe de supervisión y ejecución para que se autorice el pago, así:

*“6.1. Contenido mínimo del informe y periodicidad*

*El informe de supervisión y de interventoría como mínimo debe incluir el estado del contrato vigilado, valores ejecutados y por ejecutar, pagos efectuados, aspectos pendientes de decisión o que ameriten especial control.*

*Los contratos y convenios que tengan recursos y más de un pago deben tener como mínimo un informe de ejecución, el cual debe ser presentado y archivado hasta antes de la terminación del plazo de ejecución. Lo anterior sin perjuicio de lo pactado por las partes. Para estos contratos y convenios se adoptará el modelo o formato que establezca el Grupo de Gestión Contractual.*

*El informe de ejecución de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión será el formato “Presentación de informes de contratistas prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión” o el documento que lo sustituya o modifique, el informe de supervisión de los contratos que tengan un solo pago será el documento con el que se acredite el recibo a satisfacción por parte del supervisor; en estos casos no requerirán informes adicionales.”*

Contrario a lo indicado por el órgano de control, en ningún momento se exige que dichos informes estén acompañados con todos sus anexos o evidencias, pues lo consignado en el informe corresponde a la verificación del cumplimiento de las actividades por parte del supervisor, en tanto se reciba a satisfacción el ordenador del gasto o gestor fiscal podrá proceder con el pago de los honorarios, como sucedió en el presente caso. Entonces, no existe prueba en el plenario que permita tan siquiera inferir una conducta dolosa, derivada de la negligencia o descuido del vinculado Bartolo Valencia Ramos.

Esta deficiente valoración probatoria constituye un yerro que el despacho debe corregir, pues se demostró que el gestor fiscal cumplió a cabalidad con sus deberes constitucionales, legales y contractuales. Además, tal como se observa con las pruebas obrantes dentro del expediente, el señor Bartolo Valencia Ramos, Alcalde del Distrito de Buenaventura para la época de los hechos, desplegó una serie de acciones bien encaminadas tendientes a que se cubriera todos

los requerimientos para cubrir los requerimientos de la población estudiantil.

De acuerdo con lo anterior, resulta infundado el reproche que hace el ente de control, además que no es admisible imputar una falta a título de culpa grave del funcionario investigado, pues está demostrado que, si se cumplió por su parte verificar la destinación de los recursos, antes de ordenar el pago, ya que como gestor fiscal realizó todas las gestiones necesarias para cumplir con la prestación del servicio de educación. Todo esto en cumplimiento del deber Constitucional y Legal del Estado de asegurar la educación a la población, lo cual no constituye un descuido o falta a sus deberes de cuidado, pues todo daba cuenta que las actividades para las cuales se requerían los servicios de la Congregación Religiosa Provincia de San José de las Hermanitas de la Anunciación se ejecutaron y finalizaron conforme fue requerido.

Se concluye que la contraloría cometió un error al momento de fallar con responsabilidad el presente asunto, pues no existe ni se logró probar el presunto detrimento patrimonial y además tampoco es posible establecer el título de imputación viable en grado de dolo o culpa grave que pueda ser atribuible por alguna falta al gestor fiscal, dado que, el ente de control no tiene en cuenta la diligencia con la que actuó la vinculada. Desde ya solicito se reponga el fallo con responsabilidad fiscal No. 17 del 5 de diciembre de 2024, en el sentido de desvincular a mi representada del presente asunto por los motivos que se pasan a ilustrar, y que se exonere de responsabilidad al implicado.

## **VI. PETICIONES**

En consideración a lo expuesto, respetuosamente solicito, que al momento de resolver el respectivo recurso se disponga:

**PRIMERO. REPONER** los artículos primero y segundo del **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2024**, proferido dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal **PRF-2019-00813**, por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se acredita de ninguna manera los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, esto es, no se demuestra un patrón de conducta doloso o gravemente culposo en cabeza del vinculado, sumado a la inexistencia de un daño patrimonial causado a la administración pública.

**SEGUNDO.** En caso tal de que el órgano de control fiscal mantenga su decisión frente a la existencia de presunta responsabilidad de los imputados, solicito respetuosamente la **REVOCATORIA** del numeral **SEGUNDO** del **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2024** y, por consiguiente, se desvincule a mi representada, **LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS**, como tercero civilmente responsable, por cuanto la póliza vinculada, conforme a la argumentación antes expuesta, no puede ser jurídicamente afectada.

**TERCERO:** Que en el improbable y remoto evento en el que se mantenga a **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS** como tercero civilmente responsable, pese a que es indiscutible que no existen fundamentos fácticos ni jurídicos para ello, comedidamente solicito se adicione el **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 17 DEL 5 DE DICIEMBRE DE**

2024, en el sentido de indicar exactamente la proporción en la cual deberá responder mi representada teniendo en cuenta, el amparo de la póliza vinculada, el límite del valor asegurado y en especial el deducible pactado en el contrato de seguro que fue totalmente desconocido.

## VII. **NOTIFICACIONES**

El suscrito recibirá notificaciones físicas en la Carrera 11 A No.94 A – 56, Oficina 402 de la ciudad de Bogotá o en la dirección electrónica: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co)

Del Señor Contralor,

Atentamente,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**

C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.