



**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**SECRETARÍA COMUN DE PROCESOS FISCALES**

**ESTADO No. 73**

Fijado el tres (3) de noviembre de 2023 - 7:30 A.M

**DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA**

No.	NÚMERO DE EXPEDIENTE	NATURALEZA DE PROCESO	IMPLICADOS	FECHA DE LA PROVIDENCIA	ASUNTO DE LA PROVIDENCIA
1	PASF-212-314-2023	Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	Mary Flor Theran Puello	2/01/23	Por medio del cual se cierra periodo probatorio y se traslada para alegar de conclusión
2	RF-212-349-2022	Responsabilidad Fiscal	Gysell Esther Sanz González	2/01/23	Por medio del cual se decreta el archivo de un proceso
3	RF-180000-003-18	Responsabilidad Fiscal	Luis Guillermo Ramos Vergara	2/01/23	Por medio del cual se resuelven unos recursos de reposición

**MANUEL JOSE GARCIA CASTANO**  
SECRETARIO COMÚN DE PROCESOS FISCALES

*"La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016. Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo"*

**POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN**

Bogotá D.C., 02 NOV 2023

**PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Radicado: RF-180000-003-18

Implicados: Luis Guillermo Ramos Vergara  
Subdirector Técnico Código 068 Grado 3

Entidad afectada: Contraloría Distrital de Bogotá

**I. COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 9° del artículo 13 y el numeral 5° del artículo 25 del Decreto Ley 272 de 2000, la Resolución Orgánica nro. 008 de 2011 de la Auditoría General de la República y el artículo 5° del Acto Legislativo nro. 04 del 18 de septiembre de 2019, esta Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva es competente para conocer de las presentes diligencias.

**II. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN PROCESAL****A. ORIGEN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Este proceso de responsabilidad fiscal tiene su origen en hallazgo fiscal 2.6.18 de PAAF 2017 de la Contraloría Distrital de Bogotá.

**B. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES**

Resultado del hallazgo fiscal 2.6.18 de PAAF 2017 de la Contraloría Distrital de Bogotá, la Auditora Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá, mediante Auto Nro. 013 del 06 de abril de 2018, inició la indagación preliminar Nro. 008. Esta indagación preliminar fue cerrada mediante Auto Nro. 050 del 6 de noviembre de 2018.

Finalizada la indagación preliminar, la Auditora Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá abrió el proceso de responsabilidad fiscal Nro. 180000-003-18. Para el efecto, profirió Auto Nro. 055 del 14 de noviembre de 2018, vinculando a Luis Guillermo Ramos Vergara, identificado con C.C. 77.101.988. Así mismo, vinculó como tercero civilmente responsable a Axa Colpatria Seguros S.A, con ocasión de la póliza de Manejo Global de Entidades Oficiales Nro. 800.100.117-7 con vigencia del 25 de septiembre de 2015 al 24 de septiembre de 2016.

Adicionalmente, mediante Auto Nro. 005 del 28 de noviembre de 2019, la Auditora Fiscal ante la Contraloría Distrital de Bogotá vinculó como posibles responsables a Edson Enrique Torres Navarrete, identificado con C.C. 79.623.580, y a Oscar Julián Sánchez Casas, identificado con C.C 79.950.860.

El Acto Legislativo 04 de 2019 modificó el artículo 274 de la Carta Política. Específicamente, estableció que la Auditoría General de la República ejercería la vigilancia y control fiscal de todas las contralorías territoriales. Así, si bien el Estatuto Orgánico de Bogotá D.C -Decreto Ley 1421 de 1993- daba la competencia a la Contraloría Distrital de Bogotá para adelantar su propia vigilancia fiscal, con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019 dicha competencia pasó a la Auditoría General de la República. Por ende, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva profirió Auto del 1 de junio de 2021, avocando competencia para conocer el presente proceso de responsabilidad fiscal.

A través de Auto nro. 420 del 05 de julio de 2023, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva archivó el presente proceso de responsabilidad fiscal respecto de los tres vinculados, Luis Guillermo Ramos Vergara, Edson Enrique Torres Navarrete y Oscar Julián Sánchez Casas. No obstante, mediante Auto Nro. 0458 del 31 de julio de 2023, el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, en sede de grado de consulta, revocó el archivo respecto de Luis Guillermo Ramos Vergara y en relación con la desvinculación de Colpatria Seguros S.A. Adicionalmente, a través de ese último auto se confirmó el archivo respecto de Edson Enrique Torres Navarrete y Oscar Julián Sánchez Casas, en tanto estos no tenían calidad de gestores fiscales.

A través de Auto nro. 0477 del 8 de agosto de 2023, este Despacho imputó responsabilidad fiscal a Luis Guillermo Ramos Vergara en el proceso de la referencia. Así mismo, se mantuvo la vinculación, en calidad de tercero civilmente responsable, de Axa Colpatria Seguros S.A. Esta decisión fue notificada electrónicamente a Axa Colpatria Seguros S.A y a su apoderado el 9 de agosto de 2023 (fls. 730-731), y; de igual manera, se notificó personalmente el 11 de agosto de 2023 a Juliana Franco González (fl. 726), apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara.

A través de correo electrónico del 23 de agosto de 2023, Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara, radicó argumentos de defensa y solicitó pruebas. De igual manera, Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A, radicó argumentos de defensa y solicitó pruebas mediante correo electrónico del 24 de agosto de 2023. Ambos memoriales fueron radicados dentro del término de diez (10) días establecido en el artículo 50 de la Ley 610 de 2000.

Mediante Auto nro. 544 del 7 de septiembre de 2023, este Despacho se pronunció frente a las solicitudes probatorias anteriores. Al respecto, se denegaron las solicitudes probatorias de Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara, así como la prueba por informe solicitada por Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A. Adicionalmente, se allegaron al expediente las documentales aportadas por este último apoderado. Dicho auto fue notificado mediante estado nro. 60 del 8 de septiembre de 2023. Vencida la oportunidad para recurrir dicha decisión, esto es el 15 de septiembre de 2023, no se recibieron recursos en contra.

A través del Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023, este Despacho falló con responsabilidad fiscal en los siguientes términos:

"PRIMERO: Fallar con responsabilidad fiscal, dentro del proceso RF-180000-003-19, en contra de Luis Guillermo Ramos Vergara, identificado con C.C. 77.101.988, en cuantía total e indexada de treinta y seis millones ochocientos cuarenta y siete mil ochenta pesos con treinta centavos (\$ 36.847.080,30), con corte al 31 de agosto de 2023.

PARÁGRAFO. Esta suma deberá ser pagada por el responsable fiscal al erario de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D.C.

SEGUNDO: Declarar a Axa Colpatria Seguros S.A, identificada con NIT. 860.002.184-6, como tercero civilmente responsable, de acuerdo con la póliza de Manejo Global de Entidades Oficiales nro. 4-27-8001003306. Por tanto, Axa Colpatria Seguros S.A, identificada con NIT. 860.002.184-6, deberá pagar la suma de treinta y seis millones ochocientos cuarenta y siete mil ochenta pesos con treinta centavos (\$ 36.847.080,30), con corte al 31 de agosto de 2023.

PARÁGRAFO PRIMERO. Esta suma deberá ser pagada por el tercero civilmente responsable al erario de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D.C.

PARÁGRAFO SEGUNDO. De conformidad con el artículo 1080 del Código de Comercio, dicho pago deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del presente acto administrativo.

(...)

QUINTO: Contra este acto administrativo procede únicamente el recurso de reposición, por tratarse de un proceso de única instancia. Esto, de conformidad con lo señalado en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011 y en la presente providencia.

SEXTO: Notificada esta decisión, el término de cinco (5) días hábiles para interponer y sustentar sus recursos de reposición comenzará a correr de manera independiente para los apoderados de Luis Guillermo Ramos Vergara y de Axa Colpatria Seguros S.A. Lo anterior, según lo previsto en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000."

El Auto nro.0575 del 25 de septiembre de 2023 fue notificado en forma electrónica a Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara, quien dio lectura al mensaje de datos el 9 de octubre de 2023. De igual manera, ese mismo acto administrativo fue notificado en forma electrónica a Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A, quien dio lectura al mensaje de datos el 9 de octubre de 2023. Por lo anterior el término para recurrir el

Auto nro.0575 del 25 de septiembre de 2023 vencía el 17 de octubre de 2023.

El 13 de octubre de 2023, Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara, radicó recurso de reposición contra el Auto nro.0575 del 25 de septiembre de 2023.

El 17 de octubre de 2023, a Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A, radicó recurso de reposición contra el Auto nro.0575 del 25 de septiembre de 2023.

### **C. ARGUMENTOS DE LOS RECURRENTES**

#### **Argumentos expuestos por Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara.**

- En la decisión recurrida se señala, erróneamente, que la apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara solicitó la expedición de un fallo con responsabilidad fiscal.
- En la decisión recurrida no se analizó de fondo la argumentación expuesta en punto a la prescripción de la acción de responsabilidad fiscal, concretamente al señalar que la suspensión solo aplicaba a entidades del Estado que no pudieran continuar con la virtualidad.
- Refiere que Luis Guillermo Ramos Vergara no obró con culpa grave. Indica que, si bien puede ser cierto que el vinculado no revisó el incumplimiento del contrato, pudieron darse circunstancias externas y ajenas que impidieran la ejecución del contrato nro. 119 de 2016. Aspecto que explicaría que en los informes de supervisión no se reflejaran movimientos de los procesos a cargo del contratista Edson Enrique Torres Navarrete.
- No hay prueba de la intención de Luis Guillermo Ramos Vergara de causar un daño al patrimonio público y debe presumirse la buena fe conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Refiere que, si bien Luis Guillermo Ramos Vergara pudo fallar en el cumplimiento de sus funciones, este no conocía del daño patrimonial y creía que se estaba ejecutando el contrato nro. 119 de 2016 por parte de Edson Enrique Torres Navarrete.

#### **Argumentos expuestos por Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A.**

- **Falta de cobertura material de la póliza nro.4-27-8001003306 expedida por Axa Colpatria Seguros S.A:** Conforme a los certificados de la póliza nro.4-27-8001003306, así como las condiciones generales de la póliza, solo se amparan procesos de responsabilidad fiscal que tengan por objeto daños relativos a delitos contra la administración pública. Aspecto que no se predica del presente proceso de responsabilidad fiscal, en tanto en el acervo probatorio no se observa la existencia de una denuncia, querrela, ni proceso penal contra Luis Guillermo Ramos Vergara.

En la decisión recurrida se da una interpretación errónea de la póliza de seguro, al concluir que sí cobija los fallos con responsabilidad fiscal no relacionados a delitos contra la administración pública. Destaca que en la carátula de la póliza, se indicó con claridad que se conocía el texto de las condiciones generales de la póliza. De manera que solicitó revocar el numeral segundo del Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023 y desvincular a Axa Colpatria Seguros S.A.

Finalmente, señala que el clausulado general hace parte íntegra de la póliza conforme al inciso primero del artículo 1047 del Código de Comercio.

- **Inexistencia de nexo causal:** En la decisión recurrida no se acredita el nexo causal entre la conducta de Luis Guillermo Ramos Vergara, en calidad de supervisor del contrato nro. 119 de 2016, y el daño patrimonial. De hecho, en los informes de supervisión, Luis Guillermo Ramos Vergara señaló que dejaba constancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Destacó que en el informe de supervisión del 18 de noviembre de 2016 se deja constancia de la realización de diversas actividades de estudio, trámite y análisis de cinco (5) procesos de responsabilidad fiscal.

En la decisión recurrida se yerra al afirmar que la sustanciación era la única actividad que acredita el cumplimiento del contrato, pues el objeto contractual destacaba que la función del contratista era evitar la ocurrencia de fenómenos de prescripción y caducidad, que nunca se dieron. Por tanto, el propósito contractual se cumplió.

Agregó que en los cuatro (4) meses de labores, Edson Enrique Torres Navarrete sí impulsó los procesos a su cargo, ya que el impulso no se da únicamente a través de la sustanciación. Además, en las obligaciones contractuales se evidencia que el contratista tenía que atender otras obligaciones como las labores de Secretaría Común, resolver derechos de petición y practicar pruebas.

También señaló que la Contraloría de Bogotá puso de presente que Edson Enrique Torres Navarrete participó en algunas reuniones relativas a los riesgos de prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.

Finalmente, señala que la responsabilidad fiscal es personalísima y que quien causó el daño patrimonial fue el contratista con su gestión fiscal antieconómica y no el supervisor que aprobó los informes obrando de buena fe.

- **Falta de competencia de la Auditoría General de la República:** La indagación preliminar duró más de seis (6) meses, incumpliendo el artículo 39 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, la Auditoría General de la República carece de competencia para tramitar el presente proceso de responsabilidad

fiscal. Por tanto, solicitó se declare la nulidad del fallo con responsabilidad fiscal, conforme al artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

- **Prescripción del contrato de seguro:** Ha transcurrido el plazo de dos años de prescripción ordinaria establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio para las pólizas de seguro. En el presente caso, han transcurrido más de siete años desde los hechos, pues se trata del contrato nro. 119 del 12 de diciembre de 2016. En ese sentido, la prescripción se configuró el 1 de marzo de 2019.

En la decisión recurrida se señala que aplica el término de prescripción de cinco años establecido en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011. Sin embargo, desconoce que dicho término debe computarse a partir de la ocurrencia de los hechos. Para el efecto cita una decisión del Consejo de Estado del 20 de noviembre de 2011, que refiere que el término de prescripción en materia de responsabilidad fiscal es el del artículo 1081 del Código de Comercio y no el del artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Además, refiere que el fallo con responsabilidad fiscal fue notificado el 9 de octubre de 2023, es decir, más de once meses después de que finalizara el plazo de cinco años que debió computarse desde el traslado del hallazgo el 17 de octubre de 2023.

- **Ausencia de siniestro:** Ante la inexistencia de nexo de causalidad y ante la falta de un daño relacionado a la ocurrencia de un delito contra la administración pública, no existe obligación indemnizatoria con ocasión de la póliza de seguro de manejo Nro. 4-27-8001003306. Esto, en tanto no se cumplen la totalidad de elementos de la responsabilidad fiscal establecidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

Reitera que, conforme a los certificados de la póliza nro.4-27-8001003306, así como las condiciones generales de la póliza, solo se amparan procesos de responsabilidad fiscal que tengan por objeto daños relativos a delitos contra la administración pública. Aspecto que no se predica del presente proceso de responsabilidad fiscal, en tanto en el acervo probatorio no se observa la existencia de una denuncia, querrela, ni proceso penal contra Luis Guillermo Ramos Vergara. Además, reitera que en la carátula de la póliza es claro que el tomador conocía y aceptaba las condiciones generales del contrato de seguro.

- **Exclusión de la póliza de seguro de manejo Nro. 4-27-8001003306:** El numeral 1.3 de las condiciones generales de la póliza refiere como exclusión: "las pérdidas resultantes de errores u omisiones cometidos por empleados de la entidad estatal". De manera que, en aplicación del artículo 1056 del Código de Comercio debe aplicarse esta exclusión a la cobertura puesto que Luis Guillermo Ramos Vergara era funcionario de la Contraloría Distrital de Bogotá y, por tanto, desvincular a **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

- **El dolo y la culpa grave no son riesgos asegurables:** En el fallo con responsabilidad fiscal recurrido se señaló que Luis Guillermo Ramos Vergara obró con culpa grave. Sin embargo, conforme al artículo 1055 del Código de Comercio, la culpa grave es inasegurable, de manera que resulta indispensable desvincular a **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**
- **Carácter meramente indemnizatorio de los contratos de seguro:** El contrato de seguro es meramente indemnizatorio y, en consecuencia, debe darse cumplimiento al artículo 1088 del Código de Comercio y no emplear el contrato de seguro como una fuente de enriquecimiento sin causa. De forma que ante la inexistencia de los elementos de la responsabilidad fiscal y la no realización del riesgo asegurado, no hay cobertura para los eventos descritos en el acto administrativo recurrido.

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva preferirá auto de imputación teniendo como fundamento las siguientes normas:

#### A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**Artículo 274:** Establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales debe ser ejercida por el Auditor General de la República.

**Artículo 209:** Dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. A su turno, dicha norma dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

**Artículo 121:** Consagra que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

**Artículo 6:** Dicta que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

#### B) LEY 610 DE 2000

En primer lugar, se destaca la normativa que sustenta la competencia a la Auditoría General de la República para iniciar, tramitar, adelantar y llevar a su culminación el proceso de responsabilidad fiscal. Al respecto, deben tenerse en consideración el numeral 9° del artículo 13 y el numeral 5° del artículo 25 del Decreto Ley 272 de 2000, la Resolución Orgánica nro. 008 de 2011 de la Auditoría General de la

República, el artículo 5º del Acto Legislativo nro. 04 del 18 de septiembre de 2019 y los Decretos que lo reglamentan.

En segundo término, deben ponerse de presente las disposiciones relativas a la responsabilidad fiscal. Así, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 refiere que el concepto de gestión fiscal obedece a las "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado".

En ese sentido, el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 establece que "[l]a responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal".

En desarrollo de lo anterior, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 establece los tres (3) elementos que deben concurrir a efectos de que se configure la responsabilidad fiscal. A saber: (i) un daño patrimonial al Estado, (ii) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a la persona que realiza la gestión fiscal, y, (iii) un nexo causal entre los dos elementos anterior. Para el efecto, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 refiere que el daño patrimonial al estado corresponde a "la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".

#### **C) LEY 1474 DE 2011**

**Artículo 83:** Consagra las funciones propias de la supervisión contractual; específicamente, "el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato".

#### **IV. RELACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA**

En el presente proceso obran los siguientes medios de prueba:

- Contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016.
- Acta de inicio del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016.

- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 18 de noviembre de 2016.
- Informe de actividades del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 12 de octubre al 11 de noviembre de 2016.
- Recibo a satisfacción del Contrato Nro. 119 de 2016 con fecha del 18 de noviembre de 2016,
- RUT de Edson Enrique Torres Navarrete, identificado con C.C. 79.623.580.
- Factura de Venta Nro. 25 del 18 de noviembre de 2016 de Edson Enrique Torres Navarrete, identificado con C.C. 79.623.580 a la Contraloría Distrital de Bogotá.
- Orden de Pago Nro. 720 del 5 de diciembre de 2016.
- Comprobante de Egreso Nro. 201310236 del 12 de diciembre de 2016.
- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 30 de diciembre de 2016.
- Informe de actividades del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 12 de diciembre al 31 de diciembre de 2016.
- Recibo a satisfacción del Contrato Nro. 119 de 2016 con fecha del 30 de diciembre de 2016.
- Factura de Venta Nro. 39 del 10 de enero de 2017 de Edson Enrique Torres Navarrete, identificado con C.C. 79.623.580 a la Contraloría Distrital de Bogotá.
- Adición y prórroga Nro. 1 al Contrato Nro. 119 de 2016.
- Póliza de Seguro de Cumplimiento de Entidad Estatal Nro. 33-46101002233 del 26 de diciembre de 2016 expedida por Seguros del Estado S.A.
- RP Nro. 834 del 26 de diciembre de 2016.
- CDP Nro. 829 del 22 de diciembre de 2016.
- Orden de Pago Nro. 1042 del 20 de enero de 2017.
- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 10 de febrero de 2017.
- Informe de actividades del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 1 de enero al 31 de enero de 2017.
- Recibo a satisfacción del Contrato Nro. 119 de 2016 con fecha del 10 de febrero de 2017.
- Orden de Pago Nro. 1105 del 14 de febrero de 2017.
- Comprobante de Egreso Nro. 201310921 del 23 de febrero de 2017.
- Acta de liquidación del Contrato Nro. 119 de 2016 con fecha del 1 de marzo de 2017.
- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 1 de marzo de 2017.
- Informe de actividades del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 1 de febrero al 10 de febrero de 2017.
- Recibo a satisfacción del Contrato Nro. 119 de 2016 con fecha del 1 de marzo de 2017.
- Factura de Venta Nro. 44 del 28 de febrero de 2017 de Edson Enrique Torres Navarrete, identificado con C.C. 79.623.580 a la Contraloría Distrital de Bogotá.
- Orden de Pago Nro. 1138 del 3 de marzo de 2017.

- Comprobante de Egreso Nro. 201311186 del 10 de marzo de 2017.
- Constancia de no revocatoria ni cancelación por falta de pago de la prima expedida por Seguros del Estado S.A.
- Póliza de Seguro de Manejo Nro. 4-27-8001001177 expedida por Axa Colpatria S.A con vigencia del 24 de septiembre de 2015 al 24 de septiembre de 2016.
- Póliza de Seguro de Manejo Nro. 4-27-8001003306 expedida por Axa Colpatria S.A con vigencia del 8 de diciembre de 2016 al 7 de marzo de 2018.
- Resolución Nro. 2751 del 30 de junio de 2016 – Nombramiento Luis Guillermo Ramos Vergara.
- Acta de posesión Nro. 647 del 1 de julio de 2016.
- Declaración Juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica de Luis Guillermo Ramos Vergara.
- Formato para el retiro de servidores públicos de Luis Guillermo Ramos Vergara.
- Hoja de Vida de Oscar Julián Sánchez Casas con certificados de estudios y contratos estatales de prestación de servicios anteriores al Contrato Nro. 119 de 2016.
- Resolución Nro. 4131 del 2 de diciembre de 2017 – Nombramiento Óscar Julian Sánchez Casas.
- Acta de posesión Nro. 974 del 3 de junio de 2015.
- Renuncia de Óscar Julian Sánchez Casas con fecha del 10 de febrero de 2016.
- Resolución Nro. 0504 del 9 de febrero de 2016 – Nombramiento Óscar Julian Sánchez Casas.
- Acta de posesión Nro. 153 del 10 de febrero de 2015.
- Formato Único de Hoja de Vida de Óscar Julian Sánchez Casas.
- Declaración de Bienes y Rentas de Óscar Julian Sánchez Casas.
- Renuncia de Óscar Julian Sánchez Casas con fecha del 20 de junio de 2016.
- Resolución Nro. 2567 del 28 de junio de 2016 – Acepta renuncia de Óscar Julian Sánchez Casas.
- Resolución Nro. 2726 del 30 de junio de 2016 – Nombramiento Óscar Julián Sánchez Casas.
- Acta de posesión Nro. 624 del 1 de julio de 2016.
- Certificación laboral de Óscar Julián Sánchez Casas expedida por la Contraloría Distrital de Bogotá D.C del 11 de mayo de 2017.
- Resolución Nro. 0976 del 8 de mayo de 2017 – Insubsistencia Óscar Julián Sánchez Casas.
- Certificación laboral de Óscar Julián Sánchez Casas expedida por la Contraloría Distrital de Bogotá D.C del 29 de agosto de 2018.
- Certificación expedida por la Contraloría Distrital de Bogotá D.C con los funcionarios que laboraron en dicha entidad. Esta fue expedida el 22 de mayo de 2019.
- Copia del certificado 0 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No. 8001001177.
- Copia del certificado 1 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No. 8001001177.

- Copia del certificado 0 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No.4-27-8001003306.
- Copia del certificado 1 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No.4-27-8001003306.
- Copia de las Condiciones Generales del Seguro de Manejo Global para Entidades Estatales, expedido por AXA Colpatria S.A, aplicable a las pólizas No. 8001001177 y4-27-8001003306.
- Copia del certificado 0 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No. 8001001177.
- Copia del certificado 1 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No. 8001001177.
- Copia del certificado 0 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No.4-27-8001003306.
- Copia del certificado 1 de la póliza Global de Manejo de Entidades Oficiales No.4-27-8001003306.
- Copia de las Condiciones Generales del Seguro de Manejo Global para Entidades Estatales, expedido por AXA Colpatria S.A, aplicable a las pólizas No. 8001001177 y4-27-8001003306.
- Certificado de Existencia y Representación Legal de AXA Colpatria S.A, expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia.

#### V. RELACIÓN MEDIOS DE DEFENSA

- Pronunciamiento del apoderado de Axa Colpatria S.A de fecha **23 de abril de 2019**, respecto del Auto Nro. 055 del 14 de noviembre de 2018, por el cual se abrió el presente proceso.
- Acta de diligencia de versión libre y espontánea de Edson Enrique Torres Navarrete.
- Argumentos de defensa presentados por Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara
- Argumentos de defensa de Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A.
- Recurso de reposición presentado por Juliana Franco González, apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara.
- Recurso de reposición presentado por Gustavo Alberto Herrera Ávila, apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A.

## VI. CONSIDERACIONES

Este despacho confirmará en todas sus partes la decisión recurrida, al no encontrar que los argumentos de los impugnantes tengan vocación de prosperidad.

### A) FRENTE A LA SOLICITUD DE NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** refiere que la indagación preliminar duró más de seis (6) meses, incumpliendo el artículo 39 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, la Auditoría General de la República carece de competencia para tramitar el presente proceso de responsabilidad fiscal. Por tanto, solicitó se declare la nulidad del fallo con responsabilidad fiscal, conforme al artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

Una vez revisado el expediente, se observa que la indagación preliminar excedió el plazo de seis (6) previsto en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000. En efecto, la indagación preliminar Nro. 008 inició con el Auto nro. 013 del 06 de abril de 2018 y fue cerrada mediante Auto Nro. 050 del 6 de noviembre de 2018. Así, se observa que esta tuvo una duración de siete (7) meses. No obstante, esta situación bajo ninguna circunstancia puede equipararse a una pérdida de competencia, puesto que el legislador nunca concibió que exceder el término de la indagación preliminar suponga la pérdida de competencia para tramitar un posterior proceso de responsabilidad fiscal.

Primero, el artículo 38 de la Ley 610 de 2000 nunca refiere que exceder el término de la indagación preliminar suponga la pérdida de competencia para tramitar un posterior proceso de responsabilidad fiscal. Esto tampoco se observa de los artículos 36 a 38 de la Ley 610 de 2000, relativas a la nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal. De manera que la apreciación expuesta en el recurso carece de total sustento al otorgar consecuencias no previstas por el ordenamiento al vencimiento del plazo de la indagación preliminar.

Segundo, la única consecuencia que el ordenamiento establece al vencimiento del plazo de la indagación preliminar es la exclusión de las pruebas obtenidas por fuera del plazo. En efecto, así lo prevé el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011. Sin embargo, esto nunca se dio en el presente caso. Ciertamente, si la indagación preliminar Nro. 008 inició con el Auto nro. 013 del 6 de abril de 2018, el término de seis (6) meses precluyó el 6 de octubre de 2018, pero las últimas pruebas allegadas en la indagación preliminar fueron remitidas a través del oficio con radicado 2018 20373 del 13 de septiembre de 2018. En ese sentido, ninguna prueba decretada en la indagación preliminar se dio por fuera del término previsto por el legislador.

En ese orden de ideas, la nulidad propuesta en el recurso de reposición del apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** no tiene vocación de prosperidad. Se itera, el exceder el plazo de la indagación preliminar no es causal de nulidad por falta de competencia.

Por último, debe señalarse que la solicitud de nulidad impetrada no solo es improcedente, sino también extemporánea. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 38 de la Ley 610 de 2000 establece que las nulidades solo pueden interponerse antes de que se profiera el fallo con responsabilidad fiscal; en el presente caso, hasta antes de que se profiriera el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023.

#### **B) EN RELACIÓN CON LA IMPRESIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA APODERADA DE OFICIO DE LUIS GUILLERMO RAMOS VERGARA**

La apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara señala que en la decisión recurrida se indica, erróneamente, que ella solicitó la expedición de un fallo con responsabilidad fiscal. Es cierto, se dio un error de transcripción en el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023, consistente en no poner la palabra "sin". Evidentemente, la apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara siempre solicitó que se profiriera fallo sin responsabilidad fiscal.

En todo caso, el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023 quedaron expuestos, en detalle, los argumentos de la apoderada de Luis Guillermo Ramos Vergara tendientes a que se dictara un fallo sin responsabilidad fiscal.

#### **C) ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS RELATIVOS A LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

La apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara señala que no se analizó de fondo la argumentación expuesta en punto a la prescripción de la acción de responsabilidad fiscal, concretamente cuando adujo que la suspensión solo aplicaba a entidades del Estado que no pudieran continuar con la virtualidad. Circunstancia totalmente alejada de la realidad, puesto que en Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023, además de exponer los motivos por los cuales no ha operado la prescripción de la acción de responsabilidad fiscal, se dio respuesta de fondo al argumento de la apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara. Al respecto, en el acto administrativo recurrido se señaló:

"La apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos refirió que hay una desproporcionalidad en la suspensión de términos por la pandemia de Covid-19. Frente a lo cual este Despacho debe señalar que no han transcurrido los cinco (5) años -sin suspensión- del término de prescripción y, de cualquier forma, la suspensión de términos decretada por la Auditoría General de la República fue conforme a la normatividad extraordinaria de la pandemia de Covid-19."

De suerte que en la decisión recurrida, este Despacho sí dio respuesta total y de fondo al argumento de la apoderada de Luis Guillermo Ramos Vergara sobre la suspensión del término de prescripción.

#### D) INEXISTENCIA DE CULPA GRAVE

La apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara refiere que este no obró con culpa grave. Para el efecto, expone una serie de argumentos que pasarán a revartirse de forma individual y, sobre los cuales se reitera la existencia de una conducta gravemente culposa por parte de Luis Guillermo Ramos Vergara.

Primero, la apoderada refiere que Luis Guillermo Ramos Vergara no obró con culpa grave, pues si bien puede ser cierto que el vinculado no revisó el incumplimiento del contrato, pudieron darse circunstancias externas y ajenas que impidieran la ejecución del contrato nro. 119 de 2016. Aspecto que explicaría que en los informes de supervisión no se reflejaran movimientos de los procesos a cargo del contratista Edson Enrique Torres Navarrete. Frente a lo cual debe señalarse que tal argumento es apenas una suposición carente de sustento probatorio. En el expediente no obra prueba o siquiera mención a la existencia de una causa externa que impidiera la ejecución del contrato nro. 119 de 2016 y, en todo caso, si la causa extraña se hubiese presentado, Luis Guillermo Ramos Vergara, en su calidad de supervisor, debía haber dejado constancia de ello.

Segundo, la apoderada refiere que no hay prueba de la intención de Luis Guillermo Ramos Vergara de causar un daño al patrimonio público y debe presumirse la buena fe conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Frente a esto, este Despacho manifiesta que es cierto, no hay prueba de la intención de Luis Guillermo Ramos Vergara de lesionar el patrimonio público y, precisamente, por ello la imputación y el fallo con responsabilidad fiscal siempre han versado sobre la culpa grave. Al respecto, se remite a la diferencia entre dolo y culpa grave establecida en el artículo 63 del Código Civil. En dicha norma se observa, con claridad, que la intencionalidad es un elemento del dolo; pero no de la culpa grave. En consecuencia, y a efectos de la reposición del Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023, el argumento expuesto por la apoderada de oficio de Luis Guillermo Ramos Vergara resulta irrelevante.

Sobre el particular, la norma citada establece:

“Artículo 63. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

**Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.** Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

**El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.** (Énfasis fuera de texto)

Finalmente, la apoderada de oficio refirió que, si bien Luis Guillermo Ramos Vergara pudo fallar en el cumplimiento de sus funciones, este no conocía del daño patrimonial y creía que se estaba ejecutando el contrato nro. 119 de 2016 por parte de Edson Enrique Torres Navarrete. Este argumento, al igual que el primero, no es más que una suposición sin sustento probatorio.

Lo efectivamente acreditado en este proceso es que Luis Guillermo Ramos Vergara obró de forma gravemente culposa al suscribir los informes de supervisión y los recibos a satisfacción en los que avaló la ejecución del contrato Nro. 119 de 2016. En efecto, su actuar fue negligente y carente de prudencia al manifestar en dichos informes y recibos a satisfacción que el contratista Edson Enrique Torres Navarrete había ejecutado las obligaciones propias de dicho contrato, pese a que dicho contratista no adelantó ni tramitó ninguna actividad de sustanciación de los procesos que le fueron asignados.

En ese sentido, el obrar de Luis Guillermo Ramos Vergara resulta inferior a la escasa diligencia que emplean las personas negligentes o de poca prudencia en sus propios negocios; es decir, obró de forma gravemente culposa al suscribir los cuatro (4) informes de supervisión y los cuatro (4) recibos a satisfacción que sirvieron de fundamento para los honorarios pagados sin cerciorarse de que la Contraloría Distrital de Bogotá recibiera los respectivos servicios profesionales.

#### **E) PRESCRIPCIÓN DEL CONTRATO DE SEGURO**

El apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A señaló que ha transcurrido el plazo de dos años de prescripción ordinaria establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio para las pólizas de seguro. Además, señala que también ha fenecido el plazo de prescripción es de cinco (5) años establecido en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, puesto que su computo inicia con la ocurrencia de los hechos. Para el efecto cita una decisión del Consejo de Estado del 20 de noviembre de 2011, que refiere que el término de prescripción en materia de responsabilidad fiscal es el del artículo 1081 del Código de Comercio y no el del artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Además, refiere que el fallo con responsabilidad fiscal fue notificado el 9 de octubre de 2023, es decir, más de once meses después de que finalizara el plazo de cinco años que debió computarse desde el traslado del hallazgo el 17 de octubre de 2018.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la prescripción del contrato de seguro establecida en el artículo 1081 del Código de Comercio NO aplica a los procesos de responsabilidad fiscal. De forma que tampoco aplica el momento a partir del cual debe computarse la prescripción conforme a esa norma. El artículo 1081 del Código de Comercio regula de forma general la prescripción en el contrato de seguro y, en consecuencia, debe ceder respecto de la norma especial que establece la prescripción de los contratos de seguro en los procesos de responsabilidad fiscal: el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011. De manera que, como procederá a exponerse, el reparo del recurrente no está llamado a prosperar.

El referido artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 señala que “[l]as pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000”. Es decir, que el plazo de prescripción es de cinco (5) años y, pese a que la norma no indica de manera expresa la fecha en que inicia a computarse la prescripción, debe entenderse que el cómputo de la prescripción inicia con la expedición del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Ciertamente, el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 remite íntegramente al artículo 9 de la Ley 610 de 2000 para determinar la prescripción del contrato de seguro. Por tal motivo, no hay otra opción que aplicar lo establecido esa última disposición, es decir, que el término de prescripción comienza a contarse solo a partir de la expedición del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

El apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A refiere a la sentencia del 20 de noviembre de 2011, CP. Marco Antonio Velilla Moreno, del Consejo de Estado que avala la aplicación del término de prescripción establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio y que señala que no aplica el plazo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Sin embargo, revisada la fecha de los hechos debatidos en dicha providencia se observa que versa sobre procesos de responsabilidad fiscal y pólizas de seguro que se expidieron con anterioridad a la Ley 1474 de 2011 y, por tanto, no les resultaba aplicable el plazo de prescripción de cinco (5) años previsto en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, pero sí el plazo del artículo 1081 del Código de Comercio. Circunstancia radicalmente diferente en el presente proceso de responsabilidad fiscal, pues los hechos y la póliza de seguro son posteriores a la entrada en vigencia del artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, y, consecuentemente, tienen un plazo de prescripción de cinco (5) años a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

En suma, el término de prescripción de cinco (5) años comenzó a computarse el 14 de noviembre de 2018, fecha en que se profirió el auto de apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal. Por tanto, el plazo de prescripción estaba inicialmente llamado a finalizar el 14 de noviembre de 2023. No obstante, debe tenerse en cuenta que este término se extendió por cuatrocientos treinta y nueve (439) días en los que la Auditoría General de la República suspendió términos con ocasión de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19. Esta interrupción de términos se dio entre el 16 de marzo de 2020 y el 1 de junio de 2021, conforme a la

Resolución Reglamentaria 003 de 16 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 004 de 24 marzo de 2020, 005 de 31 de marzo de 2020, 006 de 03 de abril de 2020, 007 de 13 abril de 2020, y 008 de 22 mayo de 2020. De allí que el fenómeno jurídico de prescripción está llamado a ocurrir el 10 de febrero de 2026.

Por lo expuesto, es clara la inexistencia del fenómeno jurídico de prescripción de la póliza de seguro.

**F) FALTA DE COBERTURA MATERIAL DE LA PÓLIZA NRO.4-27-8001003306 EXPEDIDA POR AXA COLPATRIA SEGUROS S.A**

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** aduce que, conforme a los certificados de la póliza nro.4-27-8001003306, así como las condiciones generales de la póliza, solo se amparan procesos de responsabilidad fiscal que tengan por objeto daños relativos a delitos contra la administración pública. Aspecto que no se predica del presente proceso de responsabilidad fiscal, en tanto en el acervo probatorio no se observa la existencia de una denuncia, querrela, ni proceso penal contra Luis Guillermo Ramos Vergara.

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** refiere que en la decisión recurrida se da una interpretación errónea de la póliza de seguro, al concluir que sí cobija los fallos con responsabilidad fiscal no relacionados a delitos contra la administración pública. Destaca que, en la carátula de la póliza, se indicó con claridad que se conocía el texto de las condiciones generales de la póliza. De manera que solicitó revocar el numeral segundo del Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023 y desvincular a Axa Colpatria Seguros S.A. Finalmente, señala que el clausulado general hace parte íntegra de la póliza conforme al inciso primero del artículo 1047 del Código de Comercio.

En cuanto a este punto, el Despacho reiterará lo expuesto en el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023. Sin embargo, debe llamarse la atención de que el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** omitió en su totalidad referir al amparo establecido en la póliza nro.4-27-8001003306, que fue expuesto en detalle en el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023. Por tal motivo, se reitera que la interpretación dada a la cobertura de la póliza no fue un acto arbitrario, sino que se fundamentó en la prevalencia del contenido de la póliza por sobre las condiciones generales del seguro, como lo establece el artículo 1047 del Código de Comercio.

Así, el Despacho encuentra que el contenido de la póliza nro.4-27-8001003306 sí ampara cualquier fallo con responsabilidad fiscal. A diferencia de lo indicado por el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A**, en el objeto del seguro se amparan los fallos con responsabilidad fiscal sin que esto se encuentre condicionado a la existencia de un delito contra la administración pública. Por ende, el argumento expuesto no tiene vocación de prosperidad.

El objeto de la póliza nro.4-27-8001003306 refiere que ampara daños relativos a delitos contra la administración pública "o fallos con responsabilidad fiscal" (Énfasis fuera de texto). Esto es, prevé los fallos con responsabilidad fiscal como un

supuesto independiente, y nunca condicionado a la existencia de un delito contra la administración pública. Tan es así que se empleó la expresión **disyuntiva "o"**, marcando y diferenciado los fallos con responsabilidad fiscal como un riesgo asegurado diferente. Motivo por el cual, este Despacho estima que la póliza nro.4-27-8001003306 sí tienen cobertura material en el presente proceso de responsabilidad fiscal.

Se itera lo expuesto en el acto administrativo recurrido, es cierto que las condiciones generales del seguro sí condicionan los fallos de responsabilidad fiscal a la existencia de un delito contra la administración pública. Empero, no es menos cierto que **el texto de la póliza, concretamente su objeto, prevalece sobre lo indicado en las condiciones generales del seguro**. Esto, independientemente de que el tomador haya manifestado conocer las condiciones generales del seguro. No requiere mayor explicación entender que las condiciones especiales de una póliza individualmente considerada, resultado de la negociación entre el tomador y la aseguradora, prevalecen por sobre las condiciones generales para el tipo de seguro. A esta conclusión se llega, indudablemente, al dar prevalencia a la intención de los contratantes que se observa a lo largo de los documentos de la póliza y, por sobre todo, al parágrafo del artículo 1047 del Código de Comercio.

A continuación, se transcribe **nuevamente** el objeto de la póliza afectada, que sí ampara los fallos de responsabilidad fiscal como un riesgo independiente de la ocurrencia de un delito contra la administración pública. Además, se contrasta con las condiciones generales del seguro que condicionan los fallos de responsabilidad fiscal a la existencia de un delito contra la administración pública.

Póliza Nro.4-27-8001003306.	Condiciones Generales del Seguro de Manejo
<p>Objeto del seguro: Amparar a la Contraloría de Bogotá D.C contra los riesgos que impliquen menoscabo de sus fondos y/o bienes, causados por acciones u omisiones de los empleados en ejercicio de sus cargos o sus reemplazos, que incurran en actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública, <b><u>o fallos con responsabilidad fiscal</u></b>, de acuerdo con la Resolución 014249 del 15 de mayo de 1992, aprobada por la Contraloría General de la República y demás normas concordantes, o alcances por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo el costo de la rendición de cuentas en caso de abandono del cargo o fallecimiento del asegurado.</p>	<p>1.1 Amparos Básicos                      Axa Colpatria Seguros S.A, que en adelante se denominará Axa Colpatria, indemnizará con sujeción a las condiciones, amparos y límite de valor asegurado, consignados en al presente póliza, la pérdida económica que sufra la entidad estatal a consecuencia de actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública, cometidos por empleado(s) en desempeño del(os) cargo(s) indicado(s) en la solicitud, en la carátula de la póliza o en sus anexos, siempre y cuando sean descubiertos durante la vigencia del seguro, y ocurridos durante el periodo comprendido entre la fecha de efecto y la fecha de terminación del seguro, de acuerdo con los siguientes amparos, solo lo dispuesto en la condición 1.3 "Exclusiones"</p> <p>1.1.1 Responsabilidad fiscal                      Este amparo cubre las pérdidas económicas reclamadas mediante proceso de responsabilidad fiscal por el detrimento patrimonial que sufra la entidad estatal exclusivamente en el evento que el proceso se adelante por delitos contra la administración pública cometidos en ejercicio de los cargos indicados en la solicitud siempre y cuando los hechos objeto del proceso fiscal se ajusten a los amparos y condiciones consignadas en la presente póliza, particularmente las relativas al valor asegurado, vigencia de las coberturas y exclusiones y que la reclamación se efectúe dentro de los términos señalados en el art 1081 del Código de Comercio.</p>

Primero, la intención de la Contraloría Distrital de Bogotá y de Axa Colpatria Seguros S.A no era otra que amparar todo fallo de responsabilidad fiscal relativo a lesiones al erario de dicha entidad. En efecto, en la póliza nro.4-27-8001003306 se aprecia que se optó por amparar daños relativos a delitos contra la administración pública "o fallos con responsabilidad fiscal" (Énfasis fuera de texto). Esto es, prevé los fallos con responsabilidad fiscal como un supuesto independiente, y nunca condicionado a la existencia de un delito contra la administración pública. Tan es así que se empleó la expresión **disyuntiva** "o", marcando y diferenciado los fallos con responsabilidad fiscal como un riesgo asegurado diferente. Motivo por el cual, este Despacho estima que las partes contratantes en la póliza nro.4-27-8001003306 sí tenían total intención de dar cobertura material a los fallos de responsabilidad fiscal con independencia de la existencia, o no, de un delito contra la administración pública.

De no estimarse que esa era la intención de los contratantes, no tendría sentido que al redactar el objeto de esa póliza en particular se optara por una redacción distinta a la predispuesta por Axa Colpatria Seguros S.A en las condiciones generales del seguro de manejo global de entidades públicas. Ciertamente, si la intención de la Contraloría Distrital de Bogotá y de Axa Colpatria Seguros S.A hubiese sido excluir los fallos con responsabilidad fiscal que no tuvieran relación con delitos contra la administración pública, sencillamente hubiesen transcrito y adoptado la misma redacción en materia de amparos que establecen las condiciones generales del seguro de manejo global de entidades públicas. No obstante, se itera, no fue así, puesto que decidieron modificar la redacción del objeto de la póliza a efectos de extender el amparo a todo fallo con responsabilidad fiscal respecto del patrimonio de la Contraloría Distrital de Bogotá.

De lo anterior, y atendiendo al criterio de interpretación de los contratos establecido de prevalencia de la intención, establecido en el artículo 1618 del Código Civil, este Despacho concluye que la póliza nro.4-27-8001003306 sí tenía total intención de dar cobertura material a los fallos de responsabilidad fiscal con independencia de la existencia, o no, de un delito contra la administración pública.

Segundo, el parágrafo del artículo 1047 del Código de Comercio señala la prevalencia de las condiciones expuestas en la póliza de seguro por sobre las condiciones generales del contrato que estableció la compañía aseguradora. Esto es, que el objeto de las pólizas nro.4-27-8001003306 prevalece sobre lo indicado de manera general y abstracta por Axa Colpatria Seguros S.A en las condiciones generales de todas las pólizas de seguro de manejo de entidades estatales.

El artículo 1047 del Código de Comercio señala lo que deberá expresar la póliza, entre lo que se encuentra "la identificación precisa de la cosa o persona con respecto a las cuales se contrata el seguro" y "los riesgos que el asegurador toma a su cargo". Requisitos que no obedecen a nada distinto que el objeto de la póliza nro.4-27-8001003306, que ya fue transcrito con anterioridad.

Ahora, el párrafo del artículo 1047 del Código de Comercio refiere que solo si en la póliza no aparecen las condiciones acordadas, se debe acudir a las condiciones generales de la póliza o anexo que se depositaron en la Superintendencia Financiera. Por tal motivo, como en la póliza nro.4-27-8001003306 sí se estableció con claridad el objeto -cosas, personas y riesgos asegurados- no es posible acudir a las condiciones generales referidas por el apoderado de Axa Colpatria S.A.

En suma, para el Despacho, se insiste, el amparo es el indicado expresamente en el objeto de la póliza nro.4-27-8001003306. No el referido en las condiciones generales de la póliza que aportó el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** De manera que sí hay cobertura material respecto del presente fallo con responsabilidad, independientemente de que tenga relación alguna -o no- con un delito contra la administración pública. Por lo expuesto, se invita al apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** a leer que las condiciones especiales de la póliza nro.4-27-8001003306 son distintas de las condiciones generales del contrato de seguro.

#### **G) INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL**

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** argumentó que en la decisión recurrida no se acredita el nexo causal entre la conducta de Luis Guillermo Ramos Vergara, en calidad de supervisor del contrato nro. 119 de 2016, y el daño patrimonial. De hecho, en los informes de supervisión, Luis Guillermo Ramos Vergara señaló que dejaba constancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales. De hecho, destacó que en el informe de supervisión del 18 de noviembre de 2016 se deja constancia de la realización de diversas actividades de estudio, trámite y análisis de cinco (5) procesos de responsabilidad fiscal.

Así mismo, el apoderado indicó que en la decisión recurrida se yerra al afirmar que la sustanciación era la única actividad que acredita el cumplimiento del contrato, pues el objeto contractual destacaba que la función del contratista era evitar la ocurrencia de fenómenos de prescripción y caducidad, que nunca se dieron. Por tanto, el propósito contractual se cumplió. Agregó que en los cuatro (4) meses de labores, Edson Enrique Torres Navarrete sí impulsó los procesos a su cargo, ya que el impulso no se da únicamente a través de la sustanciación. Además, en las obligaciones contractuales se evidencia que el contrista tenía que atender otras obligaciones como las labores de Secretaría Común, resolver derechos de petición y practicar pruebas. También señaló que la Contraloría de Bogotá puso de presente que Edson Enrique Torres Navarrete participó en algunas reuniones relativas a los riesgos de prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.

Frente a este argumento debe reiterarse que Luis Guillermo Ramos Vergara -en su rol de supervisor contractual- profirió cuatro (4) informes de supervisión y cuatro (4) recibos a satisfacción avalando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato nro. 119 de 2016. Sin embargo, al cotejar el contenido de los informes presentados por el contratista y los informes de supervisión respecto del objeto contractual y de las obligaciones específicas, además de lo evidenciado en el acta de visita especial, se aprecia que **no se ejecutaron las prestaciones que la**

Contraloría Distrital de Bogotá esperaba recibir. De suerte que Luis Guillermo Ramos Vergara dio fe del cumplimiento del contrato nro. 119 de 2016, pese a que este contrato no fue realmente ejecutado; es decir, avaló el pago por unas prestaciones que nunca recibió la entidad afectada.

En cuanto al objeto del contrato Nro. 119 de 2016, la cláusula primera de este establece que este obedece a "contratar los servicios profesionales de un (1) abogado para que adelante los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría de Bogotá así evitar que se presenten los fenómenos jurídicos de la prescripción y la caducidad" (Énfasis fuera de texto). Por consiguiente, la finalidad del contrato Nro. 119 de 2016 no era cosa distinta a **que el contratista tramitara y sustanciara los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de la Contraloría Distrital de Bogotá que le fueran asignados**. En línea con este objeto, la cláusula segunda de dicho contrato establece las siguientes obligaciones:

"CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

A) ESPECÍFICAS:

- 1) Sustanciar los procesos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, asignados según los criterios del jefe inmediato para establecer si hay lugar al resarcimiento del patrimonio público.
- 2) Ejercer las actividades de Secretaría Común para la publicidad de los actos administrativos del proceso de responsabilidad fiscal, así como los informes y estadísticas que se requieran.
- 3) Mantener actualizada la base de datos y/o aplicativos existentes de los procesos de responsabilidad fiscal.
- 4) Recaudar y valorar las pruebas del proceso que corresponda, para decidir lo pertinente conforme lo preceptuado por la referida Ley 610 de 2000.
- 5) Realizar los análisis y decidir los hallazgos fiscales e indagaciones preliminar con auto de apertura del proceso o memorando de devolución mientras las posibilidades legales lo permitan, de la misma forma, proferir decisiones definitivas de responsabilidad fiscal de conformidad a los artículos 16 y/o 46 y 52 de la Ley 610 de 2000, y artículo 111 de la Ley 1474 de 2011, y decretar medidas cautelares a más tardar al momento de proferir decisión de imputación, mientras las posibilidades legales lo permitan.
- 6) Proyectar los informes, estudios, estadísticas y demás documentos propios de los procesos de responsabilidad fiscal atendiendo a los requerimientos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.
- 7) Proyectar las decisiones que en derecho correspondan respecto a los procesos de responsabilidad fiscal, dando prelación a los procesos que se encuentren en riesgo de prescripción, dentro de los términos señalados en la ley y por el supervisor del contrato.
- 8) Realizar las demás actividades necesarias para impulsar el trámite de cada proceso de responsabilidad fiscal a cargo de cada contratista y las señaladas por el supervisor." (Énfasis fuera de texto)

Al analizar los informes de actividades presentados por el contratista y los informes de supervisión en los que Luis Guillermo Ramos Vergara avaló el cumplimiento del contrato, se aprecia que **no se dieron actuaciones tendientes a sustanciar los procesos de responsabilidad fiscal asignados al contratista**. Es de anotar que, si bien se refieren múltiples acciones, **estas obedecen a presuntos análisis de los procesos, pero no a actuaciones verificables y analizables con resultados: sustanciación y proyección de documentos**. Es más, en los diversos informes se observa que, en diferentes meses, se señalaban como actividades ejecutadas las mismas que en meses anteriores. De hecho, y como se explicará más adelante en cuanto al contenido del Acta de Visita Especial de la Indagación Preliminar 001-19 (fls. 38-41), se encuentra acreditado que **ninguno de los procesos asignados al contratista presentó avances**. Sobre el particular, a continuación, se señalan las labores referidas en los informes de actividades y de supervisión, en las que se denota la ausencia de ejecución del objeto contractual y de las obligaciones del contrato.

- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 18 de noviembre de 2016.

Se realizó el estudio y trámite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números: 170100-0130-12, 170100-0203-13, 170100-0012-13, 170100-0422-15, 170100-0135-15, de la siguiente manera:

1º - Uno a uno se hace el estudio preliminar de dichos procesos, entendiéndose que los que tengan mayor antigüedad deben prevalecer para el ente de control por los términos procesales

2º.- 170100-0130-12: Contra de obra entre La Secretaria de Educación Distrital con el Consorcio López, proceso que está en actualización en el entendido que es el de mayor tiempo para efectos de los términos procesales

3º.- 170100-0203-13; Contrato de Concesión No116 de 1994 entre el Hospital Simón Bolívar y Organizaciones de Imagenología Colombiana LTDA (OIC) se actualizo y se esta preparando decretar pruebas para luego decidir de fondo.

4º - 170100-0012-13; Contrato 997 de 2009 entre la Secretaria Distrital de Gobierno y Transportes Especiales FSG EU se encuentra en estudio de actualización para efectos de pronunciamos de fondo.

5º.- 170100-0422-15; Convenio 98 de 2013 entre El Fondo de Desarrollo Local de Santafé con La Corporación Fuerza Oxígeno, se actualizo y se hizo un análisis del estado procesal

6º - 170100-0135-15; Acto Administrativo de Recaudo de Plusvalía en atención a que calcularon mal el impuesto. Se actualiza para darle impulso al proceso

- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 30 de diciembre de 2016.

Se realizó el estudio y trámite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números 170100-0130-12, 170100-0203-13, 170100-0012-13, 170100-0422-15, 170100-0135-15, de la siguiente manera

1º - Uno a uno se hace el estudio preliminar de dichos procesos, entendiendo que los que tengan mayor antigüedad deben prevalecer para el ente de control por los términos procesales

2º - 170100-0130-12; Contra de obra entre La Secretaría de Educación Distrital con el Consorcio López, proceso que está en actualización en el entendido que es el de mayor tiempo para efectos de los términos procesales.

3º - 170100-0203-13; Contrato de Concesión No116 de 1994 entre el Hospital Simón Bolívar y Organizaciones de Imagenología Colombiana LTDA (OIC) se actualizó y se está preparando decretar pruebas para luego decidir de fondo

4º - 170100-0012-13 Contrato 997 de 2009 entre la Secretaría Distrital de Gobierno y Transportes Especiales FSG EU, se encuentra en estudio de actualización para efectos de pronunciarnos de fondo

5º - 170100-0422-15, Convenio 98 de 2013 entre El Fondo de Desarrollo Local de Santafé con La Corporación Fuerza Oxígeno, se actualizó y se hizo un análisis del estado procesal

6º - 170100-0135-15. Acto Administrativo de Recaudo de Plusvalía en atención a que calcularon mal el impuesto. Se actualiza para darle impulso al proceso

- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 10 de febrero de 2017.

Se realizó el estudio y trámite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números 170100-0130-12, 170100-0203-13, 170100-0012-13, 170100-0422-15, 170100-0135-15, de la siguiente manera

1º - Se hizo primero un análisis de toda la etapa procesal adelantada en cada uno de los procesos.

2º - 170100-0130-12, Contra de obra entre La Secretaría de Educación Distrital con el Consorcio López, proceso que está en actualización en el entendido que es el de mayor tiempo para efectos de los términos procesales se pidieron nuevamente apoderados de oficio

3º - 170100-0203-13 Contrato de Concesión No116 de 1994 entre el Hospital Simón Bolívar y Organizaciones de Imagenología Colombiana LTDA (OIC) se actualizó y se está preparando decretar pruebas

4º - 170100-0012-13, Contrato 997 de 2009 entre la Secretaría Distrital de Gobierno y Transportes Especiales FSG EU se encuentra en estudio se impulsa

5º - 170100-0422-15, Convenio 98 de 2013 entre El Fondo de Desarrollo Local de Santafé con La Corporación Fuerza Oxígeno se pidieron apoderados de oficio

6º - 170100-0135-15, Acto Administrativo de Recaudo de Plusvalía en atención a que calcularon mal el impuesto. Se actualiza para darle impulso al proceso se está preparando con apoderado de oficio para fallo

- Informe de supervisión del contrato de prestación de servicios profesionales Nro. 119 de 2016 del 1 de marzo de 2017.

Se realizó el estudio y trámite de los siguientes expedientes de Responsabilidad Fiscal, que fueron asignados bajo los siguientes números 170100-0130-12, 170100-0203-13, 170100-0012-13, 170100-0422-15, 170100-0135-15 de la siguiente manera

- 1º -Se hizo primero un análisis de toda la etapa procesal adelantada en cada uno de los procesos
- 2º - 170100-0130-12 Contra de obra entre La Secretaria de Educacion Distrital con el Consorcio Lopez proceso que está en actualización en el entendido que es el de mayor tiempo para efectos de los términos procesales se pidieron nuevamente apoderados de oficio
- 3º - 170100-0203-13, Contrato de Concesion No\*16 de 1994 entre el Hospital Simon Bolivar y Organizaciones de Imagerologia Colombiana LTDA (OIC) se actualizo y se esta preparando decretar pruebas.
- 4º - 170100-0012-13, Contrato 997 de 2009 entre la Secretaria Distrital de Gobierno y Transportes Especiales FSG EU se encuentra en estudio se impulsa
- 5º - 170100-0422-15 Convenio 98 de 2013 entre El Fondo de Desarrollo Local de Santafé con La Corporacion Fuerza Oxigeno se pidieron apoderados de oficio
- 6º - 170100-0135-15 Acto Administrativo de Recaudo de Plusvalia en atencion a que calcularon mal el impuesto Se actualiza para darle impulso al proceso se esta preparando con apoderado de oficio para fallo

Ahora, el Acta de Visita Especial de la Indagación Preliminar 008 de 2018 (fls. 65-66) acredita que en los procesos asignados a Edson Enrique Torres Navarrete no obra ninguna actuación sustanciada por dicho contratista. En ese sentido, las conclusiones expuestas en dicha acta, luego de revisar los expedientes asignados al contratista, fueron las siguientes:

Procesos	Auto de apertura	ENTIDAD	Fecha de asignación	Actuación del contratista	Breve descripción de la actuación	Folio
Proceso No 170100-0130-12	12-10-12 (FI 770-776)	Secretaria de Educación Distrital	12-10-16 (FI 869-870)	No registra actuaciones	N/A	Sin
Proceso No 1701000-203-13	10-10-13 (FI 109-114)	Hospital Simón Bolívar Tercer Nivel	12-10-16 (FI 331-332)	No registra actuaciones	N/A	Sin
Proceso No 170100-0012-13	12-02-13 (FI 440-449)	Secretaria de Gobierno	12-10-16 (FI 851-852)	No registra actuaciones	N/A	Sin
Proceso No 170100-0422-15	22-10-15 (FI 267-274)	Fondo de Desarrollo Local de Santafé	12-10-16 (FI 331-332)	No registra actuaciones	N/A	Sin
Proceso No 1701000-135-15	23-04-15 (FI 98-106)	Secretaria de Hacienda	12-10-16 (FI 548-549)	No registra actuaciones	N/A	Sin

Así, se aprecia que no se ejecutaron las obligaciones del contrato de prestación de servicios profesionales nro. 119 de 2016 y, pese a ello, Luis Guillermo Ramos Vergara avaló el cumplimiento del contrato al emitir informes de supervisión y recibos a satisfacción que dieron sustento al pago de honorarios. De manera tal que, se reitera, se encuentra probado el primer elemento de la responsabilidad fiscal: el daño consistente en el pago de honorarios que la Contraloría Distrital de Bogotá efectuó al contratista Edson Enrique Torres Navarrete, sin que la entidad afectada recibiera en contraprestación los servicios profesionales contratados.

Debe destacarse que el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** señaló que en las obligaciones contractuales se evidencia que el contrista tenía que atender otras obligaciones como las labores de Secretaría Común, resolver derechos de petición y practicar pruebas. También señaló que la Contraloría de Bogotá puso de presente que Edson Enrique Torres Navarrete participó en algunas reuniones relativas a los riesgos de prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal. Pese a lo expuesto, en los informes mensuales rendidos por Edson Enrique Torres Navarrete, en los informes de supervisión y en el expediente no obra prueba de ello. Se itera, Luis Guillermo Ramos Vergara avaló actividades que obedecen a presuntos análisis de los procesos, pero no a actuaciones verificables y analizables con resultados: sustanciación y proyección de documentos, o de cualquier otra obligación contractual. De manera que lo expuesto por el recurrente es solo una suposición sobre el cumplimiento de otras obligaciones contractuales.

Ahora, el apoderado de Axa Colpatría Seguros S.A indica los informes de supervisión y los recibos a satisfacción dan fe del cumplimiento y son suficientes para acreditarlo y que el objeto del contrato se enfocaba en evitar la prescripción o caducidad, y no obra prueba de que se materializaran estos fenómenos.

Sobre el primer punto, es cierto que los informes de supervisión y los recibos a satisfacción suscritos por Luis Guillermo Ramos Vergara buscan avalar el cumplimiento del contrato. Empero, desde la imputación del presente proceso de responsabilidad se ha reprochado que el supervisor avalara el cumplimiento contractual sin que la Contraloría de Bogotá recibiera contraprestación alguna. Esto es, siempre se ha reprochado a Luis Guillermo Ramos Vergara el no acatar las funciones propias de la labor de supervisión contractual. En esa medida, la suscripción de dichos documentos es apenas un aspecto formal que no acredita el verdadero cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales. Se insiste, las actividades referidas en los informes de supervisión obedecen a presuntos análisis de los procesos, pero no a actuaciones verificables y analizables con resultados: sustanciación y proyección de documentos.

Nuevamente se señala que el objeto del contrato y las obligaciones del mismo no buscaban nada diferente a que el contratista tramitara y sustanciara los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de la Contraloría Distrital de Bogotá. Sin embargo, los informes de actividades y de supervisión no hacen más que indicar que el contratista, Edson Enrique Torres Navarrete, se limitó a analizar procesos, a esperar la actualización de expedientes y a preparar documentos que, conforme

Acta de Visita Especial de la Indagación Preliminar 008 de 2018 (fls. 65-66), nunca fueron realmente realizados. De forma tal que el mismo contratista nunca refirió en sus informes -ni realizó- actividades tangibles que evidencien el cumplimiento del contrato nro. 119 de 2016.

Este Despacho no comparte el segundo argumento del apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A. Se insiste, el objeto del contrato nro. 119 de 2016 y sus obligaciones se encaminaban a que el contratista tramitara y sustanciara, de manera efectiva, los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de la Contraloría Distrital de Bogotá. Es cierto que el objeto del contrato señala que busca evitar que se materializaran riesgos de prescripción o caducidad; sin embargo, ello no es equivalente a afirmar que el contratista podía cumplir el contrato sin ejecutar ninguna actividad material mientras no se materializara ningún riesgo de prescripción o caducidad. Afirmar lo contrario, como se hace en el recurso, implica sostener que, si los procesos asignados al contratista no estaban llamados a prescribir o caducar durante la duración del contrato, Edson Enrique Torres Navarrete cumpliría el contrato sin haber ejecutado actividad alguna. Evidentemente tal argumento parte de una lectura descontextualizada del objeto contractual, que no considera las obligaciones del contratista, y evade los criterios de interpretación de los contratos establecidos en el artículo 1618 del Código Civil.

Al respecto, se enfatiza que las obligaciones específicas primera, séptima y octava del contrato nro. 119 de 2016 circunscriben las labores del contratista a la sustanciación y proyección. No obstante, nunca hubo sustanciación real por parte de Edson Enrique Torres Navarrete. Sobre el particular, dichas obligaciones refieren que el contratista debía: "1) **Sustanciar los procesos de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva**, asignados según los criterios del jefe inmediato para establecer si hay lugar al resarcimiento del patrimonio público" (Énfasis fuera de texto), "7) **Proyectar las decisiones que en derecho correspondan respecto a los procesos de responsabilidad fiscal**, dando prelación a los procesos que se encuentren en riesgo de prescripción, dentro de los términos señalados en la ley y por el supervisor del contrato" (Énfasis fuera de texto), y, "8) **Realizar las demás actividades necesarias para impulsar el trámite de cada proceso de responsabilidad fiscal** a cargo de cada contratista y las señaladas por el supervisor" (Énfasis fuera de texto). Por tanto, el objeto del contrato debe ser entendido bajo su finalidad lógica: sustanciar real y materialmente los procesos de responsabilidad fiscal.

Al objeto contractual y a las obligaciones específicas primera, séptima y octava debe aplicarse el criterio de interpretación de los contratos de prevalencia de la intención, establecido en el artículo 1618 del Código Civil. A partir del cual se concluye que la intención de la Contraloría Distrital de Bogotá y Edson Enrique Torres Navarrete siempre fue la sustanciación real y material de los procesos de responsabilidad, dando prevalencia a evitar la ocurrencia de los fenómenos de prescripción y/o caducidad. Por esa razón las obligaciones contractuales son reiterativas e insistentes en exigir un resultado específico: sustanciación. Evidentemente, la intención de las partes contratantes nunca pudo haber sido que no se materializara

la prescripción y la caducidad, sin que importara que hubiese o no sustanciación por parte del contratista.

A igual conclusión se llega al aplicar el criterio de interpretación del efecto útil de las disposiciones contractuales consagrado en el artículo 1620 del Código Civil. Este criterio implica que “[e]l sentido en que una cláusula pueda producir efecto alguno, deberá preferirse a aquel que no sea capaz de producir efecto alguno”. Así, el objeto contractual debe interpretarse en el sentido en que produce un efecto: obliga al contratista a sustanciar los procesos de responsabilidad fiscal que se le asignen. Por el contrario, la interpretación dada por el apoderado de Axa Colpatria Seguros S.A, implica dejar sin efecto alguno el objeto contractual al estimar que lo importante consistía en evitar la materialización de los riesgos de prescripción y caducidad.

Finalmente, el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** señala que la responsabilidad fiscal es personalísima y que quien causó el daño patrimonial fue el contratista con su gestión fiscal antieconómica y no el supervisor que aprobó los informes obrando de buena fe. Circunstancia frente a la cual se le recuerda que Edson Enrique Torres Navarrete no ostentó la condición de gestor fiscal como quedó argumentado en los Autos nros. 420 del 5 de julio de 2023 y 0458 del 31 de julio de 2023. Por tal motivo, se remite al contenido de la decisión recurrida en la que se expone, con suficiencia, que Luis Guillermo Ramos Vergara era quien tenía la condición de gestor fiscal.

#### **H) AUSENCIA DE SINIESTRO**

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** aduce que la inexistencia de nexo de causalidad y ante la falta de un daño relacionado a la ocurrencia de un delito contra la administración pública, no existe obligación indemnizatoria con ocasión de la póliza de seguro de manejo ro. 4-27-8001003306. Además, reitera que, conforme a los certificados de la póliza nro. 4-27-8001003306, así como las condiciones generales de la póliza, solo se amparan procesos de responsabilidad fiscal que tengan por objeto daños relativos a delitos contra la administración pública. Aspecto que, en su parecer, no se predica del presente proceso de responsabilidad fiscal.

En tanto estos argumentos reiteran asuntos ya tratados, se remite a lo expuesto con anterioridad en el presente acto administrativo. En dichos acápites se abordó con suficiencia la existencia del nexo de causalidad y la cobertura de la póliza nro. 4-27-8001003306, de manera que sí se dan los elementos para la declaratoria de siniestro conforme al artículo 1073 del Código de Comercio.

#### **I) EXCLUSIÓN DE LA PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO NRO. 4-27-8001003306**

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** refiere que el numeral 1.3 de las condiciones generales de la póliza refiere como exclusión: “las pérdidas resultantes de errores u omisiones cometidos por empleados de la entidad estatal”.

De manera que, en aplicación del artículo 1056 del Código de Comercio debe aplicarse esta exclusión a la cobertura puesto que Luis Guillermo Ramos Vergara era funcionario de la Contraloría Distrital de Bogotá y, por tanto, desvincular a **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

Frente a esto, el Despacho debe partir de la misma argumentación expuesta en punto a la cobertura material de la póliza de seguro de manejo nro. 4-27-8001003306. En efecto, las condiciones especiales y particulares de la póliza de seguro de manejo nro. 4-27-8001003306 prevalecen por sobre las condiciones generales del contrato de seguro. En este caso, no puede ser de otra manera, pues acceder a la argumentación del apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** implicaría que la póliza contratada por la Contraloría Distrital de Bogotá nunca tuvo un objeto.

Ciertamente, el objeto del seguro, conforme a la póliza nro. 4-27-8001003306, es amparar los daños causados por las acciones u omisiones de los empleados de la Contraloría Distrital de Bogotá. De suerte que no puede alegarse que una exclusión sean errores u omisiones cometidos por empleados de la entidad estatal. Esto equivale a sostener que la Contraloría Distrital de Bogotá y **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** celebraron un contrato de seguro carente de objeto. Se insiste, en aplicación del parágrafo 1 del artículo 1047 del Código de Comercio, que las condiciones especiales y particulares de la póliza nro. 4-27-8001003306 prevalecen sobre las condiciones generales del tipo de contrato de seguro.

Ahora, al comparar el objeto del seguro que se encuentra establecido en la póliza nro. 4-27-8001003306 con la exclusión alegada por el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** se observa la antinomia de esa exclusión de las condiciones generales con el objeto del seguro y, por ende, la imposibilidad de aplicarla.

Objeto de la póliza nro. 4-27-8001003306	Numeral 1.3 de las condiciones generales de la póliza
<p>"Amparar a la Contraloría de Bogotá D.C contra los riesgos que impliquen menoscabo de sus fondos y/o bienes, causados por <u>acciones u omisiones de los empleados en ejercicio de sus cargos</u> o sus reemplazos, que incurran en actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública, o fallos con responsabilidad fiscal, de acuerdo con la Resolución 014249 del 15 de mayo de 1992, aprobada por la Contraloría General de la República y demás normas concordantes, o alcances por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias,</p>	<p>"las pérdidas resultantes de <u>errores u omisiones cometidos por empleados</u> de la entidad estatal". (Énfasis fuera de texto)</p>

incluyendo el costo de la rendición de cuentas en caso de abandono del cargo o fallecimiento del asegurado." (Énfasis fuera de texto)	
---	--

En adición a lo anterior, el objeto asegurado y a la exclusión alegada por el apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** deben analizarse a la luz del criterio de interpretación de los contratos de prevalencia de la intención, establecido en el artículo 1618 del Código Civil. Ciertamente, la Contraloría Distrital de Bogotá D.C y **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** no celebraron un contrato de seguro definiendo de manera particular un riesgo amparado, para luego excluir totalmente ese riesgo en las condiciones generales del seguro.

No tiene sentido sostener que el riesgo asegurado son la acciones u omisiones de los empleados de la Contraloría Distrital de Bogotá que den lugar a fallos con responsabilidad fiscal, y luego argüir que las acciones u omisiones de los de los empleados de la Contraloría Distrital de Bogotá están excluidas de la cobertura de la póliza. Esto implicaría la inexistencia del riesgo asegurado y, evidentemente, no se celebró un contrato de seguro sin riesgo asegurable, pues este es uno de los elementos esenciales que el artículo 1045 del Código de Comercio adscribe a este tipo contractual.

Por lo indicado, el argumento relativo a la exclusión del contrato de seguro no está llamado a prosperar.

#### J) LA CULPA GRAVE NO ES UN RIESGO ASEGURABLE

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** refiere que en el fallo con responsabilidad fiscal recurrido se señaló que Luis Guillermo Ramos Vergara obró con culpa grave. Sin embargo, conforme al artículo 1055 del Código de Comercio, la culpa grave es inasegurable, de manera que resulta indispensable desvincular a **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A**. Frente a esto, debe señalarse que es cierto que el artículo 1055 del Código de Comercio impide asegurar, por regla general, el dolo y la culpa grave. No obstante, en materia de seguros de responsabilidad, como es el caso de la póliza nro. 4-27-8001003306, sí es viable asegurar la culpa grave puesto que existe una norma especial al respecto: el artículo 1127 del Código de Comercio, que establece:

"Artículo 1127. <Definición de seguro de responsabilidad>. <Artículo subrogado por el artículo 84 de la Ley 45 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> El seguro de responsabilidad impone a cargo del asegurador la obligación de indemnizar los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado con motivo de determinada responsabilidad en que incurra de acuerdo con la ley y tiene como propósito el resarcimiento de la víctima, la cual, en tal virtud, se constituye en el beneficiario de la indemnización, sin perjuicio de las prestaciones que se le reconozcan al asegurado.

**Son asegurables la responsabilidad contractual y la extracontractual, al igual que la culpa grave,** con la restricción indicada en el artículo 1055." (Énfasis fuera de texto)

Por tanto, la póliza nro. 4-27-8001003306 si cobija el pago de indemnizaciones con ocasión del obrar gravemente culposo de Luis Guillermo Ramos Vergara. De forma que el reparo del recurrente debe ser desechado.

#### **K) CARÁCTER MERAMENTE INDEMNIZATORIO DE LOS CONTRATOS DE SEGURO.**

El apoderado de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** indica que el contrato de seguro es meramente indemnizatorio y, en consecuencia, se debe darse cumplimiento al artículo 1088 del Código de Comercio y no emplear el contrato de seguro como una fuente de enriquecimiento sin causa. De forma que ante la inexistencia de los elementos de la responsabilidad fiscal y la no realización del riesgo asegurado, no hay cobertura para los eventos descritos en el acto administrativo recurrido.

Frente a este argumento, se aprecia que obedece a una reiteración de la inexistencia de nexo causal y de la falta de cobertura de la póliza afectada. En tanto estos argumentos ya fueron debidamente rebatidos, se remite a lo ya expuesto.

#### **III. GRADO DE CONSULTA**

En tanto Luis Guillermo Ramos Vergara se encuentra representado por una apoderada de oficio, el fallo y la decisión que resuelve el recurso de reposición deben ser conocidos en grado de consulta por el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal. Esto, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

#### **IV. NOTIFICACIONES**

La presente decisión, por no estar enunciada en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, deberá notificarse por estado. Al respecto, dicha norma establece:

"Artículo 106. Notificaciones. En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 **únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia;** para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. **Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado.**" (Énfasis fuera de texto)

Por lo expuesto, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República,

## RESUELVE

**PRIMERO:** Confirmar, en todas sus partes, el Auto nro. 0575 del 25 de septiembre de 2023, a través del cual este Despacho falló con responsabilidad fiscal.

**SEGUNDO:** La Secretaría Común de Procesos Fiscales deberá notificar esta decisión por estado, en aplicación de los artículos 106 de la Ley 1474 de 2011, 295 del Código General del Proceso y 9 de la Ley 2213 de 2022.

**QUINTO:** Contra este acto administrativo no procede recurso alguno, por tratarse de la decisión que resuelve los recursos de reposición interpuestos en un proceso de única instancia. Esto, de conformidad con lo señalado en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011.

**SEXTO:** Notificada esta decisión, la Secretaría Común de Procesos Fiscales deberá remitir el expediente a la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal para que se surta el grado de consulta conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
CLAUDIA PATRICIA JIMÉNEZ LEAL

Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

"La AGR, prohíbe de manera expresa cualquier práctica de soborno, en favor propio o de un tercero, para que un servidor público haga o deje de hacer una actividad, en contra del ordenamiento legal. Norma ISO 37001:2016.

Igualmente invita a conocer la política del Sistema de Gestión Antisoborno implementada por la entidad, consultando a través de nuestra página Web y, a través del BOTÓN de denuncias, dar a conocer hechos de soborno a fin de prevenirlo y mitigarlo."

Proyectó NDSG

