



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

Bogotá, 21 MAY 2025

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva actuando en el marco de las competencias conferidas por la Constitución Política en los artículos 268 y 272; las Leyes 610 de 2000, y 1474 de 2011; los acuerdos 658 de 2016 y 664 de 2017; y las Resoluciones Reglamentarias No. 05 de 2020 y 03 de 2021 de la Contraloría de Bogotá D.C., procede a conocer en grado consulta el Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 170100-0354-21 adelantado por el presunto daño patrimonial causado en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

Antecedentes

La Dirección Sectorial de Servicios Públicos en auditoría de regularidad, periodo 2020, PAD 2021, adelantada a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP., identificó que la Secretaría de Hacienda Distrital notificó vía emplazamiento el incumplimiento en el deber de presentar declaraciones tributarias de las vigencias: 2015, 2016, 2018 y 2019 de 59 predios de propiedad de la empresa de servicios públicos, de los cuales 52 son predios fiscales y 7 son de Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA, lo que generó un detrimento patrimonial cuantificado en \$838.681.000, debido al pago de sanciones e intereses de mora. El listado de bienes y monto pagado por concepto de sanciones e intereses se muestra en el Cuadro N° 1¹

Con fundamento en los hechos y los elementos probatorios trasladados con el hallazgo fiscal No 210000-10-2021² se dio inicio al proceso de responsabilidad fiscal con radicado 170100-0354-21³, vinculando en calidad de presuntos responsables fiscales a:

SANDRA INÉS ROZO BARRAGÁN con cédula de ciudadanía número 35.407.157 expedida en Zipaquirá, se encontraba vinculada a la Empresa desde el día 19 de enero

¹ Cuadro N° 1 sanciones e intereses moratorios por pago de emplazamiento N° 2020EE21489. (FL 3 y 4)
² Hallazgo folios 2 a 13.
³ Auto de apertura de fecha 24 de septiembre de 2021. (Folios 41 a 50)

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

de 2016 hasta el 28 de febrero de 2019 mediante Vinculación Legal o Reglamentaria, como directora Administrativa grado 8 de la Dirección Bienes Raíces⁴.

ROGER JAVIER FAJARDO MALDONADO con cédula de ciudadanía número 7.163.765 expedida en Tunja, se encontraba vinculado a la Empresa mediante contrato Labor Contratada, desde el día 19 de septiembre de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2020, en la División Técnica Predial, con registro 37033354; en el cargo de Profesional Especializado Nivel 20⁵.

WILLIAM GÓMEZ GARZÓN con cédula de ciudadanía número 19.433.775 expedida en Bogotá, se encuentra vinculado a la Empresa mediante contrato a Término Indefinido, desde el día 5 de diciembre de 2014 a la fecha en la Dirección Tributaria, con registro 37003224; en el cargo de Profesional Especializado Nivel 20⁶.

NIDIA LORENA GONZÁLEZ PARDO con cédula de ciudadanía número 1.015.440.656 expedida en Bogotá, se encontraba vinculado a la Empresa mediante contrato Labor Contratada, desde el día 11 de octubre de 2016 hasta el 19 de octubre de 2020, en la Dirección Tributaria, con registros 38000868 y 38002239; en el cargo de secretaria Nivel 40 y posteriormente como Auxiliar Administrativo Nivel 32.

FLOR ALBA DUARTE PÉREZ con cédula de ciudadanía número 52.312.489 expedida en Bogotá, se encontraba vinculado a la Empresa mediante Vinculación legal y reglamentaria, desde el día 4 de octubre de 2017 a la fecha como director Financiero Grado 08 en la Dirección, con registro 38001732⁷.

Axa Colpatría Seguros S.A. Nit 860.002.184-6, con ocasión de la póliza 8001481546, en calidad de tercero civilmente responsable.

⁴ Exposición libre radicado 1-2022-22811. (Folios 119 a 138)

⁵ Apoderado de oficio (fl 775), exposición libre (folios 789 a 790)

⁶ Exposición libre radicados 1-20221-30991 y 1-2022-09104. (Folios 69 a 72 y 102 a 103)

⁷ Exposición libre radicados 1-2023-03937 y 1-2023-06029. (Folios 641 a 648 y 720 a 723)

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

Página 2 de 14^a Folios 328 a 332

Con auto
Responsabil
materializab
culpa grave.

Hallazgo fis

La dirección
adelantada a
que la Secre
en el deber
y 2019 de 59
52 son predi
lo que gener

"Lo emp
notificaci
correspon
gravables

Al presen
liquidar y
calendari
vigencia,
(...)
La sanció
que origin
declarante

En el hallazgo
de Manejo y F
Presentar y F
Patrimonial de

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

851

DIRECCIÓN COACTIVA
DE CONSULTA.
0-0354-21

ulación Legal o Reglamentaria
ienes Raíces⁴.

ula de ciudadanía número
ado a la Empresa mediante
mbre de 2016 hasta el 30 de
registro 37033354; en el cargo

número 19.433.775 expedido
mediante contrato a Término
na en la Dirección Tributaria
alizado Nivel 20⁶.

danía número 1.015.440.656
sa mediante contrato Labo
9 de octubre de 2020, en la
; en el cargo de secretario
el 32.

número 52.312.489 expedido
diante Vinculación legal
a como director Financiero

de la póliza 8001481546

a 72 y 102 a 103)
a 648 y 720 a 723)

Página 2 de 1

Con auto de fecha 29 de abril de 2025⁸ la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal resolvió archivar la actuación, al considerar que no se materializaban los elementos de la responsabilidad fiscal, en particular el dolo o la culpa grave.

Hallazgo fiscal:

La dirección sectorial de Servicios Públicos en auditoría de regularidad, PAD 2021, adelantada a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP., identificó que la Secretaría de Hacienda Distrital notificó vía emplazamiento el incumplimiento en el deber de presentar declaraciones tributarias de las vigencias: 2015, 2016, 2018 y 2019 de 59 predios de propiedad de la empresa de servicios públicos, de los cuales 52 son predios fiscales y 7 son de Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA, lo que generó un detrimento patrimonial cuantificado en \$838.681.000

“Lo emplaza: para que dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente emplazamiento, procedan a presentar las declaraciones correspondientes al impuesto predial unificado de los predios y los periodos gravables relacionados anteriormente.

Al presentar sus declaraciones durante el termino de este emplazamiento deberá liquidar y pagar una sanción por extemporaneidad, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, desde el vencimiento al plazo para declarar la respectiva vigencia, sin exceder del doscientos por ciento (200%) del impuesto...

(...)

La sanción de extemporaneidad se aplicará sin perjuicio de los intereses de mora que origina el incumplimiento en el pago del impuesto a cargo del contribuyente o declarante.

En el hallazgo presenta en el cuadro N° 1 una relación de 52 predios fiscales y 7 Zonas de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA), en los cuales se presentó la omisión en presentar y pagar la declaración correspondiente, lo que generó un detrimento patrimonial de \$838.681.000.

Folios 328 a 332.

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

Página 3 de 14

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

La Gerencia grado 39, código 01 de la Contraloría de Bogotá D.C. profiere el auto N° 84 de fecha 29 de abril de 2025 "por el cual se archiva un proceso de responsabilidad fiscal", donde se resuelve archivar la actuación, al considerar que si bien el daño patrimonial estaba demostrado, los presuntos responsables fiscales no fueron negligentes en el desempeño de las funciones que tenían a cargo, lo que demuestra que no existe culpa grave ni dolo en la conducta investigada.

El análisis del daño patrimonial parte de la revisión del documento "A1791 relación solicitud pago", donde se relacionan 59 predios de propiedad de la EAAB en los cuales se presentó el pago de sanciones e interese de mora por concepto omisión en presentar la declaración de impuesto predial durante los años 2015, 2016, 2018 y 2019; y el listado de recibos oficiales de pago, en los que se evidencia el valor pagado por concepto de sanciones e intereses, elementos que demuestran la materialización y cuantificación del detrimento patrimonial.

El análisis de la culpabilidad parte de señalar que la obligación de declarar se cumplió de forma tardía, debido a que los bienes de la EAAB son de uso público por lo cual, no están obligados a presentar impuesto predial unificado en aplicación a lo señalado en el literal D del artículo 28 del Decreto 352 de 2002, exención sobre la cual se presentan distintas interpretaciones dado que, conforme lo señalado en el artículo 38 de la Ley 14 de 1993, estos beneficios solo podían otorgarse por un periodo máximo de 10 años, es decir que la norma estaba derogada, así mismo, surgió otro planteamiento en atención a la declaratoria de bienes de uso público de las zonas ZMPA, lo que generó un nuevo debate alrededor del pago de este gravamen, donde se evidencia que la EAAB fue diligente en la aplicación normativa y debates pertinentes, desvirtuando la culpabilidad en el caso bajo estudio. A continuación, se presenta un resumen de lo señalado por la primera instancia en los puntos en cuestión.

Sobre la exención señalada en el decreto 352 de 2002, se tiene lo siguiente:

21 MA

"Decreto
Están e

(...)

d) Los i

funcione

conserv

alcantar

energía

"Ley 14

ARTÍCULO

municip

conform

En atenció

la Secreta

exención

mientras

a lo dispu

impuesto

de la enti

en conce

norma no

Resuelta

impuesto

Artículo

No dec

(...)

f) En co

artículo

LEY 84

(...)

21 MAY 2025



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

852

*"Decreto 352 de 2002, Artículo 28. Exenciones.
Están exentos del impuesto predial unificado:*

(...)

d) Los inmuebles de propiedad del Distrito Capital de Bogotá destinados a cumplir las funciones propias de la creación de cada dependencia, así como los destinados a la conservación de hoyas, canales y conducción de aguas, embalses, colectores de alcantarillado, tanques, plantas de purificación, servidumbres activas, plantas de energía y de teléfonos, vías de uso público y sobrantes de construcciones." ...

"Ley 14 de 1993

ARTÍCULO 38.- Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal."

En atención a la normatividad transcrita se presentó una diferencia interpretativa entre la Secretaría de Hacienda y la EAAB, ya que para la empresa de servicios públicos la exención se encontraba vigente, dado que no existe norma posterior que la derogara, mientras que para la SDH esta exención estuvo vigente hasta el año 2012, en atención lo dispuesto en la Ley 14, en este sentido la empresa presentó las declaraciones de impuestos de los años 2013 a 2017 en ceros, dando lugar al emplazamiento por parte de la entidad recaudadora. El conflicto fue resuelto por la Secretaría Jurídica Distrital en concepto unificador 231046 del 18 de junio de 2019, en el que concluyó que la norma no estaba vigente, por lo tanto, si debía pagarse el impuesto.

Resuelta la anterior diferencia se presenta un nuevo debate en torno a la exclusión del impuesto predial prevista en el literal F del artículo 19 del Decreto 352 de 2002:

Artículo 19. Exclusiones.

No declararán ni pagarán impuesto predial unificado, los siguientes inmuebles:

(...)

f) En consideración a su especial destinación, los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil.

LEY 84 DE 1873 "CÓDIGO CIVIL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.

(...)

21 MAY 2025



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

ARTÍCULO 674. <BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales".

En este escenario para la EAAB las zonas ZMPA cumplen con las características para ser denominados bienes de uso público, debido a las condiciones ambientales específicas y a la destinación de actividades de restauración y conservación del recurso hídrico, en contraste, la SDH considera que estos bienes no coinciden con la clasificación, dado que no se trata de rondas, canales o cuerpos de agua, ni alguno de los elementos previstos en la definición del artículo 674 del código civil. Los planteamientos opuestos marcan un debate que repercute en la revisión y aforo de impuestos de las vigencias 2011 a 2017.

Las diferencias interpretativas propuestas entre ambas entidades dieron lugar a adelantar varias mesas de trabajo que condijeron a que la SDH fijara una directriz jurídica sobre el tema, (concepto 2018IE22231), donde concluye que las zonas ZMPA son bienes de uso público, siempre que cumplan una serie de condiciones.

La primera instancia concluye que el debate alrededor de la clasificación de ellos bienes de la EAAB, el cual, se ha llevado a instancias judiciales, demuestra que los funcionarios vinculados a esta actuación no actuaron de forma negligente, ni en contra de ellos intereses de la EAAB, lo que evidencia que no se presenta culpa grave o dolo en su actuar, desvirtuando la culpabilidad como elemento de la responsabilidad fiscal, lo que da lugar a archivar la actuación.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva conoce la actuación en grado de consulta, el cual, busca la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales; bienes jurídicos cuya tutela debe primar en cualquier evento en que se produzca un auto de archivo, cuando el fallo sea

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

Página 6 de 14

21 MAY

sin respons
responsabil
procediend
conforme lo
atribuible a
nexo causa
ajustada a c

Los elemen
610 de 2000
realiza gest
indirectame
Estado y u
interpretars
2011, el cu
LOS PROCE
la existencia

Se cuestion
expidió el e
atención a
relacionados
declaración
emplazamie
plazo de un
la sanción e

El equipo a
\$496.384.000
como se mu
SANCIONES
valores se ve
se muestra en

21 MAY 2025



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

853

responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio, procediendo a realizar un estudio de las pruebas aportadas y las normas pertinentes, conforme los elementos de la responsabilidad fiscal: una conducta dolosa o culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, entrando a determinar si se encuentra ajustada a derecho la decisión archivar la actuación.

Los elementos de la responsabilidad fiscal están señalados en el artículo 5 de la Ley 10 de 2000: Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, articulado que debe interpretarse en forma armónica con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece: "ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave".

Se cuestiona desde el hallazgo fiscal que la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH expidió el emplazamiento para declarar N° 2020EE21499 de fecha 20/02/2020, en atención a que se estableció que los propietarios o poseedores de los bienes relacionados en ese documento no habían cumplido el deber formal de presentar la declaración tributaria correspondiente, durante los periodos ahí señalados. En el emplazamiento se relacionan 89 predios de propiedad de la EAAB ESP y se daba un plazo de un mes para presentar la declaración correspondiente, realizando el pago de la sanción e intereses moratorios.

El equipo auditor identifico que durante la vigencia 2020 se pagó la suma de \$496.384.000 por concepto de sanciones y \$342.297.000 por concepto de intereses, como se muestra en los archivos "2- LIBRO AUXILIAR 5890250101- MULTAS Y SANCIONES (1)" y "3- LIBRO AUXILIAR 512017-INTERESES DE MORA"; estos valores se ven reflejados en la relación de pagos de impuestos de 59 predios, como se muestra en la siguiente tabla:

21 MAY 2025



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

	Valor
Total, impuesto a cargo	314059000
(-) descuento por incremento diferencial	1276000
Total, impuesto neto	312783000
(+) sanción	496786000
(+) intereses	342297000
Total a pagar antes del 15 de mayo 2020	\$ 1.467.201.000,00

De acuerdo con los recibos oficiales de pago, se encuentra plenamente demostrado que el hecho investigado existió, lo que generó un detrimento patrimonial a la EAAB, que no puede ser considerado como una mera transferencia de recursos entre entidades y puede dar lugar a una declaratoria de responsabilidad fiscal, como lo señala el Consejo de Estado⁹, en los siguientes términos:

Es decir, que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto. De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño. El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza, presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos. El principio presupuestal de unidad de caja no exime de responsabilidad fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere gastos injustificados con cargo a la entidad u organismo, como sería el caso del pago de intereses de mora, multas o sanciones.

Al contar con prueba del detrimento patrimonial y la afectación a los recursos de la EAAB ESP se analiza la conducta de los vinculados a la actuación, elemento de la

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: Gustavo Aponte Santos. Bogotá, D. C, quince (15) de noviembre de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852)

21 MA

responsabil
proceso, a
representar

El hecho i
declaracion
para 59 pre
si los pres
generaba e
con la debi
de la exen
público qu

Desde la r
por los vir
2002 se e
durante la
por la Sec
el pago d
atención a
cuales ve

La vincula
cuando in
concepto
exención
acueduct
declaranc
2016, sol
administr
este moti

La exenc
normativa

21 MAY 2025

854



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

responsabilidad fiscal sobre el cual la primera instancia fundamenta el archivo del proceso, al considerar que se presentó un actuar diligente y justificado de los representantes de la empresa, lo que motiva el archivo del expediente.

El hecho investigado parte de la omisión en el deber de presentar y pagar las declaraciones tributarias de las vigencias: 2015, 2016, 2018 y 2019, correspondientes para 59 predios de propiedad de la empresa, el análisis de la conducta busca identificar si los presuntos responsables se encontraban vinculados a la entidad cuando se generaba el deber de declarar, así como, verificar sus actuaciones fueron adelantadas con la debida diligencia, en atención a que se tienen dos puntos en debate: la vigencia de la exención que estableció el Concejo Distrital y la clasificación como bienes de uso público que exime el pago del impuesto.

Desde la repuesta al informe de auditoría, así como en las versiones libres presentadas por los vinculados, se argumenta que la exención establecida en el decreto 352 de 2002 se encontraba vigente, por lo cual, la EAAB no presentó ni pagó impuesto predial durante las vigencias posteriores al 2012, este argumento contrasta con lo señalado por la Secretaría Distrital de Hacienda que desde la vigencia 2014 empezaba a pedir el pago de impuesto predial para todos los bienes de propiedad de la EAAB, en atención a que la exención tributaria tenía una limitante en el tiempo de 10 años, los cuales vencían en el año 2012.

La vinculada Rozo Barragán en su exposición libre describe como desde el año 2014, cuando iniciaron los requerimientos de la SDH, situación ante la cual, se solicitó concepto a los abogados asesores en materia tributaria quienes manifestaron que la exención se encontraba vigente, los predios para la prestación del servicio de acueducto tenían connotación de bienes de uso público, razón por la cual se siguió declarando en ceros. También advierte que para su llegada al cargo en la vigencia 2016, solo se pagaba impuesto predial para los bienes donde funcionaban las sedes administrativas de la empresa, los demás bienes se consideraban de uso público y por este motivo se declaraban en ceros.

La exención señalada en el Decreto 352 de 2002, "Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la

Página 9 de 14

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

JURISDICCIÓN COACTIVA
GRADO DE CONSULTA
100-0354-21

valor
4059000
76000
2783000
786000
297000
167.201.000,00

tra plenamente demostrada
ento patrimonial a la EAAB
erencia de recursos entre
nsabilidad fiscal, como lo

rimonio de una entidad u
n las leyes 42 de 1993 y
esupuesto, cuando una
a naturaleza una suma
es, se produce un daño
fiscal del gestor fiscal
ruebe que existió una
sta y el daño. El pago
s a otra de su misma
a su patrimonio y no
públicos. El principio
al gestor fiscal que
ificados con cargo a
de mora, multas o

a los recursos de la
ción, elemento de la

ustavo Aponte Santos
ero: 11001-03-06-000

21 MAY 2025



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

(...)
ARTÍCULO 674. <BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

Sobre la procedencia de cobrar el impuesto predial a las zonas con clasificación ZMPA, en el concepto de la Secretaría Distrital de Hacienda, de fecha 23 de agosto de 2018, se concluye que las zonas de protección por su destinación tienen una vocación de uso público, determinada dentro de la noción de espacio público:

“Para el caso bajo estudio, los viene que de plano no tienen contenido patrimonial (rondas, canales, espejos de aguas, ZMPAS con condición de declaratoria de utilidad pública, etc) no satisfacen el hecho imponible del impuesto predial, por lo que por antonomasia no son gravados. Por su parte las Zonas de manejo y preservación ambiental, conforme las consideraciones legales de las Leyes 9 y 388, al quedar excluidas del comercio, también careen de hecho imponible, es decir, que no son objeto de tributo.

Este análisis con respecto a los bienes adquiridos con fines de utilidad pública e interés social que no se encuentran gravados con el impuesto predial, procederá únicamente cuando se trata de predios en cabeza de entidades públicas las cuales podrán ser entidades del orden distrital incluidos los establecimientos públicos, las empresa industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta; así mismo, cabe advertir que se excluirá de la carga tributaria la totalidad el predio o la proporción de área que corresponda a tales fines, según sea el caso”.

En el marco del proceso los presuntos responsables fiscales demostraron que el pago de impuesto predial de los bienes donde funcionan las instalaciones administrativas de la EAAB se realizaba en términos legales, así mismo, que para los bienes de protección ambiental se realizaba la presentación de la declaración en ceros, debido a la aplicación de la exención del decreto 352 de 2002, punto sobre el cual se generó el

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

Página 12 de 14

21

primer o
ambien
de uso

La disc
forma
condici
bienes
pero no

La culp
esta, p
obro co
Civil, a
previsto
403 de
quien p
del dañ

El desa
que el
o culpa
propied
compon
aquel co
negocio
observa
actuaci
zonas Z

Al esta
actuario

14 Corte C

21 MAY 2025



CONTRALORIA
DE BOGOTÁ D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA.
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

856

primer debate jurídico, finalmente se demuestra que para los bienes de protección ambiental se surtió una controversia en cuanto a la clasificación de estos como bienes de uso público, lo que eximia del pago de impuesto predial.

La discusión sobre la aplicación de la exención del decreto 352 de 2002 finalizó de forma desfavorable a la EAAB, dado que esta norma desde su creación tenía una condicionante que la limitaba a 10 años, el debate en torno a la clasificación como bienes de uso público plantea que esta característica solo aplica para las zonas ZMPA, pero no todos los inmuebles de la EAAB.

La culpabilidad en el proceso de responsabilidad fiscal atiende al carácter subjetivo de esta, por lo cual para deducirla es necesario determinar si el presunto responsable obró con dolo o culpa grave¹⁴, partiendo de lo establecido por el artículo 63 del Código Civil, aclarando que la conducta dolosa o gravemente culposa, de conformidad con lo previsto el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 125 del Decreto 403 de 2020, debe ser desplegada por una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.

El desarrollo jurídico de los conflictos planteados entre la EAAB y la SDH demuestra que el actuar de los vinculados a la actuación no encaja dentro del postulados de dolo o culpa grave, puesto que no existió la "intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro", tampoco puede calificarse a título de culpa grave, ya que el comportamiento no reviste la gravedad que implica "no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios", por el contrario, de la actuación desplegada por los investigados se observa un actuar diligente en relación con la defensa de los intereses de la EAAB, en actuaciones que conllevan a la SDH a cambiar su criterio en lo relacionado con las zonas ZMPA, en beneficio de la empresa de servicios públicos.

Al estar demostrado que los presuntos responsables vinculados al proceso, no actuaron con culpa grave o dolo, se desvirtúa uno de los elementos estructurales de

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-619/02.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0354-21

la Responsabilidad Fiscal, en este caso una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, por lo cual se debe dar aplicación al artículo 47 de la Ley 610, por lo cual, mérito de lo expuesto, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

Artículo Primero. Confirmar el auto N° 84 "Por el cual se archiva un proceso de responsabilidad fiscal", proferido pro la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal el 29 de abril de 2025, decisión que favorece a todos los vinculados a la actuación y la compañía aseguradora.

Artículo Segundo. Notificar por estado la presente decisión, conforme lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

Artículo Tercero. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Artículo Cuarto. Remitir el expediente a la Subdirección de origen para el trámite de rigor, una vez ejecutoriado y en firme este acto administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Alejandro Trujillo Hernández
Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Rodolfo Andrés Peña Bayona, Profesional Especializado 222 07.
Formato Código 5006028

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

Página 14 de 14

Dirección

Fecha de No

dd/mm/aaaa

N° de Expediente

70100-0354-21 EM ALC

70100-0201-21 U FRA

y Jueves, 22 M p.m., de conf concordancia

Direcc