

Señores,

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**GERENCIA DEPARTAMENTA COLEGIADA DEL CAQUETA**  
**GRUPO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Atn: Dr. Hermes Torres Núñez

[info@cdc.gov.co](mailto:info@cdc.gov.co)

[contralor@contraloriadelcaqueta.gov.co](mailto:contralor@contraloriadelcaqueta.gov.co)

**REFERENCIA:** RESPONSABILIDAD FISCAL.  
**RADICADO:** PRF-1148.  
**ENTIDAD AFECTADA:** CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL CAQUETÁ  
**VINCULADO:** ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

**ASUNTO:** SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado en ejercicio y portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado de **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, identificada con NIT. 860.524.654-6, me permito dirigirme a usted, por medio del presente escrito, con el fin de solicitar se decrete la revocación directa de los actos administrativos proferidos por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ**, conforme a los argumentos que expongo a continuación:

**I. OPORTUNIDAD**

En primer lugar, es fundamental señalar que el presente escrito se somete a los términos procesales establecidos en los artículos 93, 94 y 95 de la Ley 1437 de 2011. De acuerdo con esta normativa, los actos administrativos deberán ser revocados por la misma autoridad que los emitió o por su superior jerárquico o funcional, ya sea de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de las siguientes circunstancias (i) Cuando se manifieste una oposición clara a la Constitución Política o a la ley. (ii) Cuando no se ajusten al interés público o social, o atenten contra él. (iii) Cuando causen un agravio injustificado a una persona.

Además, es importante resaltar que la revocación directa de los actos administrativos podrá llevarse a cabo incluso si se ha acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya notificado el auto admisorio de la demanda. Por último, las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente en un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Por lo anterior, la presente solicitud de revocatoria directa se presenta atendiendo los parámetros legales para que se proceda con su trámite.

**II. PRETENSIONES**

**PRIMERA:** Que, mediante una resolución motivada, se revoque el Fallo Fiscal No. 004 del 20 de junio de 2024, dado que el mencionado acto administrativo fue expedido en medio de serias irregularidades que causan un agravio injustificado a la compañía ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

**SEGUNDO:** Que, como consecuencia natural y lógica de la declaración, se ordene, mediante resolución, la restitución de los valores pagados por la compañía ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. como resultado del acto administrativo Fallo Fiscal No. 004 del 20 de junio de 2024.

**TERCERA:** Que, en la misma resolución, se absuelva a mi representada de la condena impuesta en el Fallo Fiscal No. 004 del 20 de junio de 2024, como tercero civilmente responsable, y se declare, en consecuencia, su total exoneración de cualquier responsabilidad derivada de dicho fallo.

### III. **HECHOS:**

**PRIMERO:** La presente solicitud tiene su origen en la investigación adelantada por la Contraloría Departamental del Caquetá, iniciada mediante el memorando CF-066 del 5 de abril de 2016, a través del cual la Dirección Técnica de Control Fiscal Integral remitió la denuncia D-003-16, en la que se detallan presuntas irregularidades relacionadas con un sobrecosto en la compra de un lote destinado a la población desplazada del Municipio de El Paujil, Departamento de Caquetá.

**SEGUNDO:** Según la denuncia referida, se estableció que el Municipio de El Paujil suscribió el Contrato de Compraventa No. 001 el 26 de diciembre de 2013 con el señor Heriberto Arcila Puentes, en una cuantía de Doscientos cuarenta millones de pesos (\$240.000.000 M/cte.), con el objeto de adquirir un predio destinado a la construcción de un proyecto de vivienda para la población vulnerable de dicho ente territorial. Dicho predio presuntamente fue adquirido con un sobrecosto, calculado en Noventa y seis millones treinta y dos mil quinientos cuarenta y ocho pesos (\$96.032.548 M/cte.).

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, mediante Auto No. 025 de fecha 18 de diciembre de 2018, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal procedió a dar apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 1148 en contra de los señores Rodrigo Andrés Castro Betancourth, identificado con cédula de ciudadanía No. 217.691.533, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Alcalde del Municipio de El Paujil, y Heriberto Arcila Puentes, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.681.291, quien actuaba como vendedor del lote de terreno identificado con matrícula inmobiliaria No. 420-109661, de la jurisdicción del Municipio de El Paujil. Igualmente, se vinculó en calidad de tercero civilmente responsable a la Aseguradora Solidaria de Colombia, en virtud de la póliza vigente para dicha fecha.

**CUARTO:** Posteriormente, mediante Auto No. 034 del 30 de septiembre de 2019, el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal, en ejercicio de la competencia establecida en la Ley 610 de 2000 y la Resolución No. 229 del 25 de agosto de 2015, designó un apoderado de oficio dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 1148 para los señores Rodrigo Andrés Castro Betancourth y Heriberto Arcila Puentes, con el fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción de los implicados, en cumplimiento de las garantías procesales y del debido proceso.

**QUINTO:** Mediante Auto de Imputación Mixta No. 001 del 26 de febrero de 2021, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal imputó responsabilidad fiscal al señor Rodrigo Andrés Castro Betancourth por la suma de Noventa y seis millones treinta y dos mil quinientos cuarenta y ocho pesos (\$96.032.548 M/cte.), en razón del sobrecosto presuntamente generado en la compra del predio. Asimismo, se imputó responsabilidad fiscal a Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. como tercero civilmente responsable. Igualmente, se archivó parcialmente el proceso a favor del señor Heriberto Arcila Puentes, vendedor del lote en mención.

**SEXTO:** Mediante Grado de Consulta No. 114 de fecha 21 de marzo de 2024, se confirmó el Auto

de Imputación Mixta No. 001, manteniéndose incólume la imputación fiscal en contra del señor Rodrigo Andrés Castro Betancourth y de Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. como tercero civilmente responsable.

**SÉPTIMO:** Mediante Auto No.004 fechado el 20 de julio de 2024, por medio del cual el ente de control fiscal emitió Fallo con Responsabilidad Fiscal en cuantía de **CIENTO SETENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL NOVECIENTOS CIENCUENTA Y SIETE PESOS** (172.510.957) Mcte y se impuso condena a la Aseguradora Solidaria de Colombia en calidad de tercero civilmente responsable por la cuantía de **MOVENTA MILLONES DE PESOS ( 90.000.000)** Mcte, afectando la póliza de Seguro Póliza Multirriesgo No.630-73-994000000032.

**OCTAVO:** Mediante Auto No.003 fechado el 5 de julio de 2024 la Contraloría Departamental del Caquetá resolvió los recursos de reposición interpuestos por los sujetos procesales contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal confirmando en su integridad el mencionado fallo.

**NOVENO:** Mediante Resolución No.217 fechada el 16 de julio de 2024 la Contraloría Departamental del Caquetá surtió el grado de consulta por medio del cual se resolvió confirmar el Fallo con Responsabilidad Fiscal No.004 de fecha 20 de junio de 2024.

#### **IV. SUSTENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N.º 1148**

##### **1. SOBRE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO DE IMPUTACIÓN Y LA FLAGRANTE VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y DEL DERECHO DE DEFENSA DE LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**

La presente solicitud de revocatoria directa tiene como fundamento el agravio injustificado que ha sido causado a la compañía de seguros Aseguradora Solidaria de Colombia como consecuencia las irregularidades procesales presentadas en el decurso procesal del proceso de Responsabilidad Fiscal No.1148 adelantado por la Contraloría Departamental del Caquetá. En primer lugar, debe decirse que la Contraloría Departamental del Caquetá profirió Auto No. 012 del 16 de mayo de 2024, ***“por medio del cual se decretó una nulidad parcial de oficio dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 1418”***, nulidad que tuvo origen en que la compañía de seguros Aseguradora Solidaria de Colombia no fue notificada en debida forma del Auto de Imputación No. 001 de fecha de 26 de febrero de 2024. Como consecuencia de lo anterior, el operador fiscal declaró de oficio la nulidad parcial dentro del proceso fiscal que nos ocupa, en razón a que la compañía de seguros en calidad de tercero civilmente responsable no fue notificada del auto de imputación.

De esta manera, el ente de control procedió a realizar nuevamente la notificación personal del Auto de Imputación Mixta N°001 del 26 de febrero de 2024. En ese sentido, se evidencia que la Contraloría Departamental del Caquetá, mediante correo certificado enviado el 20 de mayo de 2024, remitió la citación a notificarse al buzón electrónico de la compañía, [notificaciones@solidaria.com.co](mailto:notificaciones@solidaria.com.co), en conformidad con el artículo 68 del CPACA. En la citación, se especificó que: ***“Transcurridos cinco (5) días hábiles desde la fecha de envío de la presente citación, se procederá a realizar la notificación por aviso, si para esa fecha no se ha podido efectuar la notificación personal.”***



En ese orden de ideas, y siendo claro que la compañía no compareció ante la Contraloría Departamental del Caquetá para notificarse del auto de imputación de cargos, ni autorizó su notificación por medios electrónicos, la entidad debió proceder con la notificación por aviso, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.**

**El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:**

**1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.”**

Por su parte el artículo 68 de la misma decodificación establece las exigencias que debe reunir la citación para notificación personal, así:

**“ARTÍCULO 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente (Negrilla adrede)**

Finalmente, el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) dispone que la notificación por aviso se hará efectiva en caso de que, al finalizar los cinco (5) días siguientes al envío de la citación para que se surta la notificación personal, el notificado no comparezca. En tal caso, la notificación se realizará por medio de aviso, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto**

**que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.**

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.” (Negrilla adrede)

Asimismo, los artículos 106 y 112 de la Ley 1474 de 2011, consagran lo relativo a las notificaciones en los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad bajo la ley 610 de 2000, así:

**“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.”

**“ARTÍCULO 112. Citaciones y notificaciones.** Cuando se deba notificar personalmente una decisión, o convocarse a la celebración de una audiencia se citará oportunamente a las partes, al garante, testigos, peritos y demás personas que deban intervenir en la actuación.

El presunto responsable y su apoderado si lo tuviere, o el defensor de oficio, y el garante en calidad de tercero civilmente responsable, tendrán la obligación procesal de señalar la dirección, el correo electrónico o cualquier otro medio idóneo de comunicación, en el cual se recibirán las citaciones. Igualmente tendrán el deber de informar cualquier cambio que se presente en el curso del proceso. Cuando se haga un cambio de dirección, el funcionario responsable deberá hacer en forma inmediata el respectivo registro, so pena de sanción de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario. La omisión a este deber implicará que sean legalmente válidas las comunicaciones que se envíen a la última dirección conocida.

**La citación debe indicar la clase de diligencia para la cual se le requiere, el lugar, la fecha y hora en donde se llevará a cabo y el número de radicación de la actuación a la cual corresponde.** (negrilla adrede)

Nótese como los prenotados preceptos normativos imponen varias cargas a quien pretende notificar por aviso, (i) la notificación podrá surtirse por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil. En cumplimiento con el primer presupuesto obsérvese que el 28 de mayo de 2024, la Contraloría Departamental del Caquetá por intermedio de correo certificado envió notificación del Auto de Imputación Mixta al correo electrónico de la compañía, cumplimiento de esta manera con el primer de los presupuestos:



Empero, para que la notificación por aviso sea plenamente válida, es imprescindible que el aviso cumpla también con el siguiente requisito: (ii) El aviso debe indicar la fecha del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos legales disponibles, las autoridades ante quienes deben interponerse dichos recursos, los plazos correspondientes, y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. Es importante destacar que, aunque el aviso incluye el Auto de Imputación Mixta N°001 del 26 de febrero de 2024, no se adjuntó la constancia secretarial que debería especificar la fecha del acto notificado, la autoridad emisora, los recursos legales, las autoridades competentes para interponer dichos recursos, los plazos respectivos, y, lo más relevante, la **ADVERTENCIA** de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Lo anterior adquiere relevancia si se tiene en cuenta que uno de los fines esenciales, medulares y connaturales de nuestro Estado de derecho es garantizar el debido proceso de los administrados en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, así:

***“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (Negrilla adrede)***

El derecho al debido proceso incorpora el derecho a la defensa, lo cual implica la facultad de ser escuchado en un proceso donde se decide sobre una controversia, en este caso la obligación del garante respecto de los presuntos hechos lesivos en el patrimonio público. Este derecho permite solicitar, aportar y controvertir pruebas, así como formular alegaciones e impugnar las decisiones adoptadas. No se trata solo de seguir mecánicamente las reglas del procedimiento, sino de asegurar un proceso justo, observando principios fundamentales como la publicidad, la inmediatez y la libre apreciación de la prueba. El derecho a la defensa debe estar garantizado a lo largo de todo el proceso, asegurando que todo sujeto procesal sea informado sobre la iniciación de cualquier proceso en su contra, de acuerdo con el principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 2º de la ley 610 de 2000 establece que las actuaciones que se surtan en el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal deberán ser adelantadas por los operadores fiscales con sujeción a los principios constitucionales establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, así:

***“ARTICULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCION FISCAL. En el ejercicio***

*de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.”*  
(Negrillas fuera de texto original).

En concreto, se echa de menos que el ente de control fiscal procediera a realizar en debida forma la notificación por aviso. Esto incluye la constancia secretaria con la advertencia de que la notificación se considerará efectuada al finalizar el día siguiente a la entrega del aviso en el lugar de destino. No obstante, en el expediente se evidencia que tal constancia secretaria únicamente se hizo en relación con la citación para la notificación personal, la cual también se realizó indebidamente. La notificación por aviso, a modo ilustrativo, debió contener la constancia secretaria pertinente para ello de la siguiente manera:

2024-01-15 08:00:01

**Contraloría**  
Departamento del Valle del Cauca

CLASIFICACIÓN: 011  
NÚMERO: 1  
REVISIÓN: 001  
REVISOR: CAROLINA

**SECRETARIA COMÚN**  
DE LA DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

135-23.04

**NOTIFICACIÓN POR AVISO PUBLICO**

Santiago de Cali, (15) de enero de 2024

La Secretaría Común de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, conforme lo establece el Art. 69 del C.P.A.C.A, procede a notificar por aviso a la señora

**CONTRALORIA**  
ASUNTO: ADMINISTRACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
DESTINATARIO: SEÑORA PATRICIA VIGOTTA ARCE  
REFERENCIAL: SUMAR DE NOTIFICACIONES FISCAL  
IDENTIFICACION INTERNA: 1004000085  
UNIDAD

*“Ejemplo de constancia secretaria de notificación por aviso”*

En concreto, se advierte la omisión del ente de control fiscal al no realizar adecuadamente la notificación por aviso. Esta debía incluir la constancia secretaria con la advertencia de que la notificación se consideraría efectuada al finalizar el día siguiente a la entrega del aviso en el lugar de destino. Tal omisión vulnera el debido proceso del tercero civilmente responsable, ya que impidió a la compañía ejercer plenamente su derecho de defensa, presentar pruebas y contradecir el Auto de imputación Mixta proferido por el ente de control fiscal lo que constituye un agravio injustificado.

## **2. EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 1148, OPERÓ LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.**

La Contraloría Departamental del Caquetá omitió profundizar en el análisis de la prescripción de la responsabilidad fiscal, toda vez que en los actos administrativos emitidos no se valoraron los medios exceptivos presentados para cuestionar la competencia del operador fiscal para continuar conociendo y tramitando el proceso de responsabilidad fiscal, cuando la prescripción ya había operado a favor de los presuntos responsables fiscales y, por ende, del tercero civilmente responsable.

Por lo anterior, resulta imperativo que en sede de revocatoria directa se realice un análisis de fondo respecto de la cuestión previamente señalada y sus efectos jurídicos sobre el proceso fiscal en comento, dado que la prescripción se encuentra configurada conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, que establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.** La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el

día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

**La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.**

*El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.” – Subrayado fuera del original*

Por su parte la Corte Constitucional en Sentencia C-836 de 2013 estableció la existencia de un término de prescripción con miras a buscar impedir la parálisis de los organismos encargados de llevar a cabo el control fiscal, así:

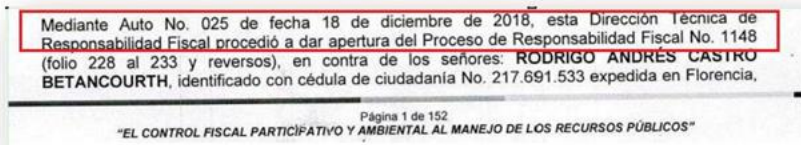
*“La previsión de un término de caducidad cumple el propósito inicial de permitir que las contralorías cuenten con tiempo suficiente para adelantar las actuaciones que les corresponden, ya que, conforme lo ha destacado esta Corporación, antes del auto de apertura, con el cual comienza el proceso de responsabilidad fiscal, tiene lugar una indagación preliminar que, “si bien puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, formalmente no hace parte del mismo”, a tal punto que tal indagación puede concluir en un auto de archivo, hipótesis en la que no existirá proceso de responsabilidad fiscal, pues “su presencia se anuncia solo a partir del auto de apertura”, cuya fecha es “el extremo que marca la consolidación quinquenal de la caducidad de la acción fiscal”[21].*

**La existencia de un término de caducidad de la acción fiscal pretende, también, asegurar el actuar diligente de las contralorías, pues, pese a que esté involucrado el interés general, no pueden mantener indefinidamente las indagaciones o postergar sin límite temporal alguno la iniciación del proceso fiscal, porque, de lo contrario, “el sistema jurídico se vería abocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal, entorpecería el desarrollo de las funciones públicas”**

(...)

**Así pues, la limitación del plazo busca impedir la parálisis de los organismos encargados de llevar a cabo el control fiscal, pretende comprometerlos con el adecuado ejercicio de su actividad controladora y promueve su actuación eficaz,** pero la previsión de ese término no solo incide en el ámbito competencial asignado a los órganos controladores, puesto que también tiene incidencia en la situación de los sujetos que eventualmente pudieran hallarse expuestos a enfrentar un proceso de responsabilidad fiscal.” (Subrayas y negrilla fuera de texto original).

Descendiendo al caso concreto, es necesario establecer si en el presente caso se ha materializado el fenómeno prescriptivo de la responsabilidad fiscal. En primer lugar, se debe mencionar que dentro del proceso se emitió el Auto de apertura No. 025 el 18 de diciembre de 2018, correspondiente al proceso de responsabilidad fiscal No. 1148. Por lo tanto, se deduce que el plazo que tenía el organismo de control fiscal para dictar el fallo de responsabilidad fiscal venció el 18 de diciembre de 2023.



No obstante, es crucial tener en cuenta la suspensión de términos judiciales decretada en el proceso debido a la emergencia sanitaria que asoló a la humanidad en 2020. Dicha suspensión de términos se aplicó desde el 21 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, lo que implica que al término de prescripción de la responsabilidad fiscal deben sumarse los 3 meses y 12 días de dicha suspensión. Esto significa que el plazo que tenía la Contraloría Departamental del Caquetá finalizó el 30 de marzo de 2024. Sin embargo, el fallo con responsabilidad fiscal No. 004 fue emitido el 20 de junio de 2024, es decir, después de que la prescripción de la responsabilidad fiscal ya hubiera operado.

Conviene decir que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal tiene fecha de emisión el 18 de diciembre del año 2018, y el fallo con responsabilidad fiscal emitido el 20 de junio de 2024 a la fecha no está en firme y debidamente ejecutoriado, lo que implica que el término de cinco (5) años para proferir fallo con responsabilidad fiscal, con el que contaba el operador fiscal, ya feneció sin que ello se llevara a cabo. Por consiguiente, nos hallamos en la materialización del fenómeno de la prescripción respecto del término perentorio e ineludible con el que cuenta el órgano fiscal para proferir su providencia.

La Contraloría Departamental del Caquetá debe revocar los actos administrativos emitidos, conforme a lo establecido en el artículo 93 del CPACA, al haberse configurado la prescripción de la responsabilidad fiscal. Dicha prescripción no fue considerada durante el desarrollo del proceso, a pesar de haber sido oportunamente alegada en el curso del mismo.

**3. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N.º 1148 PRESENTAN UNA INCONGRUENCIA ENTRE EL AUTO DE IMPUTACIÓN Y EL FALLO CON RESPONSABILIDAD, LO QUE GENERA UN AGRAVIO INJUSTIFICADO A MI REPRESENTADA.**

El Acto Administrativo que contiene el fallo con responsabilidad fiscal proferido por la Contraloría Departamental del Caquetá deberá ser revocado en su integridad, ello en razón de que el operador fiscal inobservó la congruencia que debe contener el núcleo fáctico y normativo de la imputación de responsabilidad fiscal con el fallo que ponga fin al proceso de responsabilidad fiscal, puesto que el derecho de defensa debe contemplarse y salvaguardarse frente a los investigados y terceros civilmente responsables. Circunstancia que, para el proceso que nos ocupa, no se cumplió, ya que el operador fiscal, con ostensible desvío del sendero fáctico y normativo trazado en el auto de imputación No.001, profiere un fallo con responsabilidad fiscal en sujeción de enunciados fácticos y normativos que no fueron incorporados al auto de imputación de cargos, de manera que tal conducta, a todas luces inconsulta e improcedente, degeneró en la afectación del derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales, ya que estos no tuvieron la oportunidad de presentar alegaciones y pruebas respecto de las nuevas consideraciones del operador fiscal, quien en su fallo decidió modificar el núcleo fáctico de la controversia prefijada previamente en el auto de imputación.

El artículo 48 de la ley 610 de 2000 estatuye los presupuestos que deberán ser incorporados al auto de imputación, así:

**“ARTÍCULO 48. AUTO DE IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El**

*funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.*

***El auto de imputación deberá contener:***

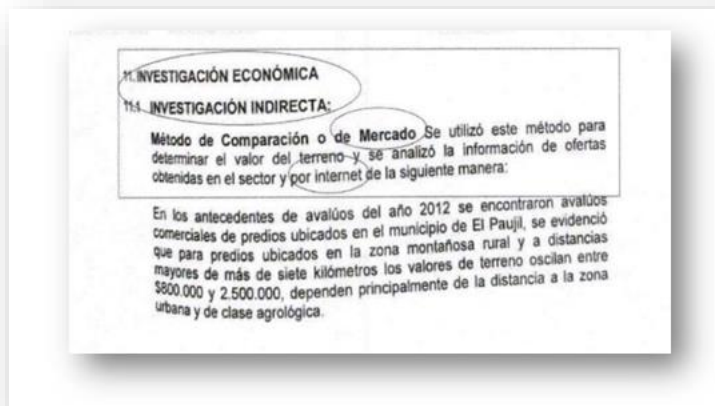
- 1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.*
- 2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.*
- 3. **La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.***

Sobre los elementos estructurales del auto de imputación, nótese que el auto de imputación mixto No. 001, fechado el 26 de febrero de 2024, estableció que la supuesta conducta lesiva del patrimonio gravita en torno al contrato de compraventa de la extensión de predio adquirido por el municipio de El Paujil, representando un supuesto sobrecosto de \$96.032.548. Conducta que se le endilga a quien regentaba la administración del municipio en el año 2017, ante una presunta inobservancia de la Ley 9 de 1989, en concreto, por no haber solicitado el avalúo comercial del bien adquirido mediante el título traslativo de dominio de compraventa ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Además, se le imputaron cargos por no haber demostrado que el evaluador del bien inmueble, el señor Fernando Gustavo Martínez, ostentara la calidad de perito evaluador, y también por solicitar un avalúo comercial privado y no acudir a un evaluador comercial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

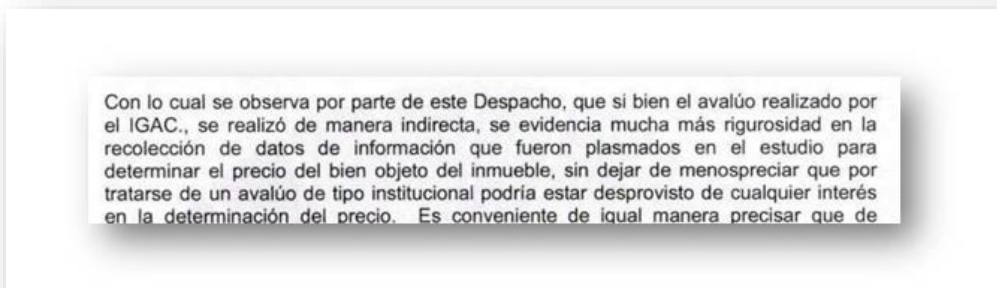
Empero, el operador fiscal, al momento de proferir el fallo con responsabilidad, incurre en serias contradicciones en la motivación de su acto. Iniciemos con lo relacionado con la comparación de los avalúos comerciales, ya que concluye la imposibilidad de comparar el aspecto metodológico de avalúos de fechas diferentes, indicando además que ambas son correctas y determinadas por la normatividad vigente. No obstante, más adelante concluye que el avalúo del IGAC ostenta una mayor rigurosidad en la recolección de información, y luego procede a emitir un juicio de valor fundamentado en un “viejo aforismo” relacionado con que el que vende siempre considera barata su venta realizada, desvirtuando de tajo la versión libre del tratante en el negocio jurídico.

Como se precisó los dos (2) métodos para avaluar tanto directa como indirectamente son aceptado por la normatividad vigente al momento de la realización de los avalúos, del cual ya precisó este Despacho que se observa una mayor rigurosidad en el recaudo de información para determinar el valor comercial del bien objeto de estudio por parte del avalúo realizado por el IGAC., respecto de lo mencionado por el vendedor del predio que consideró en la versión libre y espontánea rendida, que la venta fue muy barata, aplica el viejo aforismo que establece que quien vende siempre considera barato la venta realizada, por cuanto quien lo hace siempre aspira a mucho más, apreciación que pierde valor, toda vez que el vendedor estaba sujeto a lo determinado por el avalúo comercial que se determinara en su momento.

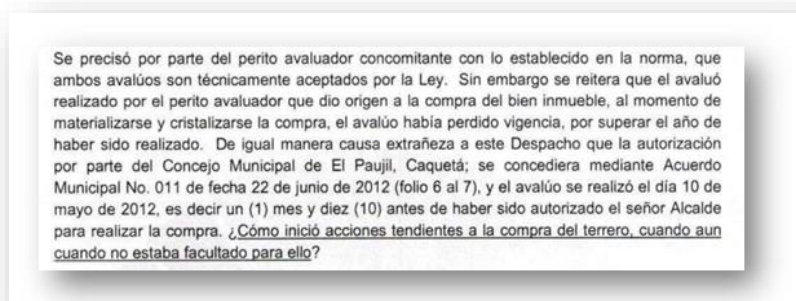
Obsérvese cómo la rigurosidad en la recolección de datos que enarbola el operador fiscal respecto del avalúo del IGAC se fundamenta en que la recopilación de datos y la comparación para determinar el valor del terreno fueron realizadas a través de internet.



Luego, el despacho promulga que, si bien el avalúo del IGAC se realizó de manera indirecta, bajo su sindéresis, debe dársele más valor que al realizado por el evaluador privado.



Seguidamente el despacho insiste en que ambos avalúos son técnicamente aceptados por la ley, empero, inserta un cargo de imputación el cual no había sido incorporado en el auto de imputación No.001 del 26 de febrero de 2024, esbozando que el avalúo realizado por el perito evaluador que dio origen a la compra de la extensión del predio no se encontraba vigente al momento de solemnizarse el negocio jurídico y por ello tal avalúo no podía tenerse en cuenta para fijar el precio del inmueble. Debe acotarse que tal enunciado factico no fue endilgado al investigado en etapa de imputación de cargos lo que representa una vulneración al debido proceso.



Finalmente, la Contraloría Departamental del Caquetá menciona las propias falencias que fueron incorporadas en el auto de imputación y que pretendió corregir en el acto definitivo que pone fin al proceso de única instancia, vulnerando con su actuar el debido proceso de los investigados y, por descontado, del tercero civilmente responsable, así:

Argumento que también ha aceptado este Despacho, en el entendido que en el Auto de Imputación No. 001 de fecha 26 de febrero de 2024, no se dejó claro por parte de este Despacho, que no es que el perito no fuera idóneo, sino que el avalúo había perdido vigencia, toda vez que el mismo se realizó el día 10 de mayo de 2012, y la compra real se realizó el día 26 de diciembre de 2013, postura que entra a ser corregida por este Despacho.

Respecto al debido proceso, la defensa no puede manifestar que el mismo se ha violado, siempre se han dado todas la garantías procesales para que el investigado pueda tener acceso a su defensa, lo cual se ha realizado por parte de la defensoría de oficio, por cuanto el mismo se ha rehusado a comparecer al proceso y sin embargo ha sido notificado y comunicado de todas y cada una de las decisiones adoptada por este Despacho, tampoco puede la defensa manifestar que se ha violado el debido proceso, toda vez que este Despacho se caracteriza con brindar plenas garantías tanto al investigado como a la defensa, a quien también se han notificado y comunicado todas y cada una de las decisiones administrativas que en desarrollo del proceso se han tomado. Se precisa que en el devenir de la investigación se han reconocido a la defensa argumentos jurídicos pasados por alto por este Despacho, pero también se deja de presente que en la presente investigación en sus diferentes etapa, afloran conceptos jurídicos y testimonial que hacen necesario por parte de este Despacho modificar su postura inicial, pero siempre conservando que con apego a la Ley, el investigado infringió la normatividad vigente al momento de comprar el bien inmueble y por tanto su gestión fiscal continua siendo generadora de detrimento patrimonial para el Municipio de El Paujil, Caquetá.

De lo anterior es plausible interpretar que el acto de imputación es el hito en el cual el investigado tiene la oportunidad de saber de qué se le acusa, frente a qué se debe defender y cuál es el lindero que tiene la autoridad respecto de su facultad sancionatoria, por lo que quebrantar la congruencia entre la imputación y la sanción, es cercenar por completo el debido proceso y las garantías mínimas del administrado.

El Auto de Imputación No. 001 del 26 de febrero de 2024, que fundamentó la acusación inicial, estableció un marco específico de hechos y normas sobre los cuales los imputados estructuraron sus respectivas defensas. No obstante, la decisión final emitida por la Contraloría se apartó de manera significativa de dicho marco, al incorporar nuevas consideraciones fácticas y jurídicas que no fueron debidamente notificadas a los acusados, vulnerando así los artículos 48 y siguientes de la Ley 610 de 2000, que exigen que los cargos y las pruebas sean claros y congruentes durante toda la etapa procesal. Esta actuación no solo es improcedente, sino que además atenta contra los principios de legalidad, debido proceso y justicia que deben regir los procedimientos administrativos.

#### **4. EN EL PRESENTE CASO SE MATERIALIZÓ LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO, CONFIGURÁNDOSE UN AGRAVIO INJUSTIFICADO A LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.**

El Acto Administrativo que contiene el fallo con responsabilidad No.004 proferido por el despacho colegiado carece de motivación por cuanto el operador fiscal decidió declarar a mi procurada como tercero civilmente responsable sin realizar un minucioso análisis de la Póliza Multirriesgo No. 63073994000000032, aspecto de suma importancia que debió ser tenido en cuenta por el operador fiscal previo a la vinculación de la compañía aseguradora e conformidad como lo exige el instructivo

Circular No. 005 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Contraloría General de la República, “ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA VINCULACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS DENTRO DE LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL”, se destacan los siguientes:

**“ Es importante que, además de identificar la modalidad de cobertura, el operador fiscal verifique los demás elementos de la póliza, como su periodo de prescripción, de retroactividad, las exclusiones que establezca, sus amparos, deducible, valor y de ser posible determinar si la misma ya había sido afectada, lo cual puede afectar la suma asegurada. “**

Además de la importancia que representa el estudio del contrato de seguro vinculado al procedimiento fiscal, resulta imperioso manifestar que la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro se sujeta a lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, el cual postula:

**“ARTÍCULO 1081. <PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES>. . La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes.”**

El Consejo de Estado en postura reciente destaca que el artículo 1081 del Código de Comercio es aplicable en juicios de responsabilidad fiscal, así:

**(..) la Sección Primera del Consejo de Estado, atendiendo a que esta Sección, de manera reiterada y pacífica ha señalado que en los juicios de responsabilidad fiscal debe tenerse en cuenta el artículo 1081 del Código de Comercio, en relación con la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen, el cual, es de dos años** contados desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal para evitar la extinción del derecho por el fenómeno de la prescripción”<sup>1</sup>

Para lo cual, se ha señalado que el citado artículo resulta aplicable en los eventos de la vinculación al proceso de responsabilidad fiscal del garante como civilmente responsable, **toda vez que dicha vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil**, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, derivado únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal.

166. En efecto, reiteró que debe tenerse en cuenta que uno es el término durante el cual se cubre el riesgo, que corresponde al período de duración del contrato de seguro, y otro el término dentro del cual es exigible el cumplimiento de la obligación de indemnizar mediante la acción del asegurado o beneficiario del seguro, **determinando que el acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento de una obligación garantizada mediante un contrato de seguro, debe expedirse, notificarse y quedar ejecutoriado dentro de los dos años siguientes a la fecha en que la administración tuvo conocimiento o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado**” ( Subrayado propio para denotar importancia)

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2021, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 68001 23 31 000 2004 00491 01;

Furto de lo anterior, la Sala procede a dar aplicación de la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro de la siguiente manera, veamos:

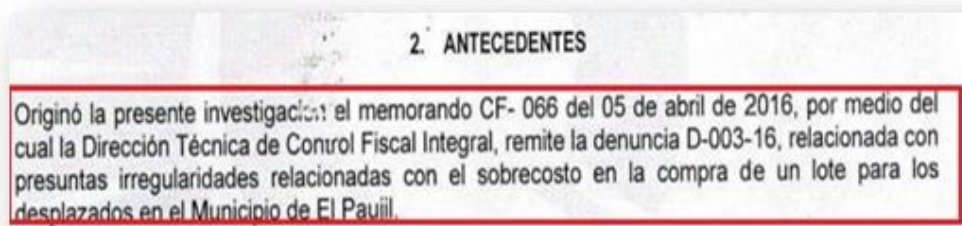
186. Según lo reseñado en precedencia, el término de dos (2) años previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio para que opere la prescripción ordinaria, empezó a correr para la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental del Quindío de la Contraloría General de la República, a partir de la fecha en que esta tuvo conocimiento de la ocurrencia de los hechos investigados, que en el presente caso aconteció el 20 de diciembre de 2006 cuando abrió formalmente la investigación fiscal en contra de los implicados.

187. En vista de que el fallo con responsabilidad fiscal núm. 000001 fue expedido el 7 de septiembre de 2011, resulta evidente que se expidió después de los dos años de que disponía el ente de control para hacerlo, el cual vencía el 20 de diciembre de 2008 por lo que, al estar vencido ese término, operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro en contra de la Contraloría, cuya póliza ordenó hacer efectivos el ente de control en el mencionado fallo.

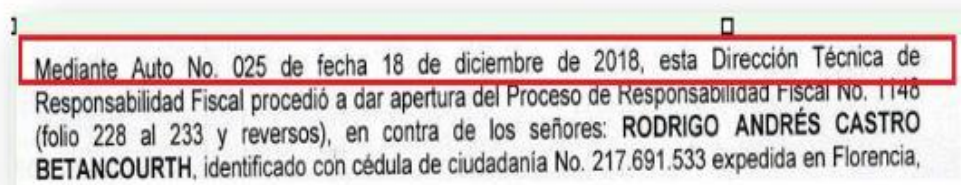
188. Para la Sala, teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República, vinculó a la compañía aseguradora en calidad de tercero civilmente responsable afectando la póliza núm. 8001000118, como consecuencia de una acción derivada del contrato de seguro, resulta evidente que dicha decisión la adoptó por fuera del término legal en virtud de la ocurrencia de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, de allí que la sentencia de primera instancia será revocada.

189. En esas circunstancias, es notoria la ocurrencia de la prescripción alegada por la parte demandante, lo cual implica revocar la decisión tomada en primera instancia que negó las pretensiones de la demanda<sup>3</sup> (Subrayado propio para denotar importancia)

La jurisprudencia previamente citada señala que el término de dos años del artículo 1081 del Código de Comercio comienza a computarse a partir del momento en que la Contraloría ha debido tener conocimiento de la ocurrencia del siniestro asegurado. En ese sentido el reproche que emerge ante el ente de control fiscal se sujeta al hecho comprobado de que la Contraloría Departamental del Caquetá tuvo conocimiento del hecho lesivo del patrimonio el 05 de abril de 2016, por medio del cual la Dirección Técnica de Control Fiscal Integral, remite la denuncia D-003-16, relacionada con presuntas irregularidades relacionadas con el sobrecosto en la compra de un lote para los desplazados en el Municipio de El Paujil.



Bajo ese estado de cosas, el ente de control fiscal contaba con dos años a partir del conocimiento de los hechos para emitir el auto de apertura vinculando al garante. No obstante, en el interior del proceso está acreditado que el auto de apertura fue proferido por el despacho el 18 de diciembre de 2018, es decir, cuando la prescripción bienal de las acciones derivadas del contrato de seguro ya se había materializado.



La línea jurisprudencial del máximo tribunal administrativo ha sido absolutamente clara al establecer que el acto administrativo por medio del cual se declara el siniestro, debe ser proferido por la administración a más tardar dentro de los dos años siguientes a la fecha en la que la entidad administrativa ha debido tener conocimiento de la ocurrencia del siniestro, hecho que claramente deberá configurarse dentro de la vigencia del contrato de seguro, y cuyo término coincide con el de la prescripción ordinaria de 2 años reseñada en el artículo 1081 del Código de Comercio:<sup>ç</sup>

*“Cabe precisar que la declaratoria del siniestro, materializada mediante un acto administrativo, **deberá hacerse por la Administración, a más tardar dentro de los dos años siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de la ocurrencia del siniestro, hecho que necesariamente debe acaecer durante la vigencia del seguro, así la declaratoria se produzca después de su vencimiento.** Lo anterior tiene sustento tanto en la ley, artículo 1081 del Código de Comercio, como en la doctrina y la jurisprudencia que, sobre el tema, en particular, ha desarrollado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.*

*El artículo 1081 del Código de Comercio consagró un término de dos años para la prescripción ordinaria y uno de cinco años para la extraordinaria, la primera de ellas corre desde el momento en que **el interesado** haya tenido conocimiento real o presunto del hecho que da base a la acción, (factor subjetivo) mientras que la extraordinaria por ser objetiva, correrá **contra toda clase de personas** sin consideración alguna del citado conocimiento, desde el momento en que nace el respectivo derecho. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)<sup>2</sup>*

Obsérvese que el Consejo de Estado, máxima autoridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha sido completamente diáfano al establecer que la prescripción derivada de las acciones del contrato de seguro, es decir, la contemplada en el artículo 1081 del Código de Comercio, puede ser alegada y debe ser reconocida cuando se manifieste en los procesos de responsabilidad fiscal. En otras palabras, considerando que el garante en este tipo de procesos se vincula como tercero civilmente responsable, es completamente claro que puede alegar en su defensa la prescripción de las acciones derivadas de la relación aseguradora, tal como se expone en el siguiente pronunciamiento:

*“**Conviene reiterar sobre este tema que el término de esa prescripción es distinto al término de vigencia de la póliza, que el siniestro debe ocurrir dentro de dicha vigencia para que nazca la obligación del garante o asegurador, y que la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros empieza a correr desde cuando acontezca el siniestro o de que el beneficiario o la autoridad competente,** como en este caso lo es la Contraloría General de la República, tenga conocimiento de su ocurrencia.*

Es relevante destacar que no solo el fallo mencionado anteriormente demanda de manera expresa el reconocimiento por parte de la Contraloría de la prescripción de la acción derivada del contrato

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de abril 22 de 2009. Expediente 14.667. C.P. Miryam Guerrero de Escobar; y, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 3 de mayo de 2000, Exp. 5360, M.P. Nicolás Bechara Simancas.

de seguro cuando sea aplicable, sino que también existen diversas decisiones en la misma línea, como se ejemplifica a continuación:

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

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

En ese sentido, al extrapolar el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado al caso que nos ocupa, se concluye que nos encontramos ante un caso típico de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro. Esto se evidencia en el certificado de entrega de la comunicación de vinculación de mi representada, el cual se emitió dos años después del conocimiento de los hechos por parte del ente de control fiscal. Razón suficiente para que el operador tenga por probada la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, so pena de incurrir en un vicio de ilegalidad del acto administrativo que no la tenga como probada.

El Consejo de Estado refiere de cara a la falta de motivación de fallo de responsabilidad fiscal lo siguiente:

*“En efecto, aunque el otorgar un espacio para el ejercicio del derecho a la defensa constituye un ámbito de protección del derecho al debido proceso, éste no se agota con tal garantía, pues **resulta imperativo que el operador jurídico realice un análisis material de las razones que invoca el acusado, a fin de validar o desvirtuar las mismas ofreciendo argumentos suficientes, de lo contrario la decisión por la ausencia de motivación puede resultar arbitraria, infundada y por consiguiente contraria al ordenamiento jurídico. Con lo anterior en manera alguna se está indicado que la motivación de los actos administrativos necesariamente debe ser extensa, pero sí que las razones expuestas en los mismos sean pertinentes y claras frente a las decisiones adoptadas, máxime, cuando éstas implican la atribución de responsabilidad luego de surtido un proceso en el que se le brinda a la parte acusada la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, lo que implica un esfuerzo de la autoridad competente de valorar los argumentos desarrollados, de motivar por qué los mismos son o no acertados a luz del ordenamiento jurídico, de lo contrario tal decisión adolece de la motivación debida y por ende vulnera el derecho al debido proceso.***

*En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. **Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende,***

<sup>3</sup> Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección primera, rad: 68001-23-15-000-2004-00654-01, c.p: rafael e. Ostau de lafont pianeta

se configura la nulidad del acto administrativo. ( )<sup>4</sup>

Por lo tanto, es fundamental considerar que en el presente caso se ha configurado la prescripción de las acciones derivadas de los contratos de seguro a través de los cuales se vinculó a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. En consecuencia, la garantía establecida en la Póliza Multirriesgo No. 63073994000000032 no puede ser afectada, dado que la prescripción se ha hecho efectiva respecto a los hechos que son objeto de la investigación fiscal. En definitiva, los actos administrativos deberán revocarse, por cuanto no se tuvo en cuenta al momento de su expedición la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

**5. AUSENCIA DE LAS CONDICIONES PARA QUE SE CONFIGURE UN SINIESTRO: PÉRDIDAS AMPARADAS POR LA PÓLIZA MULTIRRIESGO No. 63073994000000032**

Es imprescindible señalar que los actos administrativos proferidos en el proceso de responsabilidad fiscal No. 1148 deberán ser revocados, ya que no se tuvo en cuenta un aspecto esencial: el amparo extendido por mi representada en lo que respecta al Manejo Global de Sector Oficial. Este amparo solo se activa cuando se acredita que los servidores públicos o funcionarios de la entidad asegurada, en este caso el MUNICIPIO DE EL PAUJIL, han incurrido en actos u omisiones fraudulentos o deshonestos. Esto implica que se debe tipificar una conducta de tipo penal para que proceda su aplicación. Este argumento encuentra respaldo en el análisis realizado por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de la Sala de Casación Civil del 24 de julio de 2006, expediente 00191.

*“El seguro de manejo, por su parte, también fue creado por la precitada ley 225 de 1938, que en su artículo 2° señala que aquel tiene por objeto garantizar ‘el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los empleados públicos o a los particulares, a favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables’*

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, CP. Danilo Rojas Betancourth, en sentencia del 19 de junio de 2013, rad. No. 25000-23- 26-000-2000-02019 01(25472), manifestó:

**“...en la denominada póliza global de manejo, las entidades públicas o privadas se precaven frente a los perjuicios que pueden sufrir en su patrimonio con ocasión de la pérdida de sus fondos y bienes, proveniente de las actuaciones de sus empleados en ejercicio de sus cargos y como consecuencia de la administración, custodia o manejo de los bienes por parte de dichos servidores. Tratándose de las entidades estatales, el seguro de manejo la ampara de los actos que sean tipificados como delito contra la administración pública, es decir que, en estos casos, el riesgo está fundado en la administración dolosa o gravemente culposa de los bienes y valores confiados al funcionario debido a su cargo”**

Por su parte, la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante concepto No. 2002019456-1 del 12 de noviembre de 2002, define la concepción de la garantía de Manejo, en los siguientes términos:

**“El seguro de manejo tiene como objeto amparar al asegurado contra las pérdidas causadas por sus empleados con ocasión de la comisión de las conductas tipificadas en nuestro ordenamiento penal bajo los delitos de hurto, hurto calificado, abuso de confianza, falsedad y estafa”. (Subrayado y**

<sup>4</sup> Consejo de Estado. (2018, 9 de agosto). [Número de radicación: 76001-23-31-000-2004-03513-02]. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Bogotá D.C

*negrilla fuera del texto original)*

Bajo este estado de cosas, para que una pérdida sufrida por el asegurado genere una obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora (es decir que sea considerada como siniestro) se requiere un acto o infracción fraudulenta o deshonesta cometida por el funcionario, o por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en sus funciones, la cual debe presentarse durante la vigencia de la póliza. Lo anterior no significa que sea menester contar con una sentencia penal previa, sino que se acredite plenamente que se reúnen los elementos para un tipo penal y/o disciplinario.

Por lo tanto, los actos administrativos deberán ser revocados, ya que el fallo de responsabilidad fiscal no considera que el amparo de manejo tiene un alcance limitado y se enfoca en brindar cobertura en casos específicos. Su objetivo principal es proteger al asegurado ante pérdidas causadas por actos u omisiones fraudulentas o deshonestas cometidas por sus servidores públicos, así como por el incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en el ejercicio de sus funciones. Para que una pérdida sea considerada como siniestro y genere una obligación indemnizatoria por parte de la aseguradora, es necesario que el acto o infracción se haya cometido durante la vigencia de la póliza y que se cumplan los elementos necesarios para tipificar un delito o una falta disciplinaria, lo cual no se acreditó en el proceso de responsabilidad fiscal.

**6. LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL CAQUETÁ NO TUVO EN CUENTA LAS EXCLUSIONES CONCERTADAS AL INTERIOR DEL CONTRATO DE SEGURO POLIZA MULTIRRIESGO NO. 630-73-994000000032.**

Es imprescindible señalar que los actos administrativos proferidos en el proceso de responsabilidad fiscal No. 1148 deberán ser revocados, ya que, En materia de contrato de seguros, es menester señalar que los riesgos excluidos son una serie de coberturas que se excluyen de amparo, en cuyo caso de acaecimiento, eximen al asegurador de la obligación de satisfacer prestación alguna. Estas coberturas excluidas figuran expresamente en las condiciones generales y particulares de la Póliza. En tal sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, consejera ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, mediante sentencia del 27 de mayo de 2020, se refirió a las exclusiones de la siguiente manera:

*“Lo anterior, se reitera, en la medida que si bien desde la perspectiva de la normativa aplicable se cumplieron las condiciones generales de la póliza de seguros para que Seguros del Estado S.A. respondiera por el daño atribuido a la I.P.S. Universitaria de Antioquia, el juez en la valoración probatoria debió revisar si en el caso bajo examen se configuraba alguna de las exclusiones de responsabilidad fijadas contractualmente, en los términos señalados en el numeral 29 del referido contrato de seguro”<sup>5</sup>*

Así las cosas, se evidencia cómo por parte del Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se exhorta a los Jueces para tener en cuenta en sus providencias las exclusiones contenidas en los Contratos de Seguro. Ahora bien, hay que tener en cuenta el concepto No. 19999055614-2 proferido por la Superintendencia Financiera<sup>16</sup>, que al respecto ha dicho:

*“En relación con la exclusión: Sea lo primero manifestarle que dentro del ámbito de la libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, el asegurador en virtud de la facultad que consagra el artículo 1056 del Código de Comercio puede, salvo las restricciones legales, asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están*

<sup>5</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. consejera ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez de fecha 27 de mayo de 2020

*expuestos el interés asegurado, el patrimonio o la persona del asegurado. Es así como éste, mediante la suscripción de la póliza de seguro decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertos presupuestos, de tal manera que sólo en el evento de que se presenten éstos, deberá cumplir con su obligación de indemnizar. De igual forma, adicionalmente, puede incorporar en la póliza determinadas estipulaciones, contentivas de circunstancias que aun siendo origen del evento dañoso o efecto del mismo no obliguen al asegurador a la prestación señalada en el contrato de seguro, las cuales se conocen generalmente con el nombre de exclusiones". Negrilla y subrayado por fuera del texto original.*

En el caso en concreto, de la lectura acuciosa de las condiciones generales de la Póliza Multirriesgo No. 630-73-994000000032, se puede observar que se encuentra la siguiente:

- 1. MERMAS, DIFERENCIAS DE INVENTARIOS, DESAPARICIONES, O DAÑOS QUE SUFRAN EL DINERO, LOS BIENES O LOS VALORES POR CUALQUIER CAUSA NO IMPUTABLE A LA CONDUCTA O ACTIVIDAD DE CUALQUIER TRABAJADOR DEL ASEGURADO.**
- 2. PAGOS REALIZADOS A TERCEROS EQUIVOCADAMENTE O DE CRÉDITOS CONCEDIDOS A TERCEROS NO PAGADOS POR CUALQUIER CAUSA, SALVO CUANDO LA CONDUCTA SE TIPIFIQUE COMO UNO DE LOS DELITOS CUBIERTOS POR ESTA PÓLIZA.**

En virtud de lo anterior, se deberán revocar los actos administrativos, puesto que el hecho objeto de la investigación fiscal se encuentra excluido del amparo contemplado en la Póliza Multirriesgo No. 630-73-994000000032, dado que el pago efectuado por parte del municipio asegurado fue realizado de manera equivocada, ya que supuestamente el avalúo no se encontraba vigente para la época de la solemnización del negocio jurídico de compraventa sobre el lote de terreno identificado con la matrícula inmobiliaria No. 420-109661. Este hecho constituye una merma no imputable al servidor público y un pago erróneo realizado a terceros. En consecuencia, los actos administrativos proferidos al interior del proceso fiscal deberán ser revocados, en razón de que el operador fiscal no tuvo en cuenta las exclusiones pactadas en el contrato de seguro.

**7. FALTA DE CONSIDERACIÓN DEL DEDUCIBLE PACTADO EN LA PÓLIZA MULTIRRIESGO No. 630-73-994000000032 EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Los actos administrativos proferidos en el proceso de responsabilidad fiscal No. 1148 deben revocarse, por cuanto no se tuvo en cuenta el deducible pactado en la póliza de seguro. En el fallo de responsabilidad fiscal No. 004 del 20 de junio de 2024, la Contraloría Departamental del Caquetá omitió considerar el deducible estipulado en la Póliza Multirriesgo No. 630-73-994000000032, pese a que la carátula del contrato de seguro se encuentra anexa al expediente del proceso fiscal. Esta situación denota una ausencia de análisis frente a la relación con el tercero civilmente responsable, lo que constituye un defecto fáctico imputable al operador fiscal, al no advertir en su fallo el deducible debidamente pactado entre las partes en el contrato de seguro.

Debe señalarse que la Contraloría Colegiada del Caquetá incurrió en un error al no considerar que la obligación reclamada era improcedente y, aun así, omitió la aplicación del deducible pactado en la póliza. El deducible corresponde a la fracción de la pérdida que debe asumir directamente el asegurado, y en este caso, se estipuló un valor equivalente al 10% del monto de la pérdida, con un mínimo de 5.00 SMMLV para cada amparo. La omisión de este aspecto denota una falta de análisis y comprensión del contenido contractual, ya que el deducible debía ser aplicado conforme a las condiciones pactadas entre las partes, tal como se evidencia en el siguiente apartado:

MANEJO GLOBAL SECTOR OFICIAL

DEDUCIBLES: 10.00 % DEL VALOR DE LA PERDIDA - Mínimo: 5.00 SMLV

Por otra parte, y de acuerdo con la normatividad vigente, la Superintendencia Financiera de Colombia en Concepto No. 2019098264 del 29 de agosto de 2019, ha sido clara en definir en qué consiste el deducible indicando lo siguiente:

*(...) Sin embargo, es preciso señalar que en nuestro ordenamiento jurídico no existe disposición que obligue al asegurador a indemnizar conforme a determinado régimen específico, en consecuencia, sea que la incapacidad o la lesión se acredite en las formas mencionadas en su comunicación, la fijación del monto de la indemnización se rige por las estipulaciones que al respecto hubieren pactado el tomador y el asegurador.*

**Dicho esto, en una póliza donde se ampara la responsabilidad civil extracontractual el monto de la indemnización puede verse disminuido si las partes han pactado que un porcentaje de la pérdida se asumirá a título de deducible por el asegurado, convenio que resulta legalmente viable, de acuerdo con nuestro ordenamiento mercantil. En efecto, la Sección I del Capítulo II, Título V, Libro Cuarto del Código de Comercio, en su artículo 1103, consagra dentro de los principios comunes a los seguros de daños la posibilidad de pactar, mediante cláusulas especiales, que el asegurado "...deba soportar una cuota en el riesgo o en la pérdida, o afrontar la primera parte del daño".**

**Una de tales modalidades, la denominada deducible, se traduce en la suma que el asegurador descuenta indefectiblemente del importe de la indemnización, de tal suerte que en el evento de ocurrencia del siniestro no indemniza el valor total de la pérdida, sino a partir de un determinado monto o de una proporción de la suma asegurada, con el objeto de dejar una parte del valor del siniestro a cargo del asegurado. El deducible, que puede consistir en una suma fija, en un porcentaje o en una combinación de ambos, se estipula con el propósito de concientizar al asegurado de la vigilancia y buen manejo del bien o riesgo asegurado.**

**Por tanto, el valor del ofrecimiento extendido por la compañía aseguradora podría variar en función de los perjuicios sufridos por el reclamante, así como los elementos probatorios que se hubieren allegado para acreditar el valor de la pérdida, conforme lo presupuestado en el artículo 1077 del código de comercio, aunado a las condiciones generales y particulares pactadas en la póliza, como lo son el límite del valor asegurado, el deducible pactado con el asegurado, entre otros factores (...).**

Sumado a lo anterior, se evidencia en la liquidación de créditos correspondiente al proceso de cobro persuasivo No. 1148, emitida por la Contraloría Colegiada del Caquetá, que no se tuvo en cuenta el deducible estipulado en la póliza de seguros de la Aseguradora Solidaria de Colombia. En esta liquidación, que establece un total a pagar de \$92,230,000, se omite este aspecto esencial, lo que genera un cálculo erróneo y un agravio injustificado a la compañía de seguros. La falta de consideración del deducible no solo contraviene las estipulaciones contractuales acordadas entre las partes, sino que también vulnera los principios de equidad y justicia que deben regir la ejecución de actos administrativos. Por lo tanto, resulta imperativo revisar y ajustar la liquidación, descontando el deducible correspondiente, para reflejar un monto que cumpla con las condiciones pactadas en el contrato de seguro y asegurar un tratamiento justo y equitativo para todas las partes involucradas.

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL CAQUETÁ  
DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
LIQUIDACIÓN DE CRÉDITOS

PROCESO COBRO PERSUASIVO: PRF 1148

EJECUTADO: COMPAÑIA DE SEGUROS SOLIDARIA DE COLOMBIA

PORCENTAJE DE INTERESES: 12.00%

CAPITAL: 90.000.000,00

FECHA DE EJECUTORIA: 17/07/2024

COSTAS: -

FECHA INICIAL DE LIQUIDACIÓN: 17/07/2024

FECHA FINAL DE LIQUIDACIÓN: 30/09/2024

| TOTALES A COBRAR     |                  |
|----------------------|------------------|
| CAPITAL              | 90.000.000,00    |
| INTERESES MORATORIOS | 2.250.000,00     |
| COSTAS               | -                |
| TOTAL A PAGAR        | \$ 92.250.000,00 |

Cuenta Depósitos Judiciales No. 189019196155 del Banco Agrario  
Hacer la consignación a nombre de la Contraloría Departamental del Caquetá, indicando el No. del Proceso, así como el nombre y número de identificación del responsable del Cobro.  
NIT CONTRALORIA 891190246-1

En atención a lo expuesto, los actos administrativos proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 1148 deben ser revocados, ya que no se tuvo en cuenta el deducible pactado en la Póliza Multirriesgo No. 630-73-994000000032, lo cual constituye un defecto fáctico en el fallo de responsabilidad fiscal No. 004 del 20 de junio de 2024. La Contraloría Departamental del Caquetá omitió aplicar este deducible, a pesar de que la carátula de la póliza estaba debidamente anexada al expediente. Por lo tanto, es procedente la revocatoria de los actos administrativos proferidos, en aras de restablecer el equilibrio contractual y evitar un enriquecimiento sin causa en perjuicio de mi representada.

## 8. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

La revocatoria directa resulta procedente en el presente asunto, dado que se ha demostrado que los actos administrativos proferidos por la Contraloría Colegiada del Caquetá, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 1148, generaron un agravio injustificado a la Aseguradora Solidaria de Colombia. Esto se debe a que no se tuvo en cuenta la normativa aplicable a la relación asegurado-asegurador, la cual hubiera orientado el fallo de manera favorable para la compañía de seguros, considerando que no se cumplían las condiciones pactadas en la póliza de seguro No. 630-73-994000000032.

La Contraloría omitió, al momento de proferir los actos administrativos, la Circular No. 005 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Contraloría General de la República, titulada “Aspectos a Tener en Cuenta para la Vinculación de las Compañías de Seguros dentro de los Procesos de Responsabilidad Fiscal”. En dicha circular se destacan los siguientes puntos:

• *Las compañías de seguros no son gestores fiscales, por ende, su responsabilidad se limita a la asunción de ciertos riesgos en las condiciones previstas en el contrato de seguros.*

• **Las obligaciones de la aseguradora tienen límites, entre otros, la suma asegurada, la vigencia, los amparos, las exclusiones, los deducibles, los siniestros, establecidos en el clausulado del contrato de seguros correspondiente.**

• **Es importante que, además de identificar la modalidad de cobertura, el operador fiscal verifique los demás elementos de la póliza, como su periodo de prescripción, de retroactividad, las exclusiones que establezca, sus amparos, deducible, valor y de ser posible determinar si la misma ya había sido afectada, lo cual puede afectar la suma asegurada.**

• **El operador fiscal debe identificar con absoluta claridad cuáles son las modalidades de cobertura (descubrimiento, ocurrencia, o reclamación-claims made), así como su vigencia, los periodos de cobertura temporal retroactiva o no de las respectivas pólizas, y demás condiciones, para determinar cuál de ellas se afectará en curso del proceso de responsabilidad fiscal. (...) Y si la modalidad del seguro es por reclamación o “claims made” deberá afectarse la póliza vigente al momento de proferir el auto de apertura o de vinculación de la aseguradora.**

**• El operador fiscal deberá verificar que no se realice una indebida acumulación de vigencias o de valores asegurados de las pólizas de seguros y en consecuencia la vinculación de la aseguradora se hará con sujeción a la respectiva modalidad prevista en el contrato de seguro.**

**• El operador fiscal dentro del ejercicio de verificación antes señalado, debe analizar tanto las condiciones generales como particulares en las cuales se determinan las coberturas y exclusiones de la póliza, vinculando únicamente el valor del amparo al que se refiere el hecho investigado.**

**Se considera de la mayor importancia, que en lo sucesivo, se realice el estudio temprano, oportuno e integral de todas las pólizas de seguros que puedan llevar a la declaratoria de responsabilidad civil dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 389 de 1997, el Código de Comercio y las cláusulas contractuales de los respectivos contratos de seguros, en armonía con las normas especiales que regula en el proceso de responsabilidad fiscal...” (Énfasis fuera del texto original)**

En definitiva, la Contraloría Colegiada del Caquetá inobservó los parámetros establecidos para el estudio de la póliza vinculada al proceso de responsabilidad fiscal No. 1148, ya que en ninguno de sus actos administrativos se evidencia un análisis adecuado del contrato de seguro relacionado. Esta omisión constituye un vicio de nulidad por falta de motivación y falsa motivación de los actos administrativos, generando un agravio injustificado a la Aseguradora Solidaria de Colombia. Por lo tanto, la solicitud de revocatoria directa debe considerar a fondo las actuaciones de la Contraloría para establecer si se aplicaron debidamente las disposiciones legales sobre la relación asegurado-asegurador. Esto incluye el cumplimiento del estudio temprano, oportuno e integral de todas las pólizas de seguros que puedan llevar a la declaratoria de responsabilidad civil, conforme a las disposiciones de la Ley 389 de 1997, el Código de Comercio y las cláusulas contractuales, en armonía con las normas especiales que regulan el proceso de responsabilidad fiscal.

## **V. PRUEBAS**

Solicito se tengan y practiquen como tales las siguientes:

1. Copia Fallo Fiscal No. 004 de fecha 20 de junio de 2024.
2. Copia Resolución No. 217 por la cual se resuelve grado de consulta.
3. Liquidación de crédito expedida por la contraloría Departamental del Caquetá.
4. Poder para actuar.

## **VI. NOTIFICACIONES**

El suscrito y mi representada recibirán notificaciones en la Calle 69 No. 4 - 48, oficina 502 de la ciudad de Bogotá y en la dirección de correo electrónico [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co)

Respetuosamente,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**

C.C. No 19.395.114 de Bogotá D.C.

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