

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA

E.

S.

D.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 47001233300020240013900
DEMANDANTE: IGLESIA CENTRO CRISTIANO AVIVAMIENTO Y OTROS
DEMANDADO: CONTRALORÍA DE LA REPÚBLICA – GERENCIA
DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL MAGDALENA
TERCERO CON INTERÉS: LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C Y OTRO

REFERENCIA: CONTESTACIÓN DE DEMANDA

HERRERA & ASOCIADOS ABOGADOS S.A.S, sociedad comercial identificada con NIT. 900.701.533-7, con domicilio en la ciudad de Cali, en calidad de apodera general de **LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C**, sociedad comercial, legalmente constituida, con domicilio en la ciudad Bogotá con NIT. 860.028.415-5, de conformidad con la escritura pública 2779 del 2 de diciembre de 2022 que se anexa a la presente, encontrándose dentro del término concedido, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA** promovida por la **IGLESIA CENTRO CRISTIANO AVIVAMIENTO AD PARA LAS NACIONES**, en contra de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA - GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL MAGDALENA**, en calidad de tercero con interés directo, con fundamento en los artículos 227 del Código de Procedimiento Administrativo y artículo 71 y siguientes del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa de la norma antes citada, para que en el momento en que se vaya a definir el litigio se tengan en cuenta los fundamentos fácticos y jurídicos que se exponen a continuación:

I. OPORTUNIDAD

El presente escrito se presenta dentro de la oportunidad otorgada por el H. Tribunal Administrativo del Magdalena en auto admisorio del 13 de septiembre de 2024, el cual fue notificado por estado del 17 de septiembre de 2024.

En consideración a que la notificación personal, de conformidad con la ley 2213 de 2022, se surtió el día 17 de septiembre de 2024, nos encontramos dentro del término y oportunidad procesal para realizar la presente contestación de demanda.

II. FRENTE A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

FRENTE AL HECHO PRIMERO: Es cierto, así consta en Resolución No. 0114 del 30 de

enero del 2012 y en el contrato de prestación de servicios educativos No.167 de 2016 aportados por la parte demandante.

FRENTE AL HECHO SEGUNDO: Es cierto así consta en el contrato de prestación de servicios educativos No.167 de 2016 aportado por la parte demandante.

FRENTE AL HECHO TERCERO: Es cierto, así consta e así consta en el contrato de prestación de servicios educativos No.167 de 2016 aportado por la parte demandante.

FRENTE AL HECHO CUARTO: Es cierto, así consta en la documental *“Modificación contrato 167 de 2016-IGLESIA CENTRO CRISTIANO AVIVAMIENTO AD PARA LAS NACIONES.”*

FRENTE AL HECHO QUINTO: Es cierto, así consta en el acta de inicio del Contrato de prestación de servicios educativos No.167 de 2016, informe de ejecución final y documento de Liquidación del contrato No. 167 de 2016.

FRENTE AL HECHO SEXTO: Es cierto, así consta en registro civil de defunción del señor JUAN BAUTISTA ANGARITA VILLALOBOS.

FRENTE AL HECHO SEPTIMO: Es cierto, tal acto administrativo hace parte del expediente administrativo de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Magdalena.

FRENTE AL HECHO OCTAVO: Es cierto, tal acto administrativo fue aportado por la parte demandante y hace parte del expediente administrativo de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Magdalena.

FRENTE AL HECHO NOVENO: Es cierto, tal acto administrativo fue aportado por la parte demandante y hace parte del expediente administrativo de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Magdalena.

FRENTE AL HECHO DÉCIMO: Es cierto, los recursos fueron impetrados tanto por los investigados como por mi representada al resultar afectada en calidad de tercero civilmente responsable dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

FRENTE AL HECHO UNDÉCIMO: Es cierto, así consta en el acto administrativo que fue aportado por la parte demandante y también reposa en el expediente administrativo de la Contraloría General de la Republica – Gerencia Departamental Colegiada del Magdalena.

FRENTE AL HECHO DUODÉCIMO: Es cierto, de conformidad con la constancia ejecutoria que hace parte de las documentales aportadas por la parte demandante

FRENTE AL HECHO DÉCIMO TERCERO: Es cierto, así como también presuntas omisiones de parte de los investigados que, para el ente fiscal, configuraron la culpa grave como titulo de imputación.

FRENTE AL HECHO DÉCIMO CUARTO: Es cierto, en el contrato de prestación de servicios educativos No.167 de 2016 aportado por la parte demandante.

FRENTE AL HECHO DÉCIMO QUINTO: A mi prohijada no le consta ni directa ni indirectamente la aseveración de la parte actora respecto de la atención a niños de comunidades indígenas, por lo cual, me atengo a lo que resulte probado dentro del proceso.

FRENTE AL HECHO DÉCIMO SEXTO: Es cierto, la Gerencia Departamental del Magdalena, no tomó en consideración las pruebas que acreditaban que el contratista efectivamente había cumplido con el objeto contractual del Contrato de prestación de servicios educativos No.167 de 2016.

FRENTE AL HECHO DÉCIMO SEPTIMO: Es cierto, el ente fiscal incurrió en yerros en la estimación del daño patrimonial del Estado, que viciarían de nulidad los actos administrativos expedidos como se expondrá posteriormente en el presente escrito.

FRENTE AL HECHO DÉCIMO OCTAVO: Es cierto, de conformidad con las ordenes de pago emitidas por la secretaria de hacienda del municipio de Ciénaga - Magdalena

FRENTE AL HECHO DÉCIMO NOVENO: Es cierto, el ente fiscal incurrió en yerros en la estimación del daño patrimonial del Estado, que viciarían de nulidad los actos administrativos expedidos como se expondrá posteriormente en el presente escrito.

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO: Es cierto, como se argumentó en el Proceso de responsabilidad fiscal No. PRF 2018 – 00833 y se argumentara en esta instancia judicial, el contratista cumplió con el objeto contractual para el que fue contratado.

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO PRIMERO: Es cierto, esos fueron los principales argumentos por los cuales el ente fiscal soporto el presunto daño patrimonial del Estado.

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO SEGUNDO: Es cierto, el ente fiscal no logró acreditar suficientemente la culpa grave de los investigados como se expondrá mas adelante en el presente escrito.

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO TERCERO: Es cierto, el ente fiscal no logró acreditar suficientemente la culpa grave de los investigados como se expondrá más adelante en el presente escrito.

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO CUARTO: No es un hecho, es una consideración jurídica

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO QUINTO: No es un hecho, es una consideración jurídica.

FRENTE AL HECHO VIGÉSIMO SEXTO: Es cierto, así consta en constancia de no conciliación aportada al acervo probatorio por la parte demandante.

III. FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

A LA PRETENSIÓN 1: Coadyuvo la presente pretensión, toda vez que los actos administrativos demandado fueron expedidos con violación de las normas en que debían fundarse y con falsa e indebida motivación, de conformidad con los argumentos que expondré.

A LA PRETENSIÓN 1.1: Coadyuvo la presente pretensión teniendo en cuenta que el Auto No. 433 de 24 de diciembre de 2022 se expidió con inobservancia de las normas en que debía fundarse y con falsa e indebida motivación, de conformidad con los argumentos que expondré.

A LA PRETENSIÓN 1.2: Coadyuvo la presente pretensión toda vez que el Fallo No. 02 por medio del cual se decidió de fondo el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. PRF2018-00833, fue expedido con violación de las normas en que debía fundarse y con falsa e indebida motivación de conformidad con los argumentos que expondré.

A LA PRETENSION 1.3: Coadyuvo la presente pretensión toda vez que el Auto No. URF2 – 1337 del 2 de noviembre de 2023, por medio del cual se surte un grado de consulta y se resuelve unos recursos de apelación, fue expedido con violación de las normas en que debía fundarse y con falsa e indebida motivación de conformidad con los argumentos que expondré.

A LA PRETENSION 2: Coadyuvo la presente pretensión, en caso de nulitarse los actos administrativos, se revoque la sanción pecuniaria impuesta a los investigados y a mi representada como tercero civilmente responsable dentro del marco del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF 2018 – 00833.

A LA PRETENSIÓN 3: Coadyuvo la presente a efectos de que se de cumplimiento con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

A LA PRETENSIÓN 4: Coadyuvo la condena en costas a la parte demandada.

IV. EXCEPCIONES DE FONDO

El Fallo No. 002, por medio del cual se decidió de fondo el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2018-00833, del 30 de mayo de 2023 y del Auto No. URF2-1337, del 2 de noviembre de 2023, por medio del cual se surte un grado de consulta y se resuelven unos recursos de apelación contra el Fallo con responsabilidad fiscal No.002 dentro Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2018-00833, será citados textualmente o se denominarán como “**los actos administrativos**” en el presente acápite.

1. VICIOS DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AL SER EXPEDIDOS CON VIOLACIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE - ARTÍCULO 5 DE LA LEY 610 DE 2000 – AUSENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL DEL ESTADO

En términos generales, para que se configure y reconozca la existencia de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es indispensable que en el acervo probatorio queden plenamente acreditados todos y cada uno de los elementos constitutivos de la misma, esto es, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al gestor fiscal, un daño patrimonial del Estado y un nexo causal entre los elementos previamente expuestos. En efecto, lo anterior ha sido establecido por la regulación colombiana, específicamente por el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, el cual es claro al establecer lo siguiente:

“ARTICULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”

Al respecto, frente a los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 2108483, consejero Ponente Dr. Alberto Yepes Barreiro, se ha manifestado en los mismos términos que se han venido desarrollando, como a continuación se expone:

“Para que pueda proferirse decisión declarando la responsabilidad fiscal es menester que en el procedimiento concurren tres características: (i) Un elemento objetivo consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación. (ii) Un

elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa. (iii) Un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal”.

En este sentido, a continuación, se argumentarán las razones por las cuales en el caso bajo estudio no se encuentran demostrados, siquiera sumariamente, la configuración de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en particular el daño patrimonial al Estado y el dolo o culpa grave en la conducta del gestor fiscal.

1.1 Inexistencia de un Daño Cierto y Cuantificable

La determinación de responsabilidad fiscal en Colombia está sujeta a estrictos principios de legalidad, debido proceso, y derecho a la defensa y contradicción. El artículo 5 de la Ley 610 de 2000 establece que la existencia de un daño patrimonial debe ser cierta, cuantificable y demostrable, evitando así que se impongan sanciones fiscales basadas en suposiciones o en apreciaciones subjetivas. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha enfatizado sobre la acreditación de un daño patrimonial al estado de la siguiente manera:

“Para que se configure un daño patrimonial en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, este debe ser cierto, real y cuantificable. No es suficiente con una presunción de detrimento; es necesario que exista una afectación efectiva al patrimonio del Estado que se pueda demostrar con pruebas claras y concretas, de tal manera que se eliminen las dudas y se asegure que la decisión administrativa sea objetiva y justa.”¹

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado también han reiterado que el derecho al debido proceso exige que toda decisión administrativa se sustente en pruebas que permitan acreditar la ocurrencia del daño patrimonial. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado que:

“el daño que se alega debe ser demostrado de manera clara y fehaciente, y no puede ser resultado de inferencias o suposiciones sin soporte probatorio adecuado”²

Además, la Contraloría General de la República ha resaltado la importancia de que las auditorías fiscales se fundamenten en una cuantificación precisa y detallada del presunto daño. En sus pronunciamientos, la Contraloría ha señalado que:

“para que se configure responsabilidad fiscal, es indispensable que el daño al patrimonio público esté debidamente probado y cuantificado, de modo que se

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de marzo de 2014, Exp. 25000-23-26-000-2006-00242-01

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de septiembre de 2013, Exp. 05001-23-31-000-1998-01474-01).

pueda acreditar que el daño no es simplemente posible, sino real y cierto”³

En el contexto de los principios de contradicción y defensa, el Consejo de Estado ha subrayado la importancia de que los hallazgos fiscales permitan una adecuada refutación y defensa por parte de los implicados. De lo anterior que, es de suma importancia que los hallazgos los cuales pretenden constituir el daño patrimonial no vulneren los derechos de los terceros vinculados y se mantenga dentro de los límites del debido proceso.

En el presente caso, el informe técnico presentado en el proceso de responsabilidad fiscal no cumple con el estándar probatorio exigido por la Ley 610 de 2000 y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Si bien se argumentó una diferencia entre el valor del contrato y el monto efectivamente pagado, esta diferencia responde a ajustes acordados durante la ejecución contractual y a la reducción de beneficiarios, factores que fueron reconocidos formalmente en el acta de liquidación de 2017.

Imagen 1

Cordial saludo.

A continuación, me permito hacer una descripción al detalle de la liquidación del contrato de servicio educativo No 167 de mayo de 2016, suscrito entre la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE CIÉNAGA** y el **CENTRO CRISTIANO AVIVAMIENTO PARA LAS NACIONES**.

El contrato se firmó el 25 de mayo con objeto de prestar servicio educativo para atender 1078 niños en la parte rural alta del municipio de ciénaga, en donde el valor por cada estudiante atendido sería de \$1.941.786,9, y el valor total de contrato un valor de \$2.091.147.416.00, pagaderos de la siguiente manera:

DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE	VALOR	CONDICIONES
ANTICIPO	50%	\$1.045.573.708,00	CON LA FIRMA DEL CONTRATO
PAGO PARCIAL 1	15%	\$313.672.000,00	PRESENTACIÓN INFORME
PAGO PARCIAL 2	15%	\$313.672.000,00	PRESENTACIÓN INFORME
PAGO FINAL	20%	\$418.229.000,00	PRESENTACIÓN ACTA FINAL Y ACTA DE LIQUIDACIÓN

Pero mediante modificación No 001 de julio de 2016 se hace una modificación de contrato en donde se reduce a 970 la cantidad de niños a contratar, de acuerdo a la información obtenida por el Sistema De Matricula Oficial (SIMAT) sosteniendo el valor por estudiante en \$1.941.786,9, y en donde se cambia la modalidad de pago del contrato a: CUATRO PAGOS PARCIALES DE \$470.883.323,00, sumando un total de \$1.883.53.002.

³ Contraloría General de la República, Resolución No. 0017 de 2010

Imagen 2

Al momento de realizar la liquidación del contrato se observa en SIMAT en un reporte mes a mes la siguiente variación:	
MES	CANTIDAD
JUNIO	970
JULIO	970
AGOSTO	878
SEPTIEMBRE	863
OCTUBRE	858
NOVIEMBRE	837
DICIEMBRE	837
Como se puede observar en la tabla en diciembre el cierre del año es de 837 estudiantes y al multiplicar el número de niños por el valor a cancelar por estudiante, es decir:	

Imagen 3

837 X \$1.941.786,9 = 1.625.275.635,3.			
Al reconocer que la IGLESIA CENTRO CRISTIANO PARA LAS NACIONES compro y entrego la totalidad de ayudas educativas pactadas al inicio del contrato, sostuvo la planta docente a pesar de la disminución de estudiantes durante la vigencia del mismo, se le reconoce proporcionalmente el valor a pagar por niño de acuerdo al tiempo de permanencia de cada uno como se describe a continuación:			
DETALLE	No ESTUDIANTES	DIFERENCIA ESTUDIANTES	VALOR
Costo anual por estudiante			\$1.941.786,9
Costo mensual por estudiante			\$277.398,1286
Alumnos a reconocer junio	970	0	0
Alumnos a reconocer julio	970	0	0
Alumnos a reconocer agosto	878	92	\$76.561.883,49
Alumnos a reconocer septiembre	863	15	\$16.643.887,71
Alumnos a reconocer octubre	858	5	\$6.934.953,214
Alumnos a reconocer noviembre	837	21	\$34.952.164,2
Alumnos a reconocer diciembre	837	0	0
Total, a reconocer			\$135.092.888,6

Imagen 4

Por tal razón el valor del contrato es de \$1.760.368.524,3, y al descontar servicios públicos y optómetra nos da el siguiente valor:

CONCEPTO	VALOR
SERVICIOS PÚBLICOS	\$40.267.036,00
OPTÓMETRA	\$12.600.000,00
80 ayudas educativas no entregadas	\$ 15.520.000,00
TOTAL, A DESCONTAR	\$ 68.987.036,00

Haciendo la diferencia del valor total menos el valor a descontar nos arroja el siguiente resultado:

CONCEPTO	VALOR
VALOR TOTAL	\$1.760.368.524,3
VALOR A DESCONTAR	\$ 68.987.036,00
TOTAL	\$ 1.691.381.488,30

Al este valor total del contrato se le resta los pagos ya efectuados, nos da lo siguiente:

CONCEPTO	FECHA	VALOR
PRIMER PAGO	3/08/2016	\$470.883.323,03
SEGUNDO PAGO	16/11/2016	\$470.883.323,3
TERCER PAGO	23/12/2016	\$318.835.333,00
CUARTO PAGO	28/12/2016	\$152.047.990,00
SALDO	A PAGAR:	\$ 278.731.518,91

En conclusión:

DETALLE	VALOR
VALOR AL INICIAR CONTRATO	\$1.883.533.002,00
VALOR AL FINALIZAR CONTRATO	\$ 1.691.381.488,30
DIFERENCIA	\$ 192.151.513,70

En este sentido, el supuesto daño patrimonial no es cierto ni cuantificable, ya que los montos pagados al contratista fueron acordados en función del número de estudiantes efectivamente atendidos, una cifra que fue objeto de auditorías y ajustes conforme a los lineamientos del contrato. El fallo de responsabilidad fiscal se basa en una simple variación de cifras sin establecer una pérdida efectiva y verificable para el Estado, violando así los principios de legalidad y debido proceso.

1.2 Carencia de Soportes Documentales para Cuantificar la Supuesta Pérdida

Además, el informe técnico que fundamentó el fallo con responsabilidad fiscal, omitió considerar que la ausencia de soportes documentales para ciertos ítems no constituye, en

sí misma, una prueba de detrimento. En lugar de una afectación real al patrimonio estatal, lo que existió fue una diferencia en los valores debido a las modificaciones en la ejecución del contrato. Como lo ha reiterado el Consejo de Estado:

“la existencia de un daño patrimonial requiere de una afectación que sea real y verificable, no bastando meras inconsistencias documentales o de ejecución”⁴

Con base en lo anterior, se concluye que en el caso concreto no se configuró un daño patrimonial cierto y cuantificable, ya que no se ha demostrado una pérdida efectiva para el Estado.

En el mismo sentido el despacho deberá tener en cuenta que en el Proceso de Responsabilidad No. PRF-2018-00833, se evidenció una carencia de soportes documentales para cuantificar la supuesta pérdida o detrimento patrimonial. En un proceso de responsabilidad fiscal, la carga de la prueba recae en la administración, quien debe acreditar la existencia de un daño patrimonial cierto y debidamente cuantificado.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y los lineamientos de la Contraloría General de la República, destacan que no basta con la ausencia de documentos para asumir una pérdida patrimonial; es indispensable que la cuantificación del daño esté soportada en pruebas claras y precisas que demuestren una afectación económica concreta. La mera falta de documentación no puede constituirse automáticamente en una prueba de detrimento, ya que podría violar los principios de legalidad y debido proceso. En este sentido ha confirmado el H. Consejo de Estado lo siguiente:

“la existencia de un daño patrimonial debe probarse mediante pruebas que demuestren objetivamente el impacto en el patrimonio estatal, y no basarse en apreciaciones subjetivas o en simples omisiones documentales”⁵

Asimismo, la Contraloría General de la República ha sido clara en sus conceptos sobre la importancia de que el detrimento patrimonial se soporte en pruebas específicas que permitan una cuantificación adecuada del presunto daño. Según la entidad:

“la falta de soportes no puede traducirse automáticamente en detrimento, pues ello implicaría asumir que cualquier inconsistencia en la documentación es sinónimo de daño, lo cual contraría el principio de presunción de inocencia y pone en riesgo los derechos de defensa de los implicados”⁶

En el caso en concreto, el informe técnico que sirvió de base para el fallo de responsabilidad fiscal se sustenta en la ausencia de ciertos documentos y soportes contables,

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de marzo de 2014, Exp. 25000-23-26-000-2006-00242-01

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de agosto de 2010, Exp. 25000-23-26-000-2004-00052-01

⁶ Contraloría General de la República, Resolución No. 145 de 2013

especialmente en lo relacionado con algunos componentes del contrato, como adecuaciones físicas y suministros pedagógicos. Sin embargo, esta falta de documentación no constituye prueba suficiente de una pérdida económica para el Estado, ya que el simple hecho de no contar con algunos documentos no implica, per se, que haya existido un detrimento patrimonial. Como lo hemos visto en párrafos anteriores, la omisión de ciertos soportes no equivale automáticamente a un daño, ya que la administración debe demostrar de forma clara y concreta cómo esta falta de documentos genera un perjuicio cuantificable.

La jurisprudencia establece que el daño patrimonial solo puede considerarse probado cuando existe evidencia concreta de una pérdida monetaria. En este caso, el informe no aporta pruebas suficientes de que la ausencia de soportes documentales haya resultado en un daño directo y verificable para el patrimonio estatal. Así, cualquier deducción de detrimento basada únicamente en la falta de documentos carece de fundamento jurídico y probatorio, violando el principio de legalidad y los derechos de contradicción y defensa.

1.3 Inconsistencias en el método de cálculo del presunto detrimento patrimonial.

El cálculo del daño patrimonial en procesos de responsabilidad fiscal requiere una metodología clara, objetiva y acorde con la naturaleza de los hechos investigados. La jurisprudencia del Consejo de Estado y los lineamientos de la Contraloría General de la República establecen que la determinación del detrimento debe basarse en un método de cálculo que sea consistente, preciso y ajustado a los términos contractuales y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Un cálculo arbitrario o sin soporte metodológico adecuado podría llevar a conclusiones erróneas y generar una afectación indebida al derecho de defensa y al debido proceso de los involucrados. Respecto de este punto el H. Consejo de Estado ha indicado que la entidad fiscalizadora debe:

“aplicar métodos adecuados de valoración y utilizar herramientas técnicas que permitan obtener una cuantificación objetiva, evitando que los cálculos se basen en suposiciones o presunciones que puedan ser refutadas por falta de rigor”⁷

En el presente caso, el informe técnico de la Contraloría presenta inconsistencias significativas en el método de cálculo del presunto detrimento patrimonial, en particular al emplear una “canasta educativa” como referencia de los costos, sin ajustar estos valores a las especificidades del contrato en cuestión. La metodología utilizada omite aspectos claves, como las reducciones en la cobertura de estudiantes y las adecuaciones acordadas en la liquidación del contrato, generando una cuantificación desproporcionada y arbitraria que no se ajusta a los principios de objetividad y realidad.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 2013, Exp. 25000-23-26-000-2004-01935-01

Estas inconsistencias en el cálculo contravienen la jurisprudencia del Consejo de Estado, que establece que los valores utilizados deben ser reales y corresponder a la ejecución contractual efectiva. Al no reflejar los costos ni las condiciones acordadas y modificadas contractualmente, el cálculo del supuesto daño no solo es erróneo, sino que además se aleja de la realidad fáctica del contrato. Este método de cuantificación, al basarse en suposiciones y sin soportes técnicos ajustados al contexto contractual, no cumple con el estándar probatorio exigido para imponer una sanción fiscal y afecta el derecho de defensa de *La Equidad Seguros Generales O.C.*

2. VICIOS DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERIAN FUNDARSE Y ATRAVES DE UNA FALSA MOTIVACIÓN POR CUANTO NO SE PROBÓ SUFICIENTEMENTE LA CULPA GRAVE DE LOS INVESTIGADOS

En el proceso de responsabilidad fiscal, la Ley 610 de 2000 establece como elementos esenciales para declarar la responsabilidad fiscal el dolo o la culpa grave del investigado. El artículo 5 de esta ley señala que la responsabilidad fiscal únicamente se configura cuando el daño al patrimonio del Estado es causado con dolo o culpa grave en la gestión fiscal. Esto implica una evaluación subjetiva sobre la intención o el nivel de negligencia del presunto responsable, siendo fundamental demostrar la voluntad deliberada de causar daño (dolo) o una negligencia extrema en el cumplimiento de sus funciones (culpa grave).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en este sentido, señalando que para establecer la responsabilidad fiscal es necesario probar la intención dañina o la falta de diligencia debida. En decisiones recientes, el Consejo de Estado ha reiterado que solo mediante pruebas concluyentes de dolo o culpa grave puede configurarse esta responsabilidad:

“La responsabilidad fiscal no debe ser deducida de manera automática por la mera falta de documentación o ajustes en los contratos. Para que se configure, se debe acreditar el dolo o una culpa grave mediante evidencia que revele una actuación negligente en extremo o dolosa por parte del gestor fiscal.”⁸

De lo anterior, que sea evidente que la sola existencia de deficiencias administrativas o documentales, no es prueba suficiente para acreditar este elemento subjetivo de dolo o culpa grave con miras a la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Es menester señalar el H. Tribunal, que para que exista dolo, se debe probar que el sujeto investigado actuó con la intención de causar un daño específico al patrimonio público, es decir, con plena consciencia de los efectos de su conducta y la determinación de provocar

⁸ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicado 11001-03-15-000-2021-05312-00

el perjuicio. En cuanto a la culpa grave, esta se configura cuando la conducta es realizada con una falta de cuidado y diligencia que excede los límites de lo razonable, lo que implica que el sujeto actuó de manera temeraria, omitiendo los deberes esenciales de su cargo. En ese sentido, la Contraloría General de la República ha señalado en múltiples oportunidades que la presunción de buena fe de los contratistas y terceros civilmente responsables solo puede ser desvirtuada mediante evidencia contundente que acredite una conducta dolosa o gravemente culposa:

“la presunción de buena fe y legalidad en los actos de los particulares y servidores públicos en procesos de responsabilidad fiscal solo puede desvirtuarse mediante pruebas claras que demuestren un manejo negligente o intencionalmente doloso de los recursos públicos”⁹

En concordancia con esta posición, la carga probatoria recae en el ente de control, que debe acreditar de manera indiscutible que el investigado actuó de forma antijurídica y con intencionalidad o negligencia grave.

Corolario de lo anterior, no existe evidencia que demuestre una conducta dolosa o gravemente culposa en la ejecución del contrato objeto de análisis. Los hallazgos del ente fiscalizador se basan en presuntas deficiencias documentales y en la falta de ciertos soportes contables, pero no en pruebas directas de una intención de causar daño patrimonial al Estado. Los ajustes contractuales realizados obedecen a necesidades operativas y no pueden ser interpretados como una alteración malintencionada o negligente de las condiciones del contrato.

De acuerdo con el análisis de las pruebas adjuntadas en el expediente, tales como los informes de ejecución y las actas de liquidación, la gestión se realizó dentro del marco de la legalidad y en función de la población beneficiaria. La actuación de los involucrados se limitó a cumplir con las obligaciones contractuales sin indicio alguno de dolo o culpa grave que justifique una imputación fiscal. Como se menciona en la demanda, la falta de ciertos documentos no constituye, per se, evidencia de una conducta fraudulenta, sino de un procedimiento administrativo susceptible de corrección sin implicaciones de responsabilidad fiscal.

3. VICIOS DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBIAN FUNDARSE Y A TRAVÉS DE UNA FALSA MOTIVACIÓN, POR CUANTO NO SE PROBÓ SUFICIENTEMENTE EL NEXO DE CAUSALIDAD COMO ELEMENTO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

⁹ Concepto de la Contraloría General de la República, 2022

La responsabilidad fiscal no solo exige dolo o culpa grave, sino también un nexo de causalidad directo entre la conducta y el daño patrimonial al Estado, según el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. Este nexo implica que el daño no podría haberse producido sin la actuación u omisión del responsable, y que debe ser consecuencia directa e inevitable de dicha conducta. El H. Consejo de Estado ha indicado que, para la configuración del nexo de causalidad, es indispensable que el acto u omisión de la persona investigada esté directamente vinculado con el perjuicio fiscal, y no con consecuencias colaterales o hipotéticas, de la siguiente manera:

“Aparte de lo anterior, el artículo 5° de la Ley 610 de 1999 también fue objeto de violación, en la medida en que en este caso no se reúnen los elementos de la responsabilidad fiscal definidos en esa norma, esto es, 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.”¹⁰

Por lo tanto, los tres elementos de la responsabilidad fiscal deben acreditarse concomitantemente para pretender esgrimir contra los investigados la responsabilidad fiscal. Para determinar el nexo de causalidad en un proceso fiscal, debe establecerse que la acción u omisión fue la causa exclusiva del daño patrimonial y que dicho daño no es atribuible a factores externos o circunstancias ajenas al investigado. En el contexto de la gestión fiscal, esta relación causal exige una conexión lógica y probatoria que indique que el resultado desfavorable (daño) es atribuible exclusivamente a las decisiones o fallas de los implicados.

La Contraloría General ha precisado que el nexo de causalidad en materia fiscal debe estar probado de manera clara, y que no se puede inferir de hechos circunstanciales o aislados. Por ende, los hallazgos deben sustentar de forma irrefutable que la gestión de los recursos públicos fue la causa directa del daño, descartando toda relación indirecta o secundaria.

En el caso en cuestión, no se logró demostrar un vínculo causal directo entre las actuaciones de los investigados dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF 2018 – 00833 y el presunto daño patrimonial. Los argumentos de la Contraloría se basan en una presunta falta de soporte documental que, sin embargo, no constituye prueba suficiente de que esta omisión haya causado un perjuicio al patrimonio público. De hecho, la ejecución contractual evidencia que los recursos se destinaron a los fines establecidos y que las actividades fueron cumplidas conforme a lo pactado, sin afectación comprobada al patrimonio público.

Los documentos aportados, incluyendo los registros de asistencia y los informes de

¹⁰ Consejo de Estado Sentencia del 1 de agosto de 2013 – Radicación 68001-23-31-000-2007-00526-01 – Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

cumplimiento, sustentan la correcta ejecución del contrato. Esto indica que cualquier falta percibida en el archivo de documentación es un asunto de orden administrativo y no de afectación patrimonial, lo cual elimina la posibilidad de establecer una relación causal directa entre la actuación de los contratistas y el supuesto daño.

En conclusión, dado que ni el dolo ni la culpa grave fueron probados en este proceso, y que tampoco se demostró el nexo de causalidad requerido entre las conductas de los investigados y el daño patrimonial, se solicita que se declare la nulidad de los actos administrativos impugnados, los cuales no se encuentran soportados en pruebas que desvirtúen los principios de buena fe y presunción de legalidad en las actuaciones de los presuntos responsables fiscales.

4. VICIOS DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBIAN FUNDARSE TODA VEZ QUE EL ENTE DE CONTROL FISCAL DESCONOCIÓ EL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DEFENSA, EN TANTO QUE NO FUERON TENIDOS EN CUENTA LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA COMPAÑÍA DE SEGUROS, CONFIGURÁNDOSE EN CAUSAL DE NULIDAD POR FALTA DE MOTIVACIÓN Y FALSA MOTIVACIÓN.

El 30 de mayo de 2023, la Gerencia Departamental del Magdalena de la Contraloría General de la República profirió el Fallo No. 002 en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2018-00833. En este fallo se determinó la responsabilidad fiscal de varias personas, incluido el contratista, Iglesia Centro Cristiano de Avivamiento AD para las Naciones, así como funcionarios de la administración de Ciénaga, por una suma total de \$858.513.558. La Equidad Seguros fue incluida como tercero civilmente responsable, bajo el argumento de que la garantía otorgada cubría los supuestos incumplimientos.

Ante la decisión, mi representada presentó oportunamente recurso de reposición en subsidio de apelación, cuestionando la suficiencia de las evidencias para declarar la existencia de un daño patrimonial cuantificable. Mi representada argumentó que el daño no fue debidamente demostrado y que la Contraloría omitió pruebas solicitadas, como una visita técnica que permitiera evaluar si las obras y servicios fueron efectivamente realizados conforme a los términos contractuales. Sin embargo, estos argumentos fueron omitidos en la decisión de la Contraloría, lo cual constituye un desconocimiento del derecho a la defensa y del debido proceso.

El H. Consejo de Estado ha manifestado sobre la aplicación del debido proceso en los procesos de responsabilidad fiscal semejantes a este, lo siguiente:

“La Contraloría no decretó las pruebas necesarias dentro del proceso de responsabilidad fiscal, ni realizó una correcta valoración probatoria. Ello, por cuanto se le negó el derecho de defensa y contradicción para dirimir asuntos relativos a la existencia del detrimento patrimonial; de la existencia de hechos que se asumen como ciertos en la investigación y de la relación de causalidad entre éstos y el supuesto de hecho dañino, así como también ordenó pero no aceptó otras y dejó de valorar y analizar la totalidad de las aportadas al plenario”¹¹

Señalando como un grave vicio de nulidad procesal la transgresión de las garantías constitucionales como lo son el debido proceso y el derecho de contradicción y defensa.

Teniendo en cuenta lo anterior, y volviendo al caso en concreto, el 2 de noviembre de 2023, la Contraloría expidió el Auto No. URF2-1337 en grado de consulta y resolvió los recursos de apelación interpuestos contra el Fallo No. 002. En este auto, el ente fiscal ignoró nuevamente los argumentos de la aseguradora, insistiendo en la condena sin realizar un análisis exhaustivo de los argumentos y pruebas presentadas por los investigados y la compañía Aseguradora. Esta omisión constituye una violación del debido proceso y se configura en causal de nulidad por falta de motivación y falsa motivación, pues los actos administrativos deben estar basados en un análisis objetivo de las pruebas y en una adecuada valoración de los elementos de responsabilidad fiscal, tal como exige la Ley 610 de 2000.

5. VICIOS DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE Y A TRAVÉS DE UNA FALSA MOTIVACIÓN, POR CUANTO NO SE CONFIGURÓ NINGUNO DE LOS RIESGOS ASUMIDOS EN LA PÓLIZA

En primer lugar, debe manifestarse que en el ámbito de libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, la compañía aseguradora en virtud de la facultad que se consagra en el artículo 1056 del Código de Comercio, puede asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés asegurado. Es de esta forma como se explica que al suscribir el contrato aseguratorio respectivo, la aseguradora decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertas condiciones generales y particulares estipuladas en el mismo. De tal manera que su obligación condicional solo será exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes.

En otras palabras, las compañías aseguradoras tienen la libertad de escoger cuáles son los

¹¹ Consejo de Estado – Sentencia del 24 de octubre de 2019 – Radicación: 11001-03-25-000-2010-00264-00 – Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón

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

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

Sin perder de vista la prevalencia del principio de libertad contractual que impera en la materia, no absoluto, según se anunció en líneas pretéritas, se tiene, de conformidad con las consideraciones precedentes, que es en el contenido de la póliza y sus anexos donde el intérprete debe auscultar, inicialmente, en orden a específica que de ellos se haga (sistema de los riesgos nombrados) (…)”¹²

La **EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C**, en virtud del artículo 1056 del Código de Comercio, asumió los riesgos que están descritos en la carátula de la Póliza de Seguro de Cumplimiento Estatal, que corresponden a:

Imagen 5

INFORMACIÓN RIESGO ASEGURADO		VIGENCIAS GARANTÍA		
GARANTÍAS OTORGADAS	VALOR AFIANZADO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	DÍAS DE VIGENCIA
Cumplimiento del Contrato	\$418.229.483.20	03/06/2016	04/04/2017	305
Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo	\$1.045.573.708.00	03/06/2016	04/04/2017	305
Pago de Salarios, Prestaciones Sociales e Indemnización Laboral	\$167.291.793.28	03/06/2016	04/10/2019	1218

La obligación condicional de mi representada solo es exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes en las citadas condiciones y únicamente por la suma asegurada, por lo que, para el caso, debía acreditarse el incumplimiento del Contrato de prestación de servicios educativos No. 167 de 2016. La Corte Suprema de Justicia ha sido enfática al resaltar que las compañías aseguradoras pueden, a su arbitrio, asumir los riesgos que consideren pertinentes:

“Es objeto de cobertura, cualquier investigación o proceso judicial, administrativo, disciplinario, fiscal, iniciado por autoridades externas e independientes de la entidad, iniciados o notificados en contra de cualquier persona asegurada, a la aseguradora por cualquier acto incorrecto o cualquier comunicación escrita en que se reclame la comisión de un acto incorrecto dirigida a cualquier persona

¹² Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil – Sentencia STC12625-2015 del 17 de septiembre de 2015 – Radicación: 11001-02-03-000-2015-02084-00 – Magistrado Ponente: ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

asegurada, a la entidad o a la aseguradora, en la que se evidencie la intención de hacer responsable a una persona asegurada de un acto incorrecto siempre y cuando no tenga el carácter de doloso. La cobertura otorgada bajo el presente numeral se hace extensiva también tanto a los perjuicios por lo que los funcionarios asegurados fueren responsables por haber cometido un acto incorrecto respecto del cual se le siga o debería seguir, bien juicio de responsabilidad fiscal al tenor de lo consagrado en la ley 610 de 2000, o bien, acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición por culpa grave, al tenor a lo consagrado en la ley 678 de 2001”.

Sin embargo, como se ha venido exponiendo de forma transversal en el documento, no resulta jurídicamente admisible declarar la responsabilidad fiscal en el caso concreto, como quiera que no se ha realizado el riesgo asegurado, esto es, no se encuentran acreditados los requisitos listados en el 5 de la Ley 610 de 2000 en cabeza de los presuntos responsables. En conclusión, los actos administrativos se profirieron con infracción en las normas en que debían fundarse, y a través de una falsa motivación, por cuanto no se encuentra probada la ocurrencia del siniestro asegurado ni la cuantía de los perjuicios en los términos del artículo 1077 del Código de Comercio.

4.1 Adecuada Motivación y el Cumplimiento de las Normas en los Actos Administrativos en Procesos de Responsabilidad Fiscal.

La adecuada motivación de los actos administrativos en los procesos de responsabilidad fiscal es un elemento indispensable para asegurar su legalidad y legitimidad. En Colombia, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece que los actos administrativos deben estar debidamente motivados, lo que implica que su contenido debe reflejar claramente los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se basa la decisión. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que:

“los actos administrativos deben estar sustentados en normas claras y aplicables al caso concreto, y su motivación debe permitir la comprensión de las razones por las cuales se adopta una decisión en particular, evitando cualquier arbitrariedad o indefensión por parte del administrado”¹³

Además, la motivación de los actos debe ser coherente con los hechos y ajustada a las pruebas aportadas en el proceso, ya que de lo contrario se incurre en un vicio de falsa motivación. La falta de motivación adecuada y la aplicación incorrecta de las normas que fundamentan el acto administrativo constituyen causales de nulidad, conforme al artículo 137 del CPACA, dado que comprometen el derecho de defensa y el debido proceso. Es menester señalar, que el H. Consejo de Estado ha asumido la siguiente postura:

“la motivación de un acto administrativo en el marco de un proceso de

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 2013, Exp. 25000-23-26-000-2004-01935-01

responsabilidad fiscal debe permitir identificar los elementos de hecho y de derecho que configuran el daño patrimonial y la responsabilidad del implicado, asegurando que no se fundamente en supuestos inexactos o en la aplicación incorrecta de normas”¹⁴

Aunado a lo anterior, la H. magistrada debe tener en consideración que, los actos administrativos que fundamentan la responsabilidad fiscal de *La Equidad Seguros Generales O.C.* presentan serios vicios de nulidad al fundamentarse en normas que no son aplicables al caso, y al no considerar los límites específicos de la cobertura de la póliza. La Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011 establecen que para que un tercero civilmente responsable sea vinculado en un proceso de responsabilidad fiscal, debe demostrarse que el daño patrimonial fue causado por la configuración de uno de los riesgos amparados en la póliza, y que dicho daño es el resultado directo de un incumplimiento gravemente culposo o doloso de lo investigados. En este caso, los actos administrativos en cuestión no lograron demostrar que los incumplimientos contractuales atribuibles al contratista configuren un riesgo cubierto por la póliza de cumplimiento de *La Equidad*, aplicando erróneamente el alcance de la garantía y extendiendo su responsabilidad más allá de los límites contractuales acordados.

En este punto el Consejo de Estado ha señalado que:

“la extensión de la responsabilidad de un tercero civilmente responsable, como una aseguradora, solo es procedente en la medida en que se configure un riesgo específico y asumido en la póliza, no pudiendo imputarse de manera automática sin la verificación de los límites de cobertura”

En consecuencia, la responsabilidad de *La Equidad* no podría fundamentarse en la simple existencia de supuestos incumplimientos, sino en una demostración clara de que estos incumplimientos correspondieron a riesgos efectivamente cubiertos por la póliza. La falta de esta verificación genera una infracción en las normas de responsabilidad fiscal que regulan la actuación de los terceros, desvirtuando la base jurídica del acto y configurando una causal de nulidad.

4.2 Falsa Motivación por Extensión Injustificada de la Responsabilidad de la Aseguradora

Los actos administrativos aquí cuestionados presentan una falsa motivación, al interpretar de manera errónea los alcances y riesgos cubiertos por la póliza de cumplimiento. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido la falsa motivación como un vicio en el acto administrativo que se presenta cuando el ente emisor se basa en hechos inexistentes o tergiversados, o cuando realiza interpretaciones erróneas de las normas que rigen el caso.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de marzo de 2014, Exp. 25000-23-26-000-2006-00242-01

En este sentido, el Consejo de Estado sostiene que:

“la falsa motivación de un acto administrativo en un proceso de responsabilidad fiscal se presenta cuando la autoridad fiscalizadora fundamenta su decisión en hechos inexactos o en apreciaciones que desbordan los términos contractuales y legales, generando una responsabilidad que no está respaldada en la normatividad aplicable”¹⁵

En el caso concreto, la Contraloría extendió de manera indebida la cobertura de la póliza de cumplimiento No. AA010226, al suponer que el incumplimiento del contratista, configuraba automáticamente un riesgo cubierto. Sin embargo, la póliza de cumplimiento de *La Equidad* cubre únicamente aquellos riesgos derivados de incumplimientos específicos y graves que afecten directamente el cumplimiento del objeto contractual, lo cual no fue probado en este caso. La falta de demostración de estos elementos esenciales hace que el acto administrativo esté motivado de manera incorrecta, ya que se basa en una interpretación errónea y en una aplicación indebida de la normativa aplicable.

En conclusión, los actos administrativos que fundamentan la responsabilidad de *La Equidad Seguros Generales O.C.* en este proceso de responsabilidad fiscal presentan vicios de nulidad por infracción de las normas aplicables y por falsa motivación. Al no demostrar la configuración de los riesgos amparados en la póliza y al aplicar de manera incorrecta la normativa que regula la responsabilidad de los terceros, los actos administrativos se apartan de los principios de legalidad y debido proceso, comprometiendo el derecho de defensa de *La Equidad*. Por lo tanto, se solicita la nulidad de dichos actos administrativos en virtud de los principios de transparencia y justicia administrativa.

6. PRESUNCIÓN DE BUENA FE CONTRACTUAL Y CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

La presunción de buena fe es un principio fundamental en el derecho colombiano, consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, que establece que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben presumirse lícitas y ajustadas a derecho, salvo prueba en contrario. En el contexto de la responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado ha señalado que esta presunción aplica no solo para los contratistas, sino también para los terceros civilmente responsables, como es el caso de *La Equidad Seguros Generales O.C.*. En este sentido, cualquier imputación de responsabilidad fiscal debe sustentarse en pruebas claras y contundentes que acrediten una conducta dolosa o gravemente culposa, lo cual desvirtúa la presunción de buena fe. El H. Consejo de estado ha indicado respecto del principio de Buena Fe lo siguiente:

“La presunción de buena fe aplica tanto para los particulares como para los entes

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de septiembre de 2012, Exp. 25000-23-26-000-2006-00027-01

públicos, y solo puede desvirtuarse mediante pruebas claras y concluyentes de una conducta dolosa o gravemente culposa. En los procesos de responsabilidad fiscal, es fundamental que cualquier afirmación de mala fe o dolo esté sustentada en evidencia contundente, que demuestre la existencia de una gestión antijurídica y que no pueda presumirse únicamente a partir de la falta de algunos documentos.”

La jurisprudencia ha sido consistente en afirmar que el incumplimiento de un contrato no puede presumirse únicamente por deficiencias en la documentación o ajustes contractuales, sino que debe demostrarse que hubo una gestión antijurídica con un ánimo de perjudicar el patrimonio público. La Contraloría General ha sostenido que:

“para que se desvirtúe la presunción de buena fe en un proceso de responsabilidad fiscal, es necesario que el daño patrimonial esté asociado a una conducta que revele mala fe, dolo o negligencia extrema en la actuación del contratista o de los terceros implicados”¹⁶

En el presente caso, no se aportaron pruebas que demuestren una conducta dolosa o gravemente culposa por parte de los presuntos responsables fiscales. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que en los procesos de responsabilidad fiscal se presume la buena fe de los contratistas y de los terceros civilmente responsables, y que esta presunción solo puede desvirtuarse mediante pruebas claras y contundentes de una actuación negligente o fraudulenta.¹⁷ Si bien el informe técnico menciona la falta de ciertos soportes y algunos ajustes en la ejecución contractual, estos aspectos no constituyen en sí mismos una prueba de mala fe o de incumplimiento con el ánimo de causar daño patrimonial. Los ajustes en el contrato fueron realizados en función de la realidad operativa y las necesidades del proyecto, y la ausencia de algunos documentos no es suficiente para presumir una actuación antijurídica.

La falta de pruebas concluyentes de una conducta dolosa o gravemente culposa resulta en una vulneración del principio de presunción de buena fe, ya que no se han aportado elementos que evidencien que el contratista o la aseguradora actuaron en perjuicio del Estado.

V. PETICIONES

De conformidad con los argumentos esbozados a lo largo del presente escrito de contestación solicito comedidamente al H. Tribunal Administrativo de Magdalena lo siguiente:

¹⁶ Contraloría General de la República, Concepto No. 070 de 2012

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de octubre de 2008, Exp. 25000-23-26-000-2001-00049-01

A. Coadyuvando a la parte demandante, solicito se **DECLARE** la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Auto No. 433 de 24 de diciembre de 2022, por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF No. 2018 – 00833.
- Fallo No. 02 del 30 de mayo de 2023, por medio del cual se decide de fondo el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. PRF 2018 – 00833.
- Auto No. URF2 – 1337 de fecha 02 de noviembre de 2023, por medio del cual se surte un grado de consulta y se resuelve unos recursos de apelación dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF 2018 – 00833.

B. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se **CONDENE** a la entidad demandada a restituir la totalidad de los valores que mi representada haya pagado, desembolsado o cancelado hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia. En específico el valor de **CUATROCIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS** (\$418.229.483) M/cte, pago que efectuó la compañía de seguros **LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C.**, el 12 de diciembre de 2023, con ocasión de la obligación fijada en su contra en calidad de Tercero Civilmente Responsable, como resultado del fallo con responsabilidad fiscal No. 002 del 30 de mayo de 2023.

C. Que se **CONDENE** a la entidad demandada a pagar a **LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C.**, el valor correspondiente a los intereses moratorios sobre la suma de **CUATROCIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS** (\$418.229.483) M/cte pagados por mi representada , en razón a los actos administrativos que se demandan, réditos que deberán liquidarse a la tasa máxima de interés corriente certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, incrementada en un cincuenta por ciento, conforme al artículo 1080 del Código de Comercio, modificado por la Ley 510 de 1999 con ocasión de la Póliza de Cumplimiento Estatal No. AA010226; intereses que se calcularán hasta la fecha del reembolso o pago de las sumas anteriormente indicadas.

En subsidio de la petición anterior:

D. **SUBSIDIARIA:** En subsidio de la pretensión anterior, se **CONDENE** a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL MAGDALENA** a pagar a mi representada las sumas de dinero que se hubiesen pagado conforme a los actos administrativos que se demandan, debidamente indexadas.

VI. PRUEBAS QUE SE PRETENDE HACER VALER

DOCUMENTALES:

1. Certificado de existencia y representación de **La Equidad Seguros Generales O.C.**
2. Copia de la Póliza de Cumplimiento estatal No. AA010226.
3. Copia simple de la consignación realizada por la compañía **EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C.**, el 12 de diciembre de 2023, por medio del cual consta el pago de la suma dineraria de **CUATROCIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS** (\$418.224.482) a favor del Tesoro Nacional.
4. Certificado de existencia y representación HERRERA ASOCIADOS Y ABOGADOS S.A.S
5. Certificado de existencia y representación LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C
6. Escritura Pública No. 2779 del 2 de diciembre de 2022.
7. Certificado de vigencia No. 564 de 2024.

VII. ANEXOS

1. Todos los documentos aducidos como prueba en el acápite anterior.

VIII. NOTIFICACIONES

A mi mandante y al suscrito apoderado en la Carrera 11a No. 94a – 23 oficina 201 en la ciudad de Bogotá. Para efectos de notificación electrónica, según lo previsto en el artículo 162 numeral 7, la dirección electrónica es: 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.