Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá, Cundinamarca

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
DEMANDANTE:	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COPERATIVA
DEMANDADO:	CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA – SUBDIRECCIÓN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Cali, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado general de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, acudo ante su despacho para formular demanda de **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, de conformidad con el artículo 141 y 161 No. 1 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la **CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA – SUBDIRECCIÓN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**, con el fin de solicitar la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31 del 10 de septiembre de 2024; (ii) Auto por el cual se resuelven los recursos de reposición al "Fallo No. 31 con responsabilidad fiscal" de fecha 10 de septiembre de 2024, se conceden recursos de apelación y se resuelven otras solicitudes; (iii) Auto por el cual se resuelven recursos de apelación contra el fallo No. 31 del 10 de octubre de 2024; (iv) los demás que hubieran servido de fundamento para expedir los anteriores; así como también, el consecuente restablecimiento de los derechos conculcados a mi representada. Todo lo anterior de conformidad con los fundamentos fácticos y jurídicos que se exponen en este escrito.

I. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES

- PARTE CONVOCANTE

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, compañía de seguros legalmente constituida, identificado con el Nit 860.524.654-6 representada legalmente por el señor **JOSÉ IVAN BONILLA PEREZ**, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.520.827 de Bogotá D.C., o quien haga sus veces. Tiene registrada como dirección para notificaciones físicas: la Calle 100 No. 9 A-45 Piso 12 de la ciudad de Bogotá D.C. y electrónicas al

email: notificaciones@solidaria.com.co

- **APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE:**

El suscrito, **GUSTAVO ALBERTO HERRRERA ÁVILA,** mayor de edad, vecino de Cali, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.385.114 expedida en Cali, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 39.116 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, con dirección de notificación física en la Calle 69 No 4 – 48, oficina 502 de la Ciudad de Bogotá y dirección electrónica: notificaciones@gha.com.co.

- **PARTE DEMANDADA:**

- **CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA – SUBDIRECCIÓN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**, , órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, sin personería jurídica, representada legalmente por la señora Gina Catherine Amaya Huertas, en su calidad de Contralora delegada Intersectorial 1 Unidad de Responsabilidad Fiscal, o quien haga sus veces con dirección de notificaciones en la Carrera 69 N° 44-35, piso 12.y el correo electrónico cgr@contraloria.gov.co

II. ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTROVERTIDOS

Actos Administrativos controvertidos
(i) Fallo con Responsabilidad Fiscal No.31 del 10 de septiembre de 2024
(ii) Auto por el cual se resuelven los recursos de reposición al "Fallo No. 31 con responsabilidad fiscal" de fecha 10 de septiembre de 2024, se conceden recursos de apelación y se resuelven otras solicitudes.
(iii) Auto por el cual se resuelven recursos de apelación contra el fallo No.31 del 10 octubre de 2024.

III. OPORTUNIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

Dado que los actos administrativos cuya nulidad se pretende en el presente litigio adquirieron firmeza el 11 de octubre de 2024, el término de caducidad del medio de control se cumpliría el 11 de febrero de 2025, conforme al artículo 138 y el literal d del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). No obstante, el cómputo de dicho término fue suspendido a partir del 17 de enero de 2025, fecha en la que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 56 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C. La suspensión se extendió hasta el 10 de marzo de 2025, cuando se declaró fallida la diligencia de conciliación, como consta en la certificación de no acuerdo expedida por la mencionada Procuraduría.

En consecuencia, el término de caducidad se reanudó a partir del 11 de marzo de 2025, debiendo contarse el tiempo restante para la presentación del medio de control. Por lo tanto, el presente medio de control se presenta dentro del término legal, garantizando su admisibilidad y procedencia.

IV. HECHOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO A LAS PRETENSIONES

PRIMERO: Mediante radicado No. 3-2018-19943 del 1 de agosto de 2018, la Dirección de Educación de la Contraloría realizó el traslado del Hallazgo Fiscal No. 140200-011-18 a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en cumplimiento de la Auditoría de Regularidad No. 23 del Plan de Auditoría 2018, realizada a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas - UDFJC**.**

SEGUNDO: La Universidad Distrital suscribió el Contrato de Obra No. 121 de 2010 con la Unión Temporal Fénix el 16 de noviembre de 2010. El objeto era la realización de estudios, diseños y construcción del Edificio B de la sede La Macarena. El contrato estipuló dos fases: Etapa de preconstrucción: seis meses. Etapa de construcción: quince meses.

TERCERO: El contrato estuvo vigente durante 6 años y 8 meses. Según el ente de control fiscal, el objeto contractual quedó inconcluso debido a inconvenientes técnicos y legales, tales como: la falta de obtención de la licencia de construcción por problemas con el estudio de riesgo fase II, además de desistimientos administrativos y retrasos en nuevas solicitudes (junio de 2011**,** diciembre de 2011 y enero de 2014).

CUARTO: El tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, mediante Laudo No. 130933 del 28 de marzo de 2013, declaró terminado y liquidado el contrato. No obstante, según el Ente de control fiscal se evidenció un detrimento patrimonial por valor de $2.504.772.947,00, sin que el edificio proyectado se construyera.

QUINTO: Mediante Auto del 1 de abril de 2019, se dispuso la apertura formal del proceso de responsabilidad fiscal No. 170100-0055-19. En cumplimiento del debido proceso, se efectuaron las notificaciones personales y por aviso a los presuntos implicados fiscales**.**

SEXTO: Mediante Auto No. 15 del 18 de junio de 2024**,** la Contraloría de Bogotá D.C imputó responsabilidad a Inocencio Bahamón Calderón, Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas entre el 25 de noviembre de 2010 y el 24 de noviembre de 2013, por presuntas omisiones en el cumplimiento de sus funciones como servidor público al aprobar, sin objeciones, los estudios y diseños del Contrato No. 121 de 2010, a pesar de no cumplir con la normativa vigente (Decreto 190 de 2004 y Resolución 227 de 2006). Durante su gestión, se radicaron tres solicitudes de obtención de licencia ante la Curaduría No. 3, las cuales fueron archivadas por falta de requisitos, generando una parálisis en la ejecución del contrato. Adicionalmente, se vinculó a Rafael Enrique

Aranzalez García, supervisor del contrato, por omitir sus facultades legales al no prevenir las irregularidades durante su desarrollo, contribuyendo así al detrimento patrimonial del Distrito Capital. Finalmente, se llamó en calidad de Tercero Civilmente Responsable a Aseguradora Solidaria de Colombia, amparada bajo la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096.

SÉPTIMO: Mediante Fallo No. 31 del 10 de septiembre de 2024, proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0055-19, la Contraloría de Bogotá D.C. declaró responsabilidad fiscal en contra de Inocencio Bahamón Calderón, Rafael Enrique Aranzalez García, Óscar Fernando Rojas Zúñiga, Diego Suárez Betancourt y la Unión Temporal Fénix por un detrimento patrimonial de **CUATRO MIL CUATROCIENTOS TRECE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON TRECE CENTAVOS ($4.413.844.343,13)**, derivado del manejo irregular de recursos en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Adicionalmente, en calidad de Tercero Civilmente Responsable, se vinculó a las compañías aseguradoras Seguros del Estado S.A. y Aseguradora Solidaria de Colombia por los montos asegurados de $1.309.436.200 y $2.800.000.000, respectivamente, con fundamento en las pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil suscritas con relación al contrato en cuestión.

OCTAVO: Mediante Auto del 2 de octubre de 2024, proferido por la Contraloría de Bogotá D.C. en el marco del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0055-19, se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el Fallo No. 31 con Responsabilidad Fiscal del 10 de septiembre de 2024. En el auto, se decidió no reponer el fallo mencionado y, en consecuencia, se concedió el recurso de apelación solicitado subsidiariamente por los apoderados de Aseguradora Solidaria de Colombia**,** Seguros del Estado S.A.**,** Rafael Enrique Aranzalez García**,** Óscar Rojas Zúñiga**,** Diego Suárez Betancourt y la Unión Temporal Fénix, conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1137 de 2011.

NOVENO: Mediante Auto del 10 de octubre de 2024 y notificado el 15 de octubre siguiente, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva resolvió los recursos de apelación interpuestos contra el Fallo No. 31 con Responsabilidad Fiscal**,** emitido el 10 de septiembre de 2024, en el proceso No. 170100-0055-19. En dicha providencia, se modificó parcialmente el fallo inicial, determinando Responsabilidad Fiscal a cargo de Inocencio Bahamón Calderón, Óscar Fernando Rojas Zúñiga, Diego Suárez Betancourt y la Unión Temporal Fénix**,** por una suma de $4.413.844.343,13, mientras que se absolvió de responsabilidad a Rafael Enrique Aranzalez García. Adicionalmente, se mantuvo incólume lo relacionado con afectar la póliza de seguro expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, en su calidad de tercero civilmente responsable, según los términos estipulados en la Póliza No. 930-87-99400000096.

DÉCIMO: En el presente caso, la Contraloría de Bogotá, al proferir los actos administrativos enjuiciados incurrió en graves omisiones al no tener en cuenta aspectos fundamentales planteados

en los descargos y recursos presentados por mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia. En lo que atañe a la caducidad de la acción fiscal, la entidad no valoró que, conforme al artículo 9 de la Ley 610 de 2000, esta se configuró al transcurrir más de cinco años entre el hecho generador del daño, ocurrido el 4 de noviembre de 2011, y el auto de apertura proferido el 1º de abril de 2019. En lo concerniente a la prescripción del contrato de seguro, la Contraloría desestimó que, según el artículo 1081 del Código de Comercio, la acción derivada del contrato había prescrito, toda vez que transcurrieron más de 5 años desde que se tuvo conocimiento del supuesto siniestro. Asimismo, la entidad omitió considerar la disminución de la suma asegurada en la póliza No. 930-87-994000000096, afectada previamente por pagos derivados de otros procesos de responsabilidad fiscal, lo que fue oportunamente informado y certificado. Al liquidar el crédito por un valor que excede la suma asegurada disponible y al vincular a mi representada como tercero civilmente responsable sin motivación adecuada, la Contraloría vulneró principios esenciales como el debido proceso, la legalidad y la seguridad jurídica, configurándose un vicio de nulidad por falsa motivación que afecta la validez de los actos administrativos en cuestión.

DÉCIMO PRIMERO: Mediante comunicación del 5 de diciembre de 2024, la Contraloría de Bogotá notificó las liquidaciones proyectadas del crédito y las costas dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva No. 2244, derivado del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0055-19, en el que Aseguradora Solidaria de Colombia fue llamada en calidad de tercero civilmente responsable. Se estableció un monto de $2.800.000.000, adicionando intereses calculados a partir del 16 de octubre de 2024 hasta el 11 de diciembre de 2024, sin considerar lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio, el cual estipula que los intereses moratorios solo son exigibles tras un mes de acreditada la obligación.

DÉCIMO SEGUNDO: En mi calidad de apoderado especial de Aseguradora Solidaria de Colombia**,** presenté objeción frente a la liquidación provisional del crédito y costas proyectada dentro del proceso de jurisdicción coactiva No. 2244, sustentado en el fallo con responsabilidad fiscal PRF-170100-0055-19. Señalamos que dicha liquidación fue elaborada sin considerar la reducción del valor asegurado de la Póliza No. 930-87-99400000096, debido a pagos previos por un valor de $1.079.873.485, dejando un saldo neto disponible de $1.720.126.515, conforme a las condiciones generales de la póliza que disponen la reducción proporcional del límite global asegurado ante pagos parciales previo por concepto de amparo de Gastos de Defensa por un valor de $1.061.816.763 y en la póliza, en sus condiciones particulares o especiales, se menciona que ese concepto comparte límite de valor asegurado con el amparo único (eso quiere decir la expresión combinado), es decir que los gastos de densa, en la medida que se reconocen y paguen, reducen proporcionalmente el valor disponible del límite asegurado.

DÉCIMO TERCERO: El 16 de diciembre de 2024, en mi calidad de apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, mediante radicación 1-2024-31063, presenté objeción a la liquidación provisional del crédito de fecha 11 de diciembre de 2024, emitida por la Subdirección

en el Proceso de Cobro Coactivo 2244. En esta objeción, solicité la expedición de una nueva liquidación que contemple el agotamiento del valor asegurado de la póliza No. 930-87-994000000096, amparada en el contrato de seguro de responsabilidad civil para servidores públicos. Señalé que, en el fallo con responsabilidad fiscal No. 31 del 10 de septiembre de 2024, se determinó una obligación de $2.800.000.000 M/CTE, sin considerar que el valor asegurado disponible en la póliza había disminuido debido a pagos previos por un monto de $1.079.873.485 M/CTE. Además, informé que mi representada cumplió con sus obligaciones y consignó la suma de $1.751.399.371 M/CTE, lo cual deja la obligación a paz y salvo. En virtud de lo anterior, solicité la rectificación de la liquidación proyectada, teniendo en cuenta la disponibilidad real del valor asegurado, que asciende a $1.720.126.515 M/CTE, con base en las coberturas contratadas y conforme a las normas aplicables del contrato de seguro. Por lo expuesto, procedí también a solicitar el archivo del proceso, considerando que la obligación ha sido satisfecha en su totalidad y no subsisten valores pendientes por pagar.

DAVIVIENDA

(92)02500882569052

FORMATO DE CONVENIOS EMPRESARIALES

DATOS DEL CONVENIO

Nombre del convenio: Contraloria de Bogota | Código convenio / No. cuenta: 007900259999-4

Referencia 1: 860.524.654-6 | Referencia 2: 800.245.133-5

No. factura	Valor	No. factura	Valor

Sello del cajero: DAVIVIENDA CAJERO No. 3 H.N. 51 11 DIC. 2024 PROCESADO

FORMA DE PAGO RECAUDO / PLANILLA

Efectivo — Cheque

CARGO A CUENTA O TARJETA DE CRÉDITO

Cuenta de Ahorro — Cuenta Corriente — Tarjeta de Crédito*

No. cuenta / tarjeta (origen fondos) — No. de cuotas

RELACIÓN DE CHEQUES LOCALES

Código banco	No. Cheque	No. cuenta del cheque	Valor
01	7817005	200034247O	1'751.399371

Total efectivo / Cargo a cuenta o Tarjeta $

No. cheques — Total cheque $ 1'751.399.371

Total $

COBRO POR VENTANILLA

Nombre del beneficiario: | Identificación del beneficiario: | Valor a cobrar $

PAGO DE PLANILLA

Planilla asistida — Pin único | Número planilla / Pin único | Periodo liquidado (AAAA/MM)

DATOS DE QUIEN REALIZA LA TRANSACCIÓN

Nombre y apellidos: Aseguradora solidaria | Teléfono: 6164332 | Ciudad: Bta

Documento identidad: CC CE TI NIT | No. documento

Firma de quien realiza la transacción — Huella

El Banco Davivienda S.A. actúa bajo la exclusiva responsabilidad de Fiduciaria Davivienda S.A. y Corredores Davivienda S.A., por lo tanto no asume obligación alguna relacionada con la ejecución de los negocios celebrados en su nombre. Los cheques depositados en esta consignación serán objeto de verificación posterior y no serán efectivos sino hasta cuando el banco librado acepte su pago, el cliente acepta desde ahora ajustes en sus saldos a que hubiere lugar. * Los pagos con cargo a tarjeta de crédito están sujetos a previa contratación y autorización de la empresa recaudadora. Comprobante válido con el sello del cajero

- CLIENTE -

<u>DÉCIMO CUARTO:</u> Mediante respuesta emitida el 30 de diciembre de 2024, la Contraloría declaró improcedente la objeción presentada contra la liquidación provisional del crédito, argumentando que, conforme al artículo 446 del Código General del Proceso, las objeciones a las liquidaciones únicamente pueden ser formuladas una vez ejecutoriado el auto que ordene seguir adelante con la ejecución o notificada la sentencia que resuelva las excepciones. La Contraloría señaló que el proceso aún se encontraba en una etapa de cobro persuasivo, sin haberse proferido mandamiento de pago, lo que hacía inviable la procedencia de la objeción. Adicionalmente, invocó el artículo 1080 del Código de Comercio para precisar que los intereses moratorios solo pueden computarse desde la fecha en que se satisface la obligación principal, es decir, tras la ejecutoria del acto que declara la responsabilidad fiscal.

En ese orden de ideas, la Contraloría ordenó continuar con el trámite del proceso de Jurisdicción Coactiva 2244 contra la Aseguradora Solidaria de Colombia, en calidad de tercero civilmente responsable. Según lo dispuesto en el Artículo Quinto de la resolución, la suma neta a ejecutar fue fijada **en MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL**

CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS ($1.169.139.462,33 M/CTE). Asimismo, se precisó que los intereses moratorios se liquidarían de conformidad con la normativa vigente hasta la fecha del pago, ajustándose a los términos señalados en la parte motiva de la decisión. Con base en lo anterior, la entidad concluyó que las objeciones presentadas no correspondían al estado procesal del expediente y dispuso continuar con el proceso coactivo en los términos establecidos.

DÉCIMO QUINTO: Con el propósito de poner en conocimiento de la Contraloría el agotamiento del valor asegurado de la póliza No. 930-87-994000000096 y la improcedencia de emitir un mandamiento de pago, mi representada el 18 de febrero de 2025 radicó múltiples derechos de petición ante las entidades financieras desde las cuales se efectuaron los pagos a título de indemnización por los amparos de actos incorrectos y gastos de defensa y representación, en la medida en que dichos amparos, combinados, agotaron la suma asegurada. No obstante, hasta la fecha, la mayoría de las entidades financieras no han dado respuesta, generando incertidumbre sobre la acreditación de la información y la procedencia de nuevas exigencias económicas.

DÉCIMO SEXTO: El 18 de febrero de 2025, mi representada, a través de su representante legal, el Doctor José Iván Bonilla Pérez, obtuvo una certificación expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, en la cual se acredita que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, identificada con NIT 899.999.230, es tomadora de la póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096, con un valor asegurado de $2.800.000.000. En dicho documento, la aseguradora certificó que, a la fecha de expedición, la póliza se encontraba afectada por pagos realizados por un valor de $2.722.313.190. Adicionalmente, se indicó que el saldo de la póliza se encontraba comprometido en Gastos de Defensa ya aprobados, aclarando que dicha cobertura forma parte integral del valor asegurado, en combinación con el amparo de Actos Incorrectos de Servidores Públicos. Por lo anterior, la aseguradora certificó que la póliza no cuenta con valor asegurado disponible, lo que ratifica el agotamiento del monto asegurado y, en consecuencia, la improcedencia de que la Contraloría de Bogotá inicie el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

IV. PRETENSIONES

PRETENSIONES PRINCIPALES:

PRIMERA: Que, una vez surtido el trámite correspondiente, se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva – Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal:

1. Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31 del 10 de septiembre de 2024, mediante el cual se declaró la responsabilidad fiscal, afectando directamente los intereses del convocante.

2. Auto que resuelve los recursos de reposición interpuestos contra el "Fallo No. 31 con Responsabilidad Fiscal", proferido en fecha 10 de septiembre de 2024, a través del cual se concedieron recursos de apelación y se resolvieron otras solicitudes, sin observar los principios de legalidad y debido proceso.

3. Auto por el cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el Fallo No. 31, de fecha 10 de octubre de 2024, en el cual persisten las irregularidades identificadas en las etapas anteriores.

SEGUNDA: Que, además de declarar la nulidad de los actos administrativos mencionados, **SE DECRETE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, ordenando la restitución de mil setecientos cincuenta y un millones trescientos noventa y nueve mil trescientos setenta y un pesos moneda corriente ($1.751.399.371) pagados por mi representada a favor de la Contraloría de Bogotá el 11 de diciembre de 2024, por concepto de capital e intereses, de conformidad con lo ordenado en los actos administrativos objeto de esta demanda.

TERCERA: La restitución de cualquier otro dinero que pague Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. con ocasión del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31 del 10 de septiembre de 2024, mediante el cual se declaró la responsabilidad fiscal y se llamó a responder a mi representada por la suma de **DOS MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($2.800.000.000 MCTE).**

CUARTA: Que se indexe el valor **de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UN PESOS MONEDA CORRIENTE ($1.751.399.371 MCTE)** a la fecha de pago efectivo por parte de la Contraloría de Bogotá, y cualquier suma dineraria que pague mi representada con relación a los actos administrativos objeto de enjuiciamiento.

QUINTA: Prevenir a las demandadas para que den estricto cumplimiento a la sentencia que se profiera en el marco de este litigio, de conformidad con los artículos 187 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

SEXTA: Condenar a la demandada al pago de costas y agencias en derecho.

V. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SE EXPIDIERON CON FALSA MOTIVACIÓN.

Los actos administrativos objeto de esta demanda se encuentran viciados de falsa motivación. El fundamento de la expedición del Auto que resuelve los recursos de reposición interpuestos contra el "Fallo No. 31 con Responsabilidad Fiscal", proferido en fecha 10 de septiembre de 2024, y Auto por el cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el Fallo No. 31, de fecha 10 de octubre de 2024, es el fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31 del 10 de septiembre de 2024, mediante el cual se declaró la responsabilidad fiscal, afectando directamente los intereses del convocante. se declaró civilmente responsable a la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, con fundamento en el contrato de seguro instrumentado en la Póliza de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales No. 930-87-99400000096. Sin embargo, considerando que la base de expedición de los actos administrativos impugnados es dicho fallo, es preciso insistir en que este se encuentra viciado de nulidad por cuanto se profirió con desconocimiento en las normas en que debió fundarse además de estar vicios de nulidad pro falsa motivación.

Los actos administrativos tienen presupuestos de existencia y validez so pena de ser declarados nulos conforme al artículo 138 del CPACA. Estos elementos son clasificados en internos y externos. Los primeros se refieren a las formalidades que debe tener todo acto administrativo y los segundos, pretenden dar a conocer los motivos, objeto y finalidad del mismo, circunstancias que permiten al administrado controvertir o acoger lo expresado en él. La exposición de motivos es una exigencia que se deriva del debido proceso y el derecho de defensa que garantiza la transparencia del ejercicio de la actividad pública, y permite al afectado conocer lo que se pretende con el acto notificado. En consonancia con ello, el artículo 42 del CPACA dispuso al respecto:

> *"Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles,* ***se tomará la decisión, que será motivada.***
>
> *La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos."*

De conformidad con el artículo citado, los actos administrativos que contengan decisiones que afecten a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria, pues el análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión, garantiza el derecho de defensa y de audiencia en contra de quien se profiere la providencia y enmarcan en este caso, el contenido de la discusión. Por lo tanto, los motivos de los actos administrativos constituyen un elemento estructural y su ausencia o la falsa motivación generan la nulidad del acto, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 del CPACA.

Sobre esta causal de anulación el Consejo de Estado ha precisado que: *"(…) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad."*[1]

Fijada la premisa del vicio de nulidad invocado, procederé a exponer los argumentos de hecho y de derecho que justifican la nulidad de los actos administrativos enjuiciado.

2. EL FALLO No. 31 CON RESPONSABILIDAD FISCAL FUE PROFERIDO TRAS HABER OPERADO LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL, CONFIGURÁNDOSE LA CAUSAL DE NULIDAD POR FALSA MOTIVACIÓN

La Contraloría de Bogotá profirió el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31, fechado el 10 de septiembre de 2024, mediante el cual se declaró responsabilidad fiscal en el proceso No. 170100-0055-19 en contra de los señores Inocencio Bahamón Calderón, Rafael Enrique Aranzalez García, Óscar Fernando Rojas Zúñiga, Diego Suárez Betancourt y la Unión Temporal Fénix, por una cuantía de $4.413.844.343. Asimismo, se llamó a responder a mi representada en calidad de tercero civilmente responsable por la suma de $2.800.000.000**,** a cargo de la Póliza No. 930-87-994000000096**.**

No obstante, el mencionado fallo con responsabilidad fiscal se encuentra viciado de nulidad, habida cuenta de que se profirió mediando una falsa motivación en lo que respecta a la caducidad de la acción fiscal. Lo anterior se fundamenta en que el hecho lesivo al patrimonio, atribuido al señor Inocencio Bahamón en su calidad de rector de la Universidad Distrital, y al señor Rafael Enrique Aranzalez, fue reseñado o determinado por la Contraloría de Bogotá en el momento en que los mencionados funcionarios, mediante acta, impartieron la aprobación de los estudios y diseños de la obra encomendada al contratista Unión Temporal Fénix. Dicha aprobación, que data del 4 de noviembre de 2011, establece que el señor Inocencio Bahamón, en su calidad de rector de la Universidad Distrital, recibió a satisfacción y sin observaciones los estudios y diseños realizados por el contratista de la obra.

A juicio de la Contraloría, se habría inobservado el cumplimiento de la normatividad vigente, específicamente el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, el Decreto Nacional 564 de 2006 y el Decreto 430 de 2005. Por lo tanto, la caducidad de la acción fiscal comenzó a computarse a partir de dicha conducta, supuestamente lesiva del patrimonio. Por consiguiente, el auto de apertura debió proferirse dentro del término de cinco años a partir de la fecha en que los

[1] *Sentencia del 8 de febrero de 2007, expediente 15298, CP. María Inés Ortiz Barbosa*

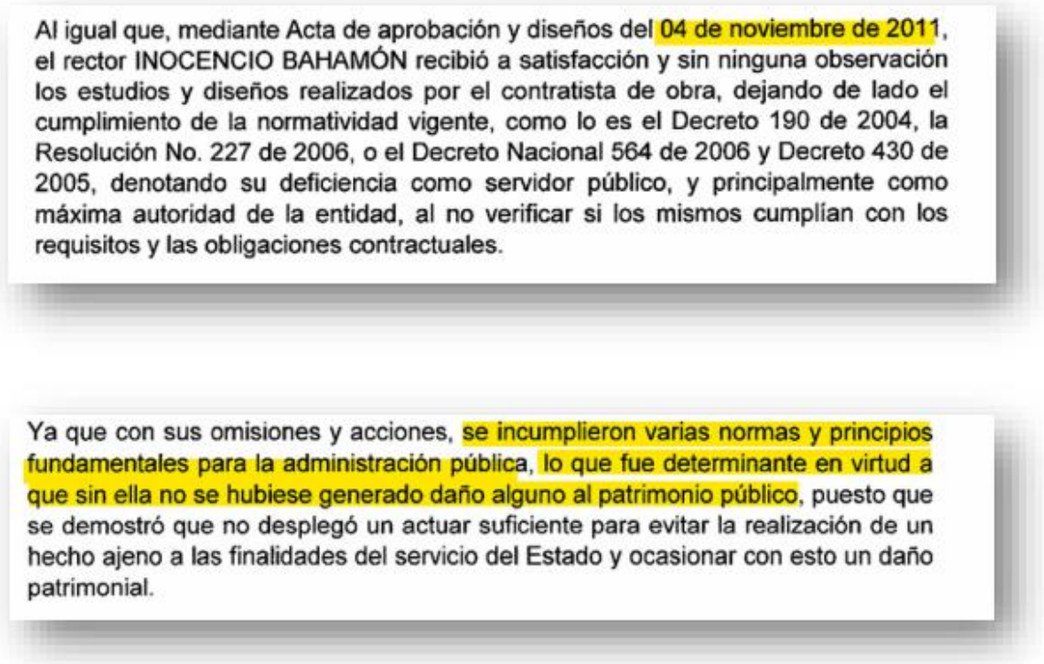
estudios y diseños fueron recibidos a satisfacción por los investigados. No obstante, el auto de apertura fue emitido por la Contraloría de Bogotá recién el 1 de abril de 2019, lo que implica que dicho auto fue proferido cuando la caducidad de la acción fiscal ya había operado respecto a la conducta presuntamente ineficiente y antieconómica imputada al señor Inocencio Bahamón Calderón y Rafael Enrique Aranzalez García.

El artículo 9º de la Ley 610 de 2000 establece el término de caducidad de la acción fiscal, de la siguiente manera:

> *"**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".*

Bajo este panorama, se tiene que la caducidad de la acción fiscal se configuró después de transcurridos cinco (5) años, contados desde el hecho generador del daño al patrimonio público hasta la emisión del correspondiente auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Es decir, no podrá superarse dicho lapso entre el daño al patrimonio y el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

En el caso en cuestión, este plazo se excedió ampliamente, toda vez que la Contraloría de Bogotá, tanto en su auto de apertura como en el de imputación de cargos, determinó que la conducta objeto de reproche fiscal y fuente del daño al Estado tuvo lugar en el acto contractual mediante el cual los investigados recibieron a satisfacción y aprobaron los diseños presentados por el contratista de obra el 4 de noviembre de 2011. Lo anterior quedó consignado en el Auto de Imputación No. 15 del 18 de junio de 2024, en los siguientes términos:

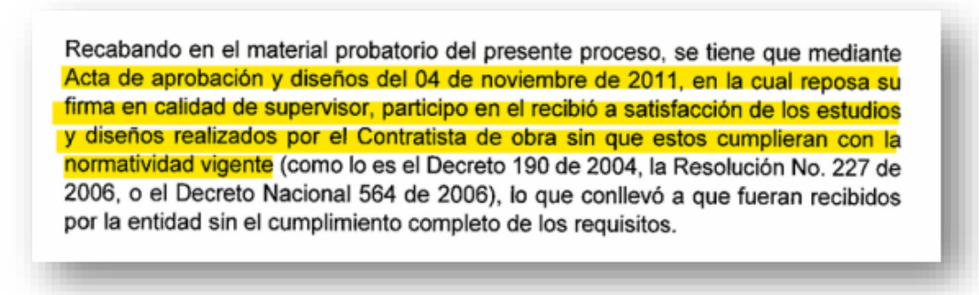


Al igual que, mediante Acta de aprobación y diseños del 04 de noviembre de 2011, el rector INOCENCIO BAHAMÓN recibió a satisfacción y sin ninguna observación los estudios y diseños realizados por el contratista de obra, dejando de lado el cumplimiento de la normatividad vigente, como lo es el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, o el Decreto Nacional 564 de 2006 y Decreto 430 de 2005, denotando su deficiencia como servidor público, y principalmente como máxima autoridad de la entidad, al no verificar si los mismos cumplían con los requisitos y las obligaciones contractuales.

Ya que con sus omisiones y acciones, se incumplieron varias normas y principios fundamentales para la administración pública, lo que fue determinante en virtud a que sin ella no se hubiese generado daño alguno al patrimonio público, puesto que se demostró que no desplegó un actuar suficiente para evitar la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado y ocasionar con esto un daño patrimonial.

Contraloría de Bogotá Auto de imputación No.15 del 18 de junio de 2024, pág. 43

Nótese que el núcleo fáctico de la imputación fue delimitado por el operador fiscal en el acto contractual de recibido a satisfacción de los estudios y diseños realizados por el contratista de obra, los cuales, según el ente de control, no cumplían con los parámetros legales contemplados en el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, el Decreto 564 de 2006 y el Decreto 430 de 2005. Asimismo, el operador fiscal señala en su acto de imputación que el incumplimiento de los funcionarios fue determinante, ya que, de no haber mediado su actuación, no se habría generado daño alguno al patrimonio público.



Recabando en el material probatorio del presente proceso, se tiene que mediante Acta de aprobación y diseños del 04 de noviembre de 2011, en la cual reposa su firma en calidad de supervisor, participo en el recibió a satisfacción de los estudios y diseños realizados por el Contratista de obra sin que estos cumplieran con la normatividad vigente (como lo es el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, o el Decreto Nacional 564 de 2006), lo que conllevó a que fueran recibidos por la entidad sin el cumplimiento completo de los requisitos.

Contraloría de Bogotá Auto de imputación No.15 del 18 de junio de 2024.

Bajo este estado de cosas, adviértase que, si bien se debe diferenciar entre el hecho generador y el daño al patrimonio público, el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 establece que la caducidad de la acción fiscal comenzará a contarse a partir del hecho generador del daño al patrimonio. Dicho hecho generador fue determinado por el operador fiscal con la aprobación de los diseños realizados por el contratista, hecho que data del 4 de noviembre de 2011.

De no determinarse adecuadamente la conducta lesiva, se vulnerarían el debido proceso y el derecho de defensa de las partes, al atribuirse la responsabilidad fiscal en abstracto y no en concreto, como lo dispone el legislador para este tipo de procesos. En el caso en concreto, la Contraloría estableció el hecho generador del supuesto daño el 4 de noviembre de 2011 y no hizo referencia en su imputación a que se tratara de un hecho de tracto sucesivo. Por consiguiente, el hecho que da origen al daño es la aprobación de los diseños, siendo a partir de este momento desde el cual debe calcularse la caducidad de la acción.

No en vano los sujetos procesales presentaron sus defensas frente al Auto de Imputación, en un intento de desvirtuar la imputación de responsabilidad fiscal. No obstante, se identificó que el hecho imputado se refiere a la aprobación del acta, siendo este el punto de interés del despacho, ya que de esta manera el operador fiscal delimita el objeto de la controversia. De no determinarse adecuadamente la conducta lesiva, se vulneraría el debido proceso y el derecho de defensa de las partes, al haberse atribuido la responsabilidad fiscal en abstracto y no en concreto como lo ha dispuesto el legislador. Para el caso en concreto la Contraloría estableció el hecho generador del supuesto daño el 4 de noviembre de 2011, y nada dijo en su imputación que se tratara de un hecho de tracto sucesivo por consiguiente el hecho da origen al daño es la aprobación de los diseños siendo a partir de este panorama desde el momento en que debe calcular la caducidad de la acción.

Como corolario de lo expuesto, en el Concepto CGR- OJ - 094 de 2018, identificado con el número de radicado 20171E0055329, emitido por la Contraloría General de la Nación, en este documento, se realiza un análisis exhaustivo en relación con los actos de tracto sucesivo, así:

> *"**Cabe precisar que, para los actos de tracto sucesivo, la propia norma, ha determinado que se debe tener en cuenta el hecho generador del daño al patrimonio público. Allí entonces es importante deslindar el hecho que ocasiona el daño, del daño propiamente dicho.** Lo que cuestiona la ley de responsabilidad fiscal es el hecho generador del daño al patrimonio público, **la fuente del daño como objeto de la responsabilidad, una concepción causalista que examina las condiciones en que aparecen los hechos antes que el daño en su dimensión formal. En este orden, para determinar la caducidad de la acción fiscal debe tenerse en cuenta el hecho que da origen al daño.** Es necesario precisar que en materia del análisis del término de caducidad es muy importante el examen pormenorizado de cada situación en concreto.*

En otra oportunidad, la Contraloría General de la República, en el Concepto CGR-OJ 244 de 2017, señaló que no es dable que el operador fiscal presuma que para todos los casos deba calcularse el término de caducidad a partir de la liquidación del contrato. Por el contrario, en cada caso debe estudiarse de fondo el hecho generador del daño, así:

> *En atención a lo expuesto, es preciso señalar que cada uno de los interrogantes elevados*

plantea diferentes casos, a los cuales pueden corresponder múltiples hipótesis que son las que determinan el hecho generador del daño y que es una tarea investigativa que debe realizarse en cada investigación o proceso de responsabilidad fiscal que se adelante. Así, para el caso expuesto en el escrito de consulta, es decir, que el fallo señaló que la caducidad de la acción fiscal comienza a contarse a partir del acta de liquidación del contrato, ***lo es para ese específico caso; para todos los demás debe analizarse cada caso concreto y dar aplicación a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000***

A tono con lo anterior, y teniendo claro que para cada caso el operador fiscal debe analizar de manera concreta el hecho generador del daño y establecer los límites respecto de la manera de calcularse la caducidad de la acción fiscal, es preciso señalar que le está prohibido ejercer el control fiscal de manera abstracta o discrecional. La aplicación del artículo 9º de la Ley 610 de 2000 debe ser estricta y objetiva, ya que la defensa de los presuntos responsables fiscales debe estar claramente delimitada, permitiéndoles ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

En línea con el precedente establecido, la Contraloría General de la República, en su concepto 2015IE0118887 del 17 de diciembre de 2015, determinó que

De esta manera corresponde al operador jurídico determinar si el hecho que genera el daño se dio en forma sucesiva en el tiempo, es decir, si son "complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado", en donde la caducidad se contará desde el último hecho, en los términos señalados en el precitado artículo.

En un escenario de unificación de concepto sobre los alcances del artículo 9º de la Ley 610 de 2000 no puede existir ningún equívoco sobre la tipología de hechos generadores que allí se mencionan, para definir en cada caso si el origen del daño proviene de hechos o actos instantáneos; de hechos de carácter complejo; de hechos de tracto sucesivo; o de hechos de carácter permanente y continuado: Todo lo cual para determinar el inicio del término de caducidad.

No puede entonces desconocerse la literalidad del legislador en este caso, al contemplar cuatro modalidades de hecho generador, a partir de cuyo agotamiento o consolidación, se toma el plazo de caducidad.

Luego puede ocurrir que la administración realice ciertas actuaciones y tiempo después se genere el daño, ejemplo de ello puede darse en la contratación estatal, en la cual el contrato es celebrado en una fecha y el daño al Estado se produce en la ejecución del contrato, bien sea en el giro del anticipo, en la entrega del bien o servicio, caso en el cual el término de la caducidad debe empezar a contarse en el momento de producido el hecho generador del daño y no de la suscripción del contrato.

Se concluye entonces, que el daño patrimonial al Estado o la lesión al patrimonio

> ***público es diferente del hecho generador del daño fiscal, lo cual no hace nugatoria la labor de la CGR, por cuanto la norma distingue claramente los hechos instantáneos de los "complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado" eventos en los que la caducidad ha de contabilizarse desde el "último hecho o acto".*** *(Resaltado fuera de texto).*

Derivados de la contratación estatal no es pertinente en cuanto a que, de manera preconcebida, el operador fiscal considere que el término de caducidad de la acción fiscal deba calcularse a partir de la liquidación del contrato estatal. Esto se debe a que el hecho generador del daño puede producirse durante la ejecución del contrato, ya sea en el giro del anticipo, en la entrega del bien o servicio, o en la presentación de los actos contractuales, como la entrega de planos o diseños.

En ese sentido, el hecho generador del daño debe calificarse como un acto instantáneo y no como un acto sucesivo, toda vez que, para el caso concreto, según la Contraloría, la conducta lesiva al patrimonio atribuida a los presuntos responsables fiscales se fundamenta en una omisión administrativa por parte del rector de la Universidad Distrital de Bogotá al momento de aprobar los diseños y planos entregados por el contratista de obra. Esta circunstancia implica una supuesta omisión administrativa puntual y no un comportamiento o conducta prolongada en el tiempo, dado que fue la única acción sobre la cual se estructuró tanto la imputación de responsabilidad fiscal como el fallo con responsabilidad fiscal. Por lo tanto, el término de caducidad de la acción fiscal debió calcularse a partir del 4 de noviembre de 2011, fecha en la que se aprobó el acto específico objeto de cuestionamiento.

Para un mayor entendimiento de la diferenciación entre el hecho generador del daño patrimonial y el daño patrimonial per se, el Consejo de Estado ha concluido, mediante un caso objeto de decisión de esta corporación, que la responsabilidad fiscal no depende del momento del pago (daño patrimonial o liquidación del contrato), sino del momento en que se generaron los actos administrativos o contractuales que dieron lugar a la afectación del patrimonio público, así:

> ***"(…) El hecho generador del daño patrimonial.***
> *El segundo aspecto que debe dilucidar esta Sala de decisión, se dirige a encontrar si le asiste o no razón al apelante cuando señala que la responsabilidad fiscal no es atribuible a él en tanto que las erogaciones que se hicieron por la ejecución del contrato No 130 de 2000 fueron realizadas por gerentes que lo sucedieron en el ejercicio del cargo.*
>
> ***La Sala estima que el argumento traído por el recurrente confunde dos aspectos fundamentales propios de la responsabilidad, en tanto que se asimila el hecho generador del daño con el daño en sí mismo.***
>
> ***Cuando el apelante estima que no era dable declararlo responsable fiscalmente porque el daño patrimonial del Estado se concreta en los pagos efectivos que se hizo a un contratista, pagados luego por los gerentes que lo reemplazaron, incurre***

> ***en el error de confundir el hecho generador del daño (actuaciones previas como la firma de la planeación en la etapa precontractual, en la cual tal y como se probó en el proceso, se generaron irregularidades en el contrato) con el daño patrimonial en sí mismo (los pagos efectuados).***
>
> *En otras palabras, si bien el daño cierto (pago a contratista) se presentó con posterioridad a la gestión de un determinado gerente,* ***el hecho generador del daño se concretó en la etapa precontractual y fue el resultado de actos anteriores, de los cuales se derivó el menoscabo del patrimonio público.***[2]

De acuerdo con la jurisprudencia citada, el término de caducidad de la acción fiscal debe contarse a partir del hecho generador (4 de noviembre de 2011) y no desde el momento en que se realizaron los pagos al contratista o al momento en que el Tribunal de Arbitramento liquidó el contrato de obra, ya que la conducta imputada es una omisión contractual puntual, no un hecho de tracto sucesivo.

Sobre este tópico, la propia Contraloría General de la República ha establecido como criterio dominante el deber del operador fiscal de distinguir entre el hecho generador del daño y el daño propiamente dicho, siendo el primero el momento a partir del cual debe calcularse la caducidad de la acción fiscal y no desde la manifestación del daño, por cuanto este último es solo un efecto de la causa. El legislador determinó expresamente que la caducidad se contabiliza desde la ocurrencia del hecho generador del daño y no desde la aparición del daño en sí, de la siguiente manera:

> *"(…)* ***El legislador fijó en la ocurrencia del hecho generador del daño fiscal el extremo inicial para contar el término de caducidad****, el cual puede acaecer en dos modalidades, dependiendo de la naturaleza del hecho: veamos: i) para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y ii) para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el último hecho o acto.*
>
> *Se tiene en cuenta que el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 plantea implícitamente que existe una diferencia entre el hecho generador del daño, y el daño mismo, pues se termina que:*
>
> *"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" en otras palabras, uno es el hecho generador del daño (la causa) y otro es el daño (efecto).*
>
> ***El hecho generador del daño, como su nombre lo indica, es el suceso que causa u origina el daño, por acción u omisión, que generalmente se plasma en un documento de variadas formas, según el tipo de actividad técnica, jurídica o económica que revista la gestión fiscal en el caso específico. Es el evento sin el cual***

[2] *Consejo de Estado en sentencia del 13 de diciembre de 2012 [Radicación: 15001-23-31-000-2009-00247-01]*

> ***no se hubiese producido el daño y su identificación es útil para determinar el nexo causal entre la conducta del agente y el daño***. *(Lo resaltado es fuera de texto).*[3]

Desde una perspectiva conceptual, es relevante destacar las consideraciones del Consejo de Estado en relación con el examen de la caducidad. Cabe mencionar que dicho análisis se enmarca en el contexto de las acciones de grupo, donde el término de caducidad se calcula en dos escenarios: i) desde la ocurrencia del daño y ii) desde la cesación de la acción perjudicial que lo origina. Es importante señalar que esta última hipótesis guarda similitud con el hecho generador del daño en el ámbito de la responsabilidad fiscal.

> *"En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (**1) daño instantáneo o inmediato; y** (2) daño continuado o de tracto sucesivo; **por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce**. A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo.*

En el caso de marras, el verbo rector de la conducta supuestamente culposa en la que incurrieron los funcionarios de la Universidad Distrital se circunscribe a la falta de "verificar", según el ente de control, del cumplimiento de la normatividad vigente. De acuerdo con esta interpretación, el origen del daño se deriva de la presunta omisión en la verificación, motivo por el cual el término de caducidad debe calcularse a partir de este acto, y no desde la suspensión del contrato, como erróneamente lo interpreta a su favor el operador fiscal. Es importante señalar que la jurisprudencia ha enfatizado que la imputación fiscal debe estar debidamente identificada, sin ambigüedades y mucho menos en términos abstractos, para garantizar el debido proceso y la correcta aplicación de los principios que rigen la responsabilidad fiscal.

La jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha señalado al respecto que la caducidad se refiere al término máximo con que cuentan las autoridades de control para iniciar el proceso de responsabilidad fiscal tal y como se desprende de la norma citada; que tal institución favorece la aplicación efectiva de los principios de seguridad jurídica y el cumplimiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior.

> *"(…) De la […] norma [artículo 9 de la Ley 610 de 2000], se puede concluir**: (i) la acción fiscal caduca si transcurridos cinco años, desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal; (ii) el citado término se empieza a contar a) para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización**; mientras que, b) para los hechos o actos complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado, desde el*

[3] *Concepto 20198 EE 0103363*

último hecho o acto.(…)"

En la sentencia del 5 de diciembre de 2005, el Consejo de Estado destacó que ***"el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, ya que en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás"*** En la citada providencia, se rememoró lo indicado por el mismo tribunal en sentencia del 18 de octubre de 2000, la cual frente al particular dijo:

> *"**Debe advertirse, por otra parte, que el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, como parecen entenderlo el a quo y la representante del Ministerio Público. Así, el hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr**. Si ello fuera así, en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás. Así lo advirtió esta Sala en sentencia del 26 de abril de 1984, en la que se expresó, además, que la acción nace cuando se inicia la producción del daño o cuando este se actualiza o se concreta, y cesa cuando vence el término indicado en la ley, aunque todavía subsistan sus efectos."*
>
> *Por otra parte, se ha determinado que cuando el daño es continuado o de tracto sucesivo, el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa inicia una vez aquel ha finalizado, a menos que el afectado lo hubiera conocido tiempo después, caso en el cual aplica la regla mencionada del conocimiento del daño. **En este punto, es dable anotar que se debe diferenciar el daño continuado o de tracto sucesivo, de los eventos en los que se prolongan sus efectos, sus perjuicios, o cuando el mismo daño termina por agravarse, siempre y cuando estas circunstancias se originen de un daño de naturaleza inmediata**, toda vez que el daño se concreta en un momento determinado y es a partir de que se tuvo conocimiento de éste en los eventos de que el afectado no lo hubiera podido advertir al momento en que se produjo el hecho dañoso, que el término de caducidad debe empezar a contabilizarse.*

Por lo anterior, es claro que el hecho generador del daño no puede ser otro que la aprobación y el recibo de los diseños por parte de los señores Inocencio y Rafael, el primero en calidad de rector de la universidad y el segundo en calidad de supervisor del contrato de obra, quienes supuestamente omitieron el cumplimiento de la normatividad vigente, específicamente el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, el Decreto Nacional 564 de 2006 y el Decreto 430 de 2005.En consecuencia, la caducidad de la acción fiscal es evidente en el caso en cuestión, dado que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal fue emitido por el ente de control el 1º de abril de 2019, es decir, con posterioridad al plazo de cinco (5) años establecido por la Ley 610 de 2000. Cabe señalar que el hecho que da origen al daño, según la Contraloría, corresponde al acta de aprobación de los diseños del Contrato de Obra No. 121 de 2010, la cual data del 4 de noviembre de 2011.

La posición adoptada por la Jurisdicción permite concluir que el concepto de "hecho continuado" no puede ser entendido como un criterio uniforme y definitivo para el cómputo de la caducidad en términos fiscales. Esto se debe a que existen múltiples circunstancias fácticas que deben analizarse caso por caso, lo que obliga a evaluar diferentes hipótesis sobre el momento en que se configura el término de caducidad. En este sentido, la jurisprudencia establece que el término de caducidad debe contarse desde el momento en que ocurre la acción que vulnera el patrimonio público y causa el daño. Es fundamental distinguir entre un daño continuado y las consecuencias o efectos posteriores que este puede generar a lo largo del tiempo.

En el caso que nos ocupa, la Contraloría de Bogotá delimitó el daño patrimonial a partir del acto de aprobación y recibo a satisfacción de los diseños del contrato de obra, realizado el 4 de noviembre de 2011. Dicho acto constituye, según el operador fiscal, el hecho generador del daño al patrimonio público. Sin embargo, al aplicar este criterio, el término de caducidad de cinco años establecido en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000 habría vencido mucho antes de que se profiriera el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, fechado el 1º de abril de 2019. Este análisis evidencia que no es jurídicamente viable pretender extender el cómputo de la caducidad con base en los efectos del daño, ya que esto vulneraría principios fundamentales como el de seguridad jurídica y debido proceso. Por tanto, los actos administrativos derivados del proceso en cuestión están viciados de nulidad por falsa motivación.

3. **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.**

Los actos administrativos se encuentran viciados de nulidad por cuanto como se explicó con anterioridad al interior del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0055-19, operó la caducidad de la acción fiscal, sino que además se profirieron con desconocimiento en la norma en que debió fundarse el fallo con responsabilidad fiscal esto es el art. 5º de la Ley 610 del 2000, ello en razón a que frente a la responsabilidad fiscal endilgada al señor INOCENCIO BAHAMÓN CALDERÓN la Contraloría no tuvo en cuenta elementos de juicio frente a la presunta conducta gravemente culposa declarada por la Contraloría.

Mediante el Auto de Imputación No. 15 del 18 de junio de 2024, la Contraloría de Bogotá procedió a endilgar cargos de responsabilidad fiscal al señor Inocencio, en su calidad de rector de la Universidad Distrital, especialmente bajo dos situaciones. La primera de ellas, la no obtención de las licencias de construcción del proyecto, y la segunda, relacionada con la aprobación de los diseños presentados por el contratista de obra con fecha del 4 de noviembre de 2011, diseños que, según el ente de control, no cumplían con los requisitos suficientes para ser aprobados.

En el expediente del presente proceso no se encuentra material probatorio para inferir de forma razonable que INOCENCIO BAHAMON CALDERÓN, en uso de sus facultades de servidor público, actuó de forma oportuna, optima, diligente y responsable frente a la ejecución del Contrato No. 121 de 2010, esto considerando que durante su periodo como Rector se radicaron ante la Curaduría No. 3 dos solicitud de obtención de licencia que no cumplían con los requisitos suficiente para ser aprobados y así poder avanzar en la etapa de construcción, conllevando a que se archivaran dichas solicitudes y no se lograra avanzar en la obtención de la Licencia de Construcción.

Al igual que, mediante Acta de aprobación y diseños del 04 de noviembre de 2011, el rector INOCENCIO BAHAMÓN recibió a satisfacción y sin ninguna observación los estudios y diseños realizados por el contratista de obra, dejando de lado el cumplimiento de la normatividad vigente, como lo es el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, o el Decreto Nacional 564 de 2006 y Decreto 430 de 2005, denotando su deficiencia como servidor público, y principalmente como máxima autoridad de la entidad, al no verificar si los mismos cumplían con los requisitos y las obligaciones contractuales.

[4]

Sobre el primer cargo, la Contraloría no valoró adecuadamente el hecho de que la falta de obtención de la licencia de construcción no es una conducta atribuible al señor Inocencio, en su calidad de rector de la Universidad Distrital, toda vez que dicha obtención estaba condicionada por la actuación de un tercero, en este caso, el contratista de obra, es decir, la Unión Temporal Fénix, y la Curaduría Urbana No. 3. Asimismo, la Contraloría pasó por alto que la obligación de obtener la licencia de construcción era responsabilidad exclusiva del contratista de obra, quien actuó como el sujeto idóneo en la ejecución del contrato, pues contaba con la experiencia y experticia necesarias para dicho fin. Caso distinto al del investigado fiscal, quien, en su calidad de rector, no poseía conocimientos especializados en obras civiles. Por ello, la ley faculta al rector para contratar dichas actividades y, de igual forma, delegar funciones como la supervisión a los funcionarios de la universidad con la experiencia y experticia necesarias en estas áreas.

[5]

1. Cumplir y hacer cumplir la Ley, los Estatutos, y las providencias emanadas del Consejo Superior Universitario y del Consejo Académico.
5. Refrendar los títulos que la Universidad confiere.
6. Suscribir los convenios y contratos que comprometan a la Universidad de conformidad con la Ley y los Reglamentos.
9. Dirigir la conservación y la administración del patrimonio de la Universidad.
10. Delegar funciones de acuerdo con la Ley y los Reglamentos.
15. Presentar al Consejo Superior Universitario el Plan General de Desarrollo, el Plan de Evaluación Institucional y el Plan de Acreditación para su aprobación
16. Firmar inventario individual y responsabilizarse por todos los elementos devolutivos asignados a su cargo.
17. Las demás que le correspondan conforme a la Ley, el Estatuto General y los Reglamentos de la Universidad

Es dable acotar, además, que como supervisor del Contrato No. 121 de 2010 se designó al señor

[4] *Auto de Imputación No. 15 del 18 de junio de 2024 pág. 43*
[5] *Manual de funciones*

Rafael Enrique Aranzales, Jefe de la División de Recursos Físicos, quien, entre sus funciones como supervisor, contaba con las facultades para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, siendo responsable de mantener informada a la entidad contratante sobre los hechos o circunstancias que pudieran constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles o que pudieran poner o pusieran en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando dicho incumplimiento se presentara, supervisión que luego fuera delegada en cabeza del señor Noé Gonzales Bonilla de la oficina Asesora de Planeación y Control para la etapa de diseños.

En cumplimiento con las obligaciones contractuales de cara a designar un interventor para la etapa de los diseños el rector de la institución el señor Inocencio Bahamon procedió a notificar al Representante Legal de la Unión Temporal Fénix que se designaba como supervisor del Contrato de Obra No. 121 de 2010 a Oficina de Recursos Físicos y como Interventor a la Oficina Asesora de Planeación y control a partir del 6 de mayo de 2011, por lo que el señor Inocencio en efecto cumplió con su manual de función al designar tanto la supervisión como interventoría para la etapa de diseños del contrato de obra.

Ingeniero
OSCAR FERNANDO ROJAS ZUÑIGA
Representante Legal Unión Temporal Fenix
Ciudad

Respetado Ingeniero .

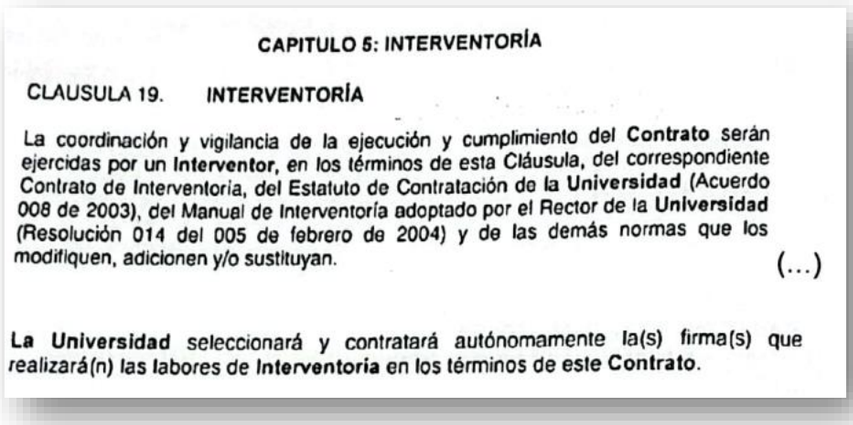
Comedidamente, me permito dar respuesta a su comunicación del 26 de Abril de 2011 CUTF-017, me permito comunicarle oficialmente, que para subsanar lo alli por Ustedes planteado, he designado como supervisor del contrato de obra No. 121 de 2010 a la Oficina de Recursos Fisicos y como interventor a la Oficina Asesora de Planeación y control a partir de la fecha, dichos jefes le comunicaran respectivamente a los funcionarios que designen ellos para desempeñar dichas labores.
Por su amable atención, me suscribo de Ustedes.

Cordialmente,

INOCENCIO BAHAMON CALDERON
Rector

Con los documentos es factible afirmar, que, siendo jefe de la división de recursos físicos, el señor Rafael Enrique Aránzalez García, fungió como interventor del Contrato de Obra 121 de 2010, del 1° de abril al 2 de junio de 2011, y como supervisor del 6 de mayo de 2011, al 16 de enero de 2013, cuando fue trasladado de la división.

Ahora, en el Contrato de Obra 121 de 2010, se estableció en el capítulo 5: Interventoría, cláusulas 19, 19.1 y 19.2, las funciones, limitaciones y mecanismos de selección, y a quién le correspondía la coordinación, vigilancia de la ejecución, y cumplimiento del contrato:



CAPITULO 5: INTERVENTORÍA

CLAUSULA 19. **INTERVENTORÍA**

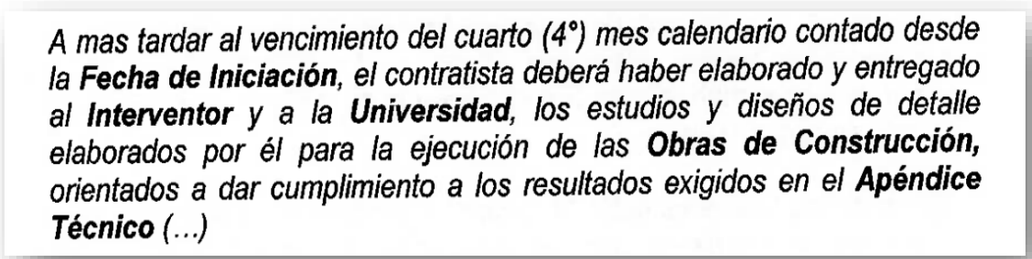
La coordinación y vigilancia de la ejecución y cumplimiento del **Contrato** serán ejercidas por un **Interventor**, en los términos de esta Cláusula, del correspondiente Contrato de Interventoria, del Estatuto de Contratación de la **Universidad** (Acuerdo 008 de 2003), del Manual de Interventoría adoptado por el Rector de la **Universidad** (Resolución 014 del 005 de febrero de 2004) y de las demás normas que los modifiquen, adicionen y/o sustituyan. (...)

La Universidad seleccionará y contratará autónomamente la(s) firma(s) que realizará(n) las labores de **Interventoria** en los términos de este **Contrato**.

Lo anterior permite determinar que la conducta desplegada por el señor Inocencio Bahamón no se enmarca en lo dispuesto en el literal c) del artículo 118 de la Ley 1474, que regula la culpa grave:

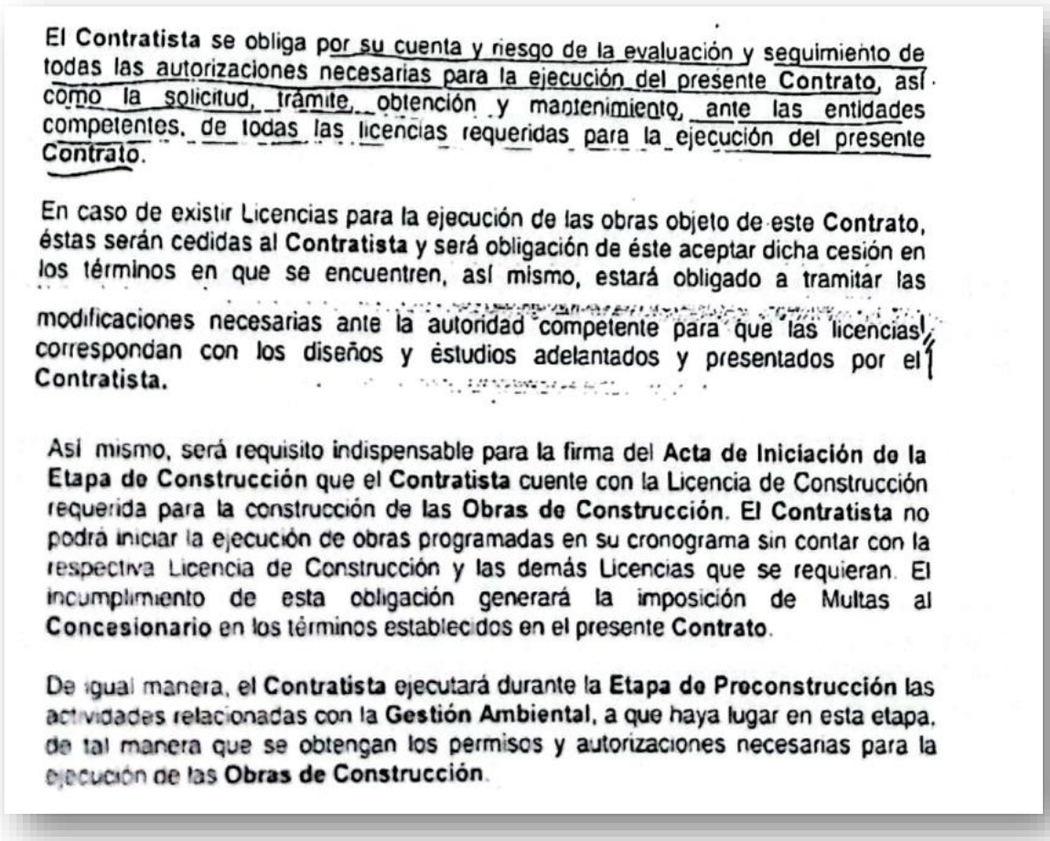
> *c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.*

Ahora, descendamos al segundo cargo relacionado con la aprobación de los diseños presentados por el contratista de obra. Debe señalarse de entrada que, tratándose de un contrato especializado, la Unión Temporal Fénix asumió como cargas contractuales las labores de estudios y diseños, así como la obtención de las licencias de construcción, tal y como se desprende de las cláusulas del contrato en cuestión, así:



*A mas tardar al vencimiento del cuarto (4°) mes calendario contado desde la **Fecha de Iniciación**, el contratista deberá haber elaborado y entregado al **Interventor** y a la **Universidad**, los estudios y diseños de detalle elaborados por él para la ejecución de las **Obras de Construcción**, orientados a dar cumplimiento a los resultados exigidos en el **Apéndice Técnico** (...)*

CLÁUSULA 6 ***OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA***
(…)
b. Realización completa y suficiente de los ***Diseños*** *que se requieran para la posterior ejecución de las* ***Obras de Construcción*** *en los términos y bajo las condiciones previstas en este* ***Contrato*** *y su* ***Apéndice***"



El **Contratista** se obliga por su cuenta y riesgo de la evaluación y seguimiento de todas las autorizaciones necesarias para la ejecución del presente **Contrato**, así como la solicitud, trámite, obtención y mantenimiento, ante las entidades competentes, de todas las licencias requeridas para la ejecución del presente **Contrato**.

En caso de existir Licencias para la ejecución de las obras objeto de este **Contrato**, éstas serán cedidas al **Contratista** y será obligación de éste aceptar dicha cesión en los términos en que se encuentren, así mismo, estará obligado a tramitar las modificaciones necesarias ante la autoridad competente para que las licencias correspondan con los diseños y estudios adelantados y presentados por el **Contratista**.

Así mismo, será requisito indispensable para la firma del **Acta de Iniciación de la Etapa de Construcción** que el **Contratista** cuente con la Licencia de Construcción requerida para la construcción de las **Obras de Construcción**. El **Contratista** no podrá iniciar la ejecución de obras programadas en su cronograma sin contar con la respectiva Licencia de Construcción y las demás Licencias que se requieran. El incumplimiento de esta obligación generará la imposición de Multas al **Concesionario** en los términos establecidos en el presente **Contrato**.

De igual manera, el **Contratista** ejecutará durante la **Etapa de Preconstrucción** las actividades relacionadas con la **Gestión Ambiental**, a que haya lugar en esta etapa, de tal manera que se obtengan los permisos y autorizaciones necesarias para la ejecución de las **Obras de Construcción**.

Transcripción: ***El Contratista se obliga por su cuenta y riesgo de la evaluación y seguimiento de todas las autorizaciones necesarias para la ejecución del presente Contrato, así como la solicitud, trámite, obtención y mantenimiento, ante las entidades competentes, de todas las licencias requeridas para la ejecución del presente Contrato.*** *En caso de existir Licencias para la ejecución de las obras objeto de este Contrato, estas serán cedidas al Contratista y será obligación de este aceptar dicha cesión en los términos en que se encuentren.* ***Así mismo, estará obligado a tramitar las modificaciones necesarias ante la autoridad competente para que las licencias correspondan con los diseños y estudios adelantados y presentados por el Contratista. Así mismo, será requisito indispensable para la firma del Acta de Iniciación de la Etapa de Construcción que el Contratista cuente con la Licencia de Construcción requerida para la construcción de las Obras de Construcción****. El Contratista no podrá iniciar la ejecución de obras programadas en su cronograma sin contar con la respectiva Licencia de Construcción y las demás Licencias que se requieran.*

El incumplimiento de esta obligación generará la imposición de Multas al Concesionario en los términos establecidos en el presente Contrato. De igual manera, el Contratista ejecutará durante la Etapa de Preconstrucción las actividades relacionadas con la Gestión Ambiental, a que haya lugar en esta etapa, de tal manera que se obtengan los permisos y autorizaciones necesarias para la ejecución de las Obras de Construcción.

Nótese que, la obligación en la elaboración de los diseños y obtención de las correspondientes licencias de construcciones eran obligaciones a cargo del contratista de obra por cuanto era el sujeto activo de la relación contractual, por cuanto su experiencia y experticia le hicieron acreedor del Contrato de Obras No. 121 de 2010, es decir que no es dable trasmitir tal obligación al señor Inocencio en su calidad de rector a sabiendas que este último no contaba con la experticia o especialización para la elaboración de diseños y mucho menos tampoco era el funcionario idóneo para expedir los licenciamientos de construcción obligaciones que recaían exclusivamente en el contratista de obra.

La Contraloría de Bogotá, al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31, hace un recuento de las solicitudes de licencia de construcción de obra nueva ante la Curaduría Urbana 3, la primera de ellas presentada el 17 de junio de 2011, bajo radicado No. 11-5-1534, la cual fue objeto de un acta de observaciones y correcciones de índole jurídica, arquitectónica y de ingeniería, entre las cuales se encontraba el concepto favorable del FOPAE.

Posteriormente, el 5 de agosto de 2011, la UT Fénix solicitó prórroga de la licencia, lo que fue concedido por la Curaduría Urbana 3 con la ampliación de 15 días hábiles adicionales hasta el 11 de septiembre de 2011. Sin embargo, el 1º de noviembre de 2011, la Curaduría Urbana 3 profirió auto de archivo de la solicitud de licencia, en razón del desistimiento presentado por el autorizado, lo que evidencia que la solicitud no prosperó por decisión del propio contratista y no por intervención alguna de la Universidad Distrital. No obstante, la UT Fénix volvió a radicar una solicitud el 6 de diciembre de 2011 ante el FOPAE, relacionada con el estudio de amenaza y riesgo por remoción en masa. Nuevamente, el 20 de diciembre de 2011, la UT Fénix presentó otra solicitud de licencia de construcción de obra nueva ante la Curaduría Urbana 3, con radicado 11-3-3892, que fue igualmente objeto de observaciones y correcciones jurídicas, lo que demuestra que los obstáculos en la obtención de la licencia correspondieron a falencias técnicas y administrativas del contratista y no a la injerencia de la Universidad Distrital.

Finalmente, el 28 de enero de 2014, el contratista radicó nuevos documentos para el trámite de licencia de construcción de obra nueva y demolición parcial en la Curaduría Urbana No. 5, bajo la boleta No. 14-5-00945. Sin embargo, el trámite fue suspendido el 10 de julio de 2014 por la propia Curaduría. En consecuencia, es claro que la Universidad Distrital no tuvo ninguna incidencia ni en

la radicación de las solicitudes ni en los archivos de las mismas, siendo estas decisiones adoptadas directamente por el contratista y las autoridades urbanísticas. Así mismo, la falta de obtención de la licencia obedeció a deficiencias técnicas y administrativas propias del contratista UT Fénix y no a omisiones de la entidad educativa, razón por la cual no puede atribuírsele responsabilidad fiscal por tales hechos.

Lo anterior permite concluir que, contrario a lo decidido por la Contraloría de Bogotá, la Universidad Distrital no tuvo injerencia alguna en la no obtención de la licencia de construcción, pues las pruebas documentales que obraban en el expediente permitían establecer de manera diáfana, primero, que era obligación del contratista elaborar los diseños y, segundo, tramitar y obtener el licenciamiento ante la correspondiente curaduría.

En este punto, es preciso recordar que, para que se configure la existencia de un daño patrimonial, este debe ser cierto y cuantificable, lo que implica la identificación concreta y objetiva de la afectación al patrimonio público. En el caso concreto, la Contraloría de Bogotá no señaló con precisión la disminución real del erario, pues no existe certeza sobre la legalidad o ilegalidad de algunas de las decisiones adoptadas, específicamente en lo relacionado con la aprobación de los diseños presentados por el contratista de obra.

Asimismo, parte de los pagos cuestionados se realizaron con base en decisiones previas que no han sido desvirtuadas en sede contenciosa, lo que impide colegir de manera clara la existencia de un daño patrimonial. De hecho, el cumplimiento del contrato y la entrega de los diseños fue validado sin reparos técnicos ni jurídicos por parte de la supervisión designada, lo que refuerza la falta de certeza sobre la existencia de un menoscabo real al patrimonio de la Universidad Distrital. Por ello, al no haberse acreditado la afectación patrimonial con la certeza y cuantificación exigida, se evidencia la inexistencia del daño que fundamenta el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 31, lo que constituye causal de nulidad del mismo.

• **Sobre el daño patrimonial**

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 concurran 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 fisca. Tal y como se expuso anteriormente, para que se configure la responsabilidad fiscal es imperativo que en el plenario se encuentre suficientemente acreditado un daño patrimonial al Estado. En este sentido, vale la pena analizar la Sentencia C-340 de 2007, en la cual se explicó que, a diferencia del proceso de responsabilidad disciplinaria en donde el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, en la responsabilidad fiscal el perjuicio debe ser cierto y de contenido eminentemente patrimonial. El tenor literal del mencionado fallo es el siguiente:

> *c. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.*
>
> *Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-661 de 2000, al referirse a la distinta naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y en la fiscal, puntualizó que mientras que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial. En consecuencia, señaló la Corte, "... el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos 'frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública'" , al paso que "... el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que 'el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos, para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el*

resarcimiento por el detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado"

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

"La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. ***El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado,*** *que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración.* ***Es decir, que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto****".9 (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*[6]

Para que resulte jurídicamente procedente la declaratoria de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es imprescindible que el daño patrimonial al Estado esté plenamente acreditado y demostrado en el expediente, conforme a lo exigido por el artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Sin embargo, en el caso concreto, la Contraloría de Bogotá profirió los actos administrativos enjuiciados mediando una falsa motivación, al atribuir de manera errónea una supuesta afectación al patrimonio público a la Universidad Distrital y a su entonces rector, el señor Inocencio, sin la debida valoración probatoria.

El material probatorio que obra en el expediente permite establecer con claridad que la Universidad Distrital no tuvo injerencia alguna en el incumplimiento contractual, pues las obligaciones de diseño, obtención de licencias y cumplimiento de requisitos técnicos recaían exclusivamente sobre el contratista de obra, la Unión Temporal Fénix, y sobre terceros ajenos al ente educativo, como la Curaduría Urbana 3, el FOPAE y la demanda presentada al POT (Decreto Distrital 364 de 2013) . De hecho, las decisiones de archivo de las solicitudes de licencia fueron motivadas en factores externos, como la falta de cumplimiento de requisitos técnicos por parte del contratista, y no por

[6] *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 15 de noviembre de 2007. Radicado 11001-03-06-000-2007- 00077-00(1852). C.P. Gustavo Aponte Santos.*

acciones u omisiones imputables a la Universidad o a su rector.

En consecuencia, deviene de manera indefectible que al no haberse acreditado con certeza la participación del señor Inocencio en los hechos que originaron el presunto daño patrimonial, y siendo evidente que la conducta lesiva deviene de incumplimientos contractuales imputables al contratista de obra y a terceros, la condena a título de responsabilidad fiscal impuesta resulta contraria al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no era procedente la declaratoria de la Aseguradora Solidaria de Colombia como tercero civilmente responsable y la consecuente afectación de la Póliza de Manejo No. 930-87-99400000096, configurándose así la causal de nulidad por falsa motivación, al haberse tergiversado la realidad fáctica y jurídica del caso de marras.

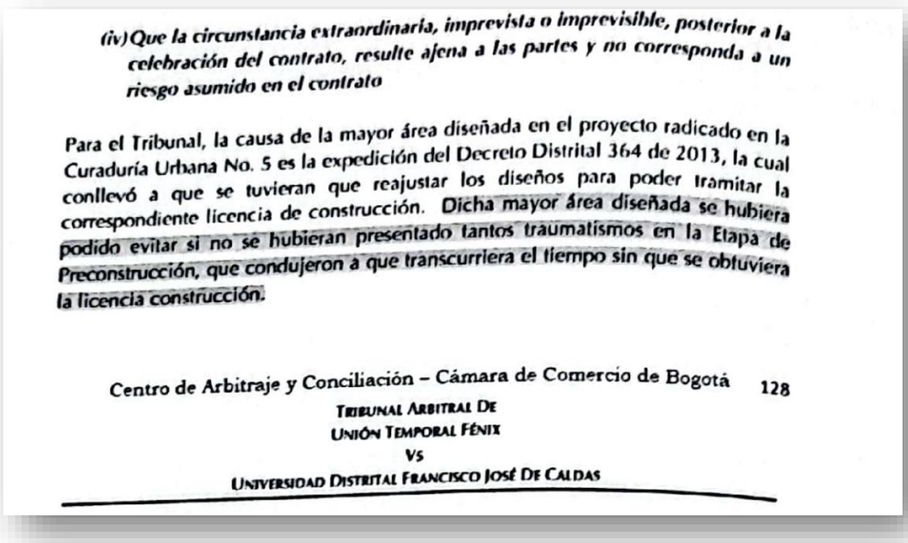
4. <u>VICIOS DE NULIDAD EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS APLICABLES Y FALSA MOTIVACIÓN DERIVADA DE LA INCONGRUENCIA ENTRE EL AUTO DE IMPUTACIÓN DE CARGOS, EL FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 31 Y EL AUTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA DICHO FALLO – VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO</u>

El fallo con responsabilidad fiscal, y el auto por medio del cual se resolvieron los recursos de apelación interpuesto en contra del mismo proferidos por la Contraloría de Bogotá deberán ser en su integridad nulitados, 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 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.31, 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, 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.

Sumado a lo anterior, en el acto administrativo mediante el cual la demandada desató el recurso de alzada hizo uso en su sindéresis de valoraciones inadecuadas para mantener incólume su decisión, en procura de mantener su fallo con responsabilidad y establecer de manera equivocada que la Universidad tuvo injerencia en la no obtención de las licencias de construcciones, el operador fiscal procedió a traer a colación el laudo arbitral del 28 de marzo de 2023 proferido por el Centro de Arbitraje y Conciliación, de la Cámara de Comercio de Bogotá, que dicho sea de paso determinó que ***<u>" LOS PLANES Y DISEÑOS ENTREGADOS POR EL CONTRATISTA CUMPLIERON CON LO PACTADO EN EL CONTRATO Y EL PRECIO PAGADO NO CONSTITUYE PÉRDIDA O</u>***

MENOS CABO DE RECURSOS PÚBLICOS" por lo que de acuerdo con lo señalado por el Tribunal de Arbitramento los planos y diseños entregados por el contratista cumplieron con lo pactado en el contrato; no obstante el Ente de control hace caso omiso a tal decisión y la misma no fue objeto de valoración por parte de la Contraloría, por lo que queda demostrado la falsa motivación en los actos enjuiciados, en especial a lo relacionado con el cargo endilgado al señor Inocencio Bahamón en lo que atañe a la aprobación de los diseños.

Empero, la entidad demandada no valoró de manera adecuada y bajo la óptica de la sana crítica lo decidido por el Tribunal de Arbitramento sobre este cargo objeto de debate al interior del proceso de responsabilidad fiscal, por el contrario, trajo a colación en sus actos administrativos lo dicho por el Tribunal de Arbitramento, de cara a que la falta de obtención de la licencia de construcción no se logró por múltiples traumatismos en la etapa de preconstrucción, que, según dice la Contraloría de Bogotá citando el Laudo Arbitral, se produjo no solo por el actuar de terceros, sino por la conducta de la Universidad y la Unión Temporal, y procede a transcribir una imagen del mencionado laudo, así:

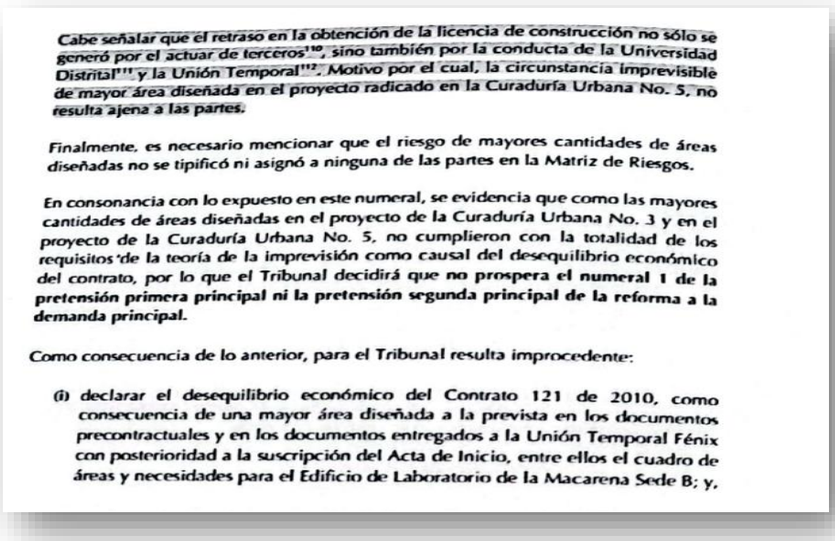


(iv) Que la circunstancia extraordinaria, imprevista o imprevisible, posterior a la celebración del contrato, resulte ajena a las partes y no corresponda a un riesgo asumido en el contrato

Para el Tribunal, la causa de la mayor área diseñada en el proyecto radicado en la Curaduría Urbana No. 5 es la expedición del Decreto Distrital 364 de 2013, la cual conllevó a que se tuvieran que reajustar los diseños para poder tramitar la correspondiente licencia de construcción. Dicha mayor área diseñada se hubiera podido evitar si no se hubieran presentado tantos traumatismos en la Etapa de Preconstrucción, que condujeron a que transcurriera el tiempo sin que se obtuviera la licencia construcción.

Centro de Arbitraje y Conciliación – Cámara de Comercio de Bogotá 128

TRIBUNAL ARBITRAL DE
UNIÓN TEMPORAL FÉNIX
VS
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS



Cabe señalar que el retraso en la obtención de la licencia de construcción no sólo se generó por el actuar de terceros[110], sino también por la conducta de la Universidad Distrital[111] y la Unión Temporal[112]. Motivo por el cual, la circunstancia imprevisible de mayor área diseñada en el proyecto radicado en la Curaduría Urbana No. 5, no resulta ajena a las partes.

Finalmente, es necesario mencionar que el riesgo de mayores cantidades de áreas diseñadas no se tipificó ni asignó a ninguna de las partes en la Matriz de Riesgos.

En consonancia con lo expuesto en este numeral, se evidencia que como las mayores cantidades de áreas diseñadas en el proyecto de la Curaduría Urbana No. 3 y en el proyecto de la Curaduría Urbana No. 5, no cumplieron con la totalidad de los requisitos de la teoría de la imprevisión como causal del desequilibrio económico del contrato, por lo que el Tribunal decidirá que no prospera el numeral 1 de la pretensión primera principal ni la pretensión segunda principal de la reforma a la demanda principal.

Como consecuencia de lo anterior, para el Tribunal resulta improcedente:

(i) declarar el desequilibrio económico del Contrato 121 de 2010, como consecuencia de una mayor área diseñada a la prevista en los documentos precontractuales y en los documentos entregados a la Unión Temporal Fénix con posterioridad a la suscripción del Acta de Inicio, entre ellos el cuadro de áreas y necesidades para el Edificio de Laboratorio de la Macarena Sede B; y,

Nótese que, en efecto el Laudo refiere que la obtención de la licencia de construcción se retardó también por la conducta de la Universidad, pero, no se hace mención en concreto cuál conducta según el Tribunal de Arbitramento incurrió la Universidad de cara a participar en el referido retraso, conducta que tampoco describe la Contraloría al momento de insertar la conclusión de la valoración de la prueba documental, puesto que solo concluye que:

> *"(…)* ***Para esa instancia, es innegable que la UT Fénix no obtuvo la licencia de construcción, que solicitó en tres (3) ocasiones sin el lleno de los requisitos legales, al punto que, las curadurías 3 y 5, elevaron observaciones, no solo en lo que respecta al concepto del FOPAE****, sino a deficiencias de carácter documental, arquitectónico, de ingeniería, que impedían la aprobación de la misma, aspecto que constituye la relación de causalidad entre el comportamiento del agente, y el daño ocasionado al erario, que exigen las leyes especiales que regulan la responsabilidad fiscal.(…)"*

Nótese, H. Tribunal, que el ente de control no logró determinar la conducta concreta en la que incurrió supuestamente la Universidad Distrital de cara al retraso en la obtención de la licencia de construcción. No obstante, la valoración del operador fiscal resultó indebida, lo que conllevó a que plasmara en su acto administrativo una decisión carente de sustento fáctico y jurídico, tergiversando la realidad fáctica y jurídica del caso de marras. Lo anterior, por cuanto, si se valora de manera adecuada el Laudo Arbitral del 28 de marzo de 2023, proferido por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, en especial en el apartado sobre el que se sustenta la confirmación del fallo con responsabilidad fiscal, se observa que el Tribunal de Arbitramento insertó un pie de página al finalizar el párrafo relacionado con la conducta de la Universidad Distrital con la nota numérica 111, así:

Cabe señalar que el retraso en la obtención de la licencia de construcción no sólo se generó por el actuar de terceros[110], sino también por la conducta de la Universidad Distrital[111] y la Unión Temporal[112]. Motivo por el cual, la circunstancia imprevisible de mayor área diseñada en el proyecto radicado en la Curaduría Urbana No. 5, no resulta ajena a las partes.

Bajo ese estado de cosas, al revisar lo consignado por el Tribunal de Arbitramento respecto a la nota al pie de página, se evidencia que el Tribunal describe las conductas que contribuyeron al retraso en la obtención de la licencia de construcción, en especial lo relacionado con la Universidad Distrital. Veamos:

[110] Uno de los traumatismos generados por terceros fue la demora del FOPAE en aprobar el estudio de remoción de masa. Esto de conformidad con lo dispuesto en la "Resolución 679 de 2012".
[111] Uno de los traumatismos generados por la Universidad fueron los errores en la estructuración de la Convocatoria Pública. En efecto, la no inclusión del Plan de Regularización y Manejo en el alcance al objeto, a pesar de que la Oficina Asesora de Planeación y Control durante la estructuración de la Convocatoria había advertido la necesidad de incluirlo en el proceso de selección. Esto de conformidad con lo dispuesto en la "Resolución 679 de 2012".
[112] Uno de los traumatismos generados por la Unión Temporal fue la presentación del estudio de remoción en masa sin el cumplimiento de los requisitos mínimos que dispone la normativa, y que conllevó a que el Contratista tuviera que presentarlo nuevamente para aprobación del FOPAE. Oficio FOPAE No. 2012ER 4514 del 25 de abril de 2012.

Centro de Arbitraje y Conciliación – Cámara de Comercio de Bogotá 129

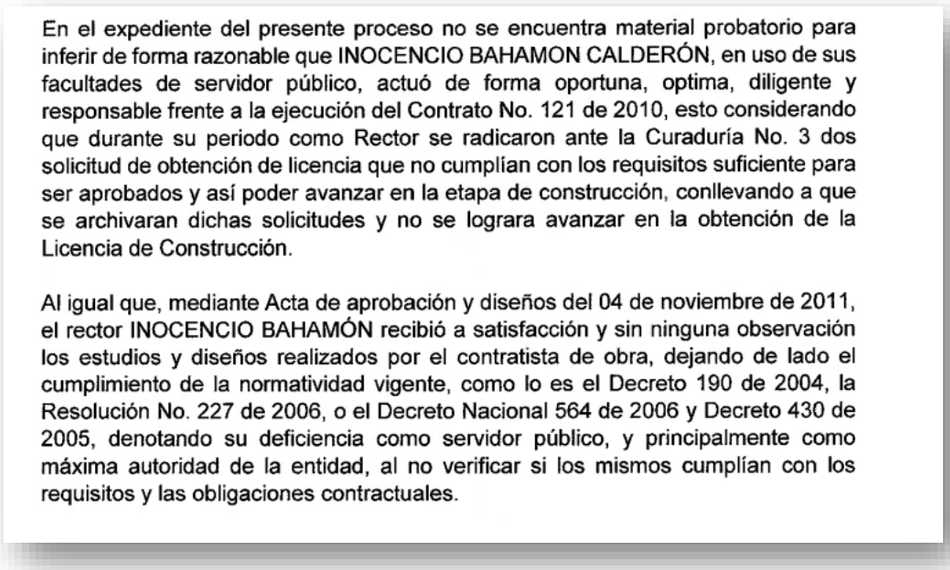
34

Transcripción: ***111*** *Uno de los traumatismos generados por terceros fue la demora del FOPAE en aprobar el estudio de remoción de masa. Esto de conformidad con lo dispuesto en la "Resolución 679 de 2012".*

112 Uno de los traumatismos generados por la Universidad fueron los errores en la estructuración de la Convocatoria Pública. En efecto, la no inclusión del Plan de Regularización y Manejo en el alcance al objeto, a pesar de que la Oficina Asesora de Planeación y Control durante la estructuración de la Convocatoria había advertido la necesidad de incluirlo en el proceso de selección. Esto de conformidad con lo dispuesto en la "Resolución 679 de 2012".

113 *Uno de los traumatismos generados por la Unión Temporal fue la presentación del estudio de remoción en masa sin el cumplimiento de los requisitos mínimos que dispone la normatividad, y que conllevó a que el Contratista tuviera que presentarlo nuevamente para aprobación del FOPAE. Oficio FOPAE No. 2012ER 4514 del 25 de abril de 2012.*

Adviértase que la conducta reseñada en el Lauro Arbitral de cara a la Universidad Distrital consiste en errores en la etapa de estructuración de la Convocatoria Pública, conducta que resulta diametralmente opuesta a los cargos endilgados al señor Inocencio Bahamon en su calidad de rector de la Universidad del Distrito, puesto que tal cargo no hizo parte del Auto de Imputación:



En el expediente del presente proceso no se encuentra material probatorio para inferir de forma razonable que INOCENCIO BAHAMON CALDERÓN, en uso de sus facultades de servidor público, actuó de forma oportuna, optima, diligente y responsable frente a la ejecución del Contrato No. 121 de 2010, esto considerando que durante su periodo como Rector se radicaron ante la Curaduría No. 3 dos solicitud de obtención de licencia que no cumplían con los requisitos suficiente para ser aprobados y así poder avanzar en la etapa de construcción, conllevando a que se archivaran dichas solicitudes y no se lograra avanzar en la obtención de la Licencia de Construcción.

Al igual que, mediante Acta de aprobación y diseños del 04 de noviembre de 2011, el rector INOCENCIO BAHAMÓN recibió a satisfacción y sin ninguna observación los estudios y diseños realizados por el contratista de obra, dejando de lado el cumplimiento de la normatividad vigente, como lo es el Decreto 190 de 2004, la Resolución No. 227 de 2006, o el Decreto Nacional 564 de 2006 y Decreto 430 de 2005, denotando su deficiencia como servidor público, y principalmente como máxima autoridad de la entidad, al no verificar si los mismos cumplían con los requisitos y las obligaciones contractuales.

[7]

Bajo este panorama, resulta evidente que los actos administrativos enjuiciados se profirieron mediando una falsa motivación, toda vez que se ha demostrado la incongruencia entre el Auto de Imputación, el fallo con responsabilidad fiscal y el acto mediante el cual se resolvieron los recursos de apelación, puesto que la conducta indicada por el Tribunal de Arbitramento, sobre la cual fundamentó la Contraloría su decisión, resulta ser sustancialmente diferente a la endilgada en el Auto de Imputación.

El anterior argumento soberano relacionado a la existencia del Lauto arbitral lo que constituye cosa juzgada material respecto de la ejecución y liquidación del Contrato 121 de 2010, soportado en lo dicho por parte de la Corte Constitucional en Sentencia T-455 de 2012. Por lo que, siendo cosa juzgada, ***"ni siquiera un juez puede volver a estudiar un asunto que ya fue decidido por una jurisdicción, corolario es que ninguna autoridad administrativa tampoco puede revivir un debate jurídico sobre el cual ya existe un pronunciamiento judicial".***

Es evidente que la Contraloría de Bogotá incurrió en un vicio de nulidad por falsa motivación al emitir su fallo con responsabilidad fiscal y su posterior confirmación al resolver el recurso de apelación, dado que existe una clara incongruencia entre el Auto de Imputación de Cargos y las decisiones finales adoptadas. El cargo inicialmente formulado al señor Inocencio Bahamón estaba relacionado con la supuesta aprobación irregular de los diseños presentados por el contratista, sin embargo, en el fallo con responsabilidad fiscal y su confirmación, la Contraloría modificó sustancialmente la conducta objeto de

[7] *Auto de Imputación No. 15 del 18 de junio de 2024 pág.*

reproche, atribuyéndole al investigado un incumplimiento contractual basado en aspectos que no fueron objeto del auto de imputación, como la falta de obtención de la licencia de construcción, la cual, según el laudo arbitral, era de exclusiva responsabilidad del contratista, y en defecto, la conducta de la Universidad se circunscribe a la etapa en la estructuración de la Convocatoria Pública, y no como de manera errada sostuvo en ente de control tanto en la aprobación de los diseños como en la no obtención de las licencias de construcción.

Esta incongruencia vulnera el debido proceso, en tanto se varió de manera sustancial la conducta imputada sin permitir al investigado ejercer adecuadamente su derecho de defensa, lo que genera la nulidad de los actos administrativos cuestionados por falta de correspondencia entre los cargos inicialmente formulados y los fundamentos esgrimidos para declarar la responsabilidad fiscal.

> *"En suma, en relación con los supuestos para la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación,* ***la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que ella tiene ocurrencia cuando: i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión****."*

En virtud de lo anterior, es claro que la Contraloría incurre en una evidente incongruencia entre los cargos elevados en su auto de imputación y lo acreditado y decidió en el fallo con responsabilidad fiscal, adviértase que, no se tuvieron en cuenta las pruebas documentales que desacreditan el cargo relacionado con la aprobación de los diseños, como quiera que el Laudo Arbitral determinó la inexistencia de falencias o irregularidades sobre los mismos por lo que el cargo endilgado a los investigados deviene desacreditado por el laudo arbitral. Respecto de la congruencia del fallo la Ley 1437 de 2011, preceptúa:

> *"**Artículo 187. Contenido de la sentencia**. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.*
>
> ***En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus.***
>
> *Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas. Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán*

tomando como base el Índice de Precios al Consumidor."

La anterior disposición debe ser interpretada de manera armónica, con lo dispuesto en el Código General del Proceso:

> *"**Artículo 281. Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.***

Por su parte 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.*

En el presente caso, resulta evidente la incongruencia entre el auto de imputación, los argumentos de defensa presentados por las partes, y lo resuelto en el Fallo con Responsabilidad No. 31. No se observa coherencia interna con los cargos imputados a los funcionarios ni coherencia externa con los argumentos esgrimidos en el proceso. El operador fiscal no tuvo en cuenta que en el expediente obran suficientes elementos que demuestran un patrón de conducta diligente por parte de los investigados, quienes realizaron una serie de actuaciones dirigidas al cumplimiento de sus deberes legales y contractuales. En virtud de lo expuesto, es evidente que la Contraloría de Bogotá incurrió en una serie de inconsistencias y violaciones al debido proceso que afectan gravemente los derechos de defensa y contradicción de los investigados. La falta de congruencia entre el auto de imputación de cargos y el fallo de responsabilidad fiscal, la omisión en la valoración de pruebas determinantes como el Laudo Arbitral No. 130933 y el Auto No. 1126 de la Personería delegada para Asuntos Disciplinarios IV, así como la modificación injustificada del núcleo fáctico y normativo previamente establecido, configuran vicios de nulidad por falsa motivación.

5. VICIOS DE NULIDAD EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS APLICABLES Y FALSA MOTIVACIÓN POR CUANTO EN EL PROCESO DE RESPONSABILDIAD FISCAL SE MATERIALIZÓ LA PRESCRIPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO PORQUE SE CONFIGURÓ EL TERMINO EXTINTIVO.

Los Actos Administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá se encuentra viciados de nulidad

por falsa motivación, en tanto declaró a mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia, como tercero civilmente responsable sin realizar un análisis riguroso y detallado de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096. Este aspecto resultaba determinante, pues la póliza en mención establece condiciones y limitaciones específicas que no fueron valoradas en el proceso fiscal.

El operador fiscal omitió cumplir con lo dispuesto en 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 directriz se establece expresamente la obligación de efectuar un análisis integral del contrato de seguro, verificando la existencia de cobertura, los riesgos amparados, las condiciones y exclusiones aplicables, así como la procedencia jurídica de vincular a la aseguradora en calidad de tercero civilmente responsable.

> *"• **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.** . 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"*[8]

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)

Expuesto 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****.*

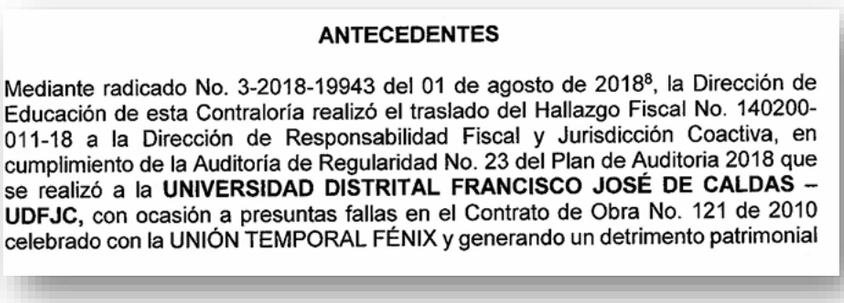
187. ***En vista de que el fallo con responsabilidad fiscal núm. 000001 fue expedido el 7 de septiembre de 2011, resulta evidente que se expidió después de los dos años de que disponía el ente de control para hacerlo, el cual vencía el 20 de diciembre de 2008 por lo que, al estar vencido ese término, 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.***

[8] *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;*

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****"*[9] *(*Subrayado propio para denotar importancia)

La jurisprudencia 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 de Bogotá tuvo conocimiento del hecho lesivo del patrimonio el 01 de agosto de 2018, por medio del cual la Dirección Técnica de Educación realizó el traslado del Hallazgo Fiscal No. 140200-011-18, relacionada con presuntas irregularidades relacionadas con el Contrato de Obra No.121 de 2010



ANTECEDENTES

Mediante radicado No. 3-2018-19943 del 01 de agosto de 2018[8], la Dirección de Educación de esta Contraloría realizó el traslado del Hallazgo Fiscal No. 140200-011-18 a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en cumplimiento de la Auditoría de Regularidad No. 23 del Plan de Auditoria 2018 que se realizó a la **UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS – UDFJC,** con ocasión a presuntas fallas en el Contrato de Obra No. 121 de 2010 celebrado con la UNIÓN TEMPORAL FÉNIX y generando un detrimento patrimonial

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 solo hasta el 18 de junio de 2024 de profirió el auto de vinculación, el cual fue notificado a mi representada el día 24 de junio de 2024, transcurriendo entre los dos extremos temporales más de dos años, operando en tal sentido la prescripción de la acción derivada del contrato de seguros, que para el caso en concreto se materializó con la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096.

La línea jurisprudencial del máximo tribunal administrativo ha sido absolutamente clara al establecer que el acto administrativo por medio del cual se declara el sinestro, 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

[9] *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023). Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Número único de radicación: 250002324000 2012 00588 02. Demandante: Seguros Colpatria S.A. hoy AXA Colpatria Seguros S.A. Demandado: Contraloría General de la República. Tercero con interés: La Previsora S.A. compañía de seguros.*

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:

> *"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)*[10]

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.*[11]

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 de seguro cuando sea aplicable, sino que también existen diversas decisiones en la misma línea,

---

[10] *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.*

[11] *-Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de junio de 2010 radicado 68001- 23-15-000-2004-00654-01CP. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta*

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… (…)*
>
> *Dicho de otra forma, por efecto de ese precepto, la Contraloría pasa a ocupar el lugar del beneficiario de la póliza, que de suyo es el contratante, cuando éste no haya ordenado hacerla efectiva en el evento de la ocurrencia del siniestro, como todo indica que aquí sucedió.*
>
> *…De suerte que la entidad de control tiene una craza confusión sobre esas dos acciones, y sirva la oportunidad para dejar en claro que, si bien están entrelazadas, son totalmente diferentes, de las cuales una debe surtirse primero para que sea posible la otra, incluso con sujeción a regulaciones procesales distintas.*
>
> ***Por no tratarse, entonces, de una vinculación por responsabilidad fiscal ni de una acción de cobro coactivo, sino una acción derivada del contrato de seguros es aplicable la prescripción del artículo 1081 del C.Co. y no el término de caducidad previsto en el artículo 9º de la ley 610 de 2000, como tampoco el señalado en el artículo 66, numeral 3, del C.C.A., para vincular al garante como civilmente responsable****…" (Énfasis propio)*[12]

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***

[12] 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

> ***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, se configura la nulidad del acto administrativo****. ( )*[13]

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que el fallo con responsabilidad fiscal No. 31, proferido por el despacho colegiado de la Contraloría de Bogotá, ha incurrido en vicios de ilegalidad por falsa motivación y violación al debido proceso. La Contraloría declaró a mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia, como tercero civilmente responsable sin realizar un análisis minucioso y riguroso de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-994000000096, incumpliendo de manera manifiesta lo dispuesto en la Circular No. 005 del 16 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República, que exige valorar detalladamente las coberturas, riesgos amparados y exclusiones aplicables antes de vincular a una compañía aseguradora. Adicionalmente, se ha demostrado que las acciones derivadas del contrato de seguro se encuentran prescritas, conforme al artículo 1081 del Código de Comercio y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, dado que transcurrieron más de dos años desde que la Contraloría tuvo conocimiento de los hechos hasta la vinculación formal de mi representada al proceso.

6. VICIOS DE NULIDAD EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS APLICABLES Y FALSA MOTIVACIÓN POR CUANTO EN EL PROCESO DE RESPONSABILDIAD FISCAL EL ENTE DE CONTROL NO TUVO EN CUENTA LA AUSENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO.

Los Actos Administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá se encuentra viciados de nulidad por falsa motivación, en tanto declaró a mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia, como tercero civilmente responsable sin realizar un análisis riguroso y detallado de la Póliza de Seguro

[13] 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.

de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096. El operador fiscal ha incurrido en un error al imponer, de manera inconsulta, una obligación a cargo de mi representada, dado que no existió detrimento patrimonial alguno. En consecuencia, no se ha materializado el riesgo asegurado. Este argumento se articula con lo expuesto al inicio de este escrito, puesto que en el presente proceso de responsabilidad fiscal no se configuran los elementos necesarios para determinar una conducta gravemente culposa en cabeza de los investigados. Por un lado, el supuesto daño patrimonial al Estado presentado por la Contraloría se fundamenta en serias inconsistencias e imprecisiones tanto fácticas como jurídicas. El auto de imputación de responsabilidad fiscal se fundamentó en una conducta que no corresponde a una gravemente culposa. Específicamente, la aprobación de los diseños y planos entregados por el contratista de obra fue considerada por el Tribunal de Arbitramento como plenamente conforme con la normatividad vigente, lo cual refuta el único cargo imputado a los funcionarios.

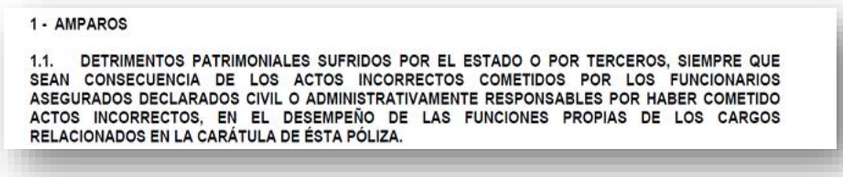
Esto implica que, al desvirtuarse el cargo, el riesgo asegurado en el contrato de seguro no se ha realizado. Por consiguiente, la condición suspensiva no puede exigirse frente a mi representada. El Laudo Arbitral No. 130933 del 28 de marzo de 2023, proferido por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, **determinó que los planos y diseños entregados por el contratista cumplieron con lo pactado en el contrato y que el precio pagado no constituye pérdida o menoscabo de recursos públicos.** El argumento anterior, respaldado por la existencia del mencionado laudo arbitral, constituye cosa juzgada material respecto de la ejecución y liquidación del Contrato No. 121 de 2010. Este hecho se sustenta en lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-455 de 2012, la cual señala que, siendo cosa juzgada, ***"ni siquiera un juez puede volver a estudiar un asunto que ya fue decidido por una jurisdicción; corolario es que ninguna autoridad administrativa tampoco puede revivir un debate jurídico sobre el cual ya existe un pronunciamiento judicial"***. La decisión contenida en el laudo arbitral, respecto a los planos y diseños aprobados por los funcionarios de la Universidad Distrital, estableció que estos no configuraban una pérdida o detrimento de los recursos públicos. Esta determinación fue parte fundamental de la *ratio decidendi* del tribunal arbitral, que resolvió la controversia declarando la ausencia de un siniestro relacionado con el incumplimiento contractual. En virtud de lo anterior, resulta improcedente la imposición de una obligación a mi representada, dado que no existe detrimento patrimonial, no se ha materializado el riesgo asegurado y el asunto en cuestión está cubierto por la figura de la cosa juzgada. Por tanto, cualquier actuación en contrario vulneraría principios fundamentales del derecho y los derechos de mi representada.

En términos generales, para que en un contrato de seguro la parte aseguradora desembolse una indemnización, es necesario que se cumpla la condición eventual de la cual depende esta obligación. Esta condición no es otra cosa que el acaecimiento del riesgo asegurable o el siniestro, en los términos del artículo 1072 del Código de Comercio, según el cual “se denomina siniestro la realización del riesgo asegurado.

A su vez el artículo 1077 del Código de Comercio señala lo siguiente:

> *"(…)* ***ARTÍCULO 1077. CARGA DE LA PRUEBA****. Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso. El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad (…)".*

Nótese que al interior del proceso el ente de control fiscal no logró acreditar un actuar gravemente culposo en cabeza de los investigados. De conformidad con lo anterior, se evidencia que el riesgo asegurado en el contrato de seguro en comento no es otro que implique



1 - AMPAROS

1.1. DETRIMENTOS PATRIMONIALES SUFRIDOS POR EL ESTADO O POR TERCEROS, SIEMPRE QUE SEAN CONSECUENCIA DE LOS ACTOS INCORRECTOS COMETIDOS POR LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS DECLARADOS CIVIL O ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES POR HABER COMETIDO ACTOS INCORRECTOS, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES PROPIAS DE LOS CARGOS RELACIONADOS EN LA CARÁTULA DE ÉSTA PÓLIZA.

De acuerdo con la exposición anterior y teniendo en cuenta lo descrito en el Fallo No. 031, se concluye que el ente de control no acreditó que efectivamente el riesgo asegurado se haya materializado mediante la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad fiscal. Es decir, no se encuentran debidamente acreditados los requisitos establecidos en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000 en cabeza de los presuntos responsables. En consecuencia, la investigación fiscal no estaba llamada a prosperar, razón suficiente para que se declaren nulos los actos administrativos enjuiciados.

7. VICIOS DE NULIDAD EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS APLICABLES Y FALSA MOTIVACIÓN, EN TANTO QUE EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL SE CONFIGURÓ LA FALTA DE COBERTURA RESPECTO DE LOS RIESGOS EXPRESAMENTE EXCLUIDOS EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS No. 930-87-994000000096.

Los Actos Administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá se encuentra viciados de nulidad por falsa motivación, en tanto declaró a mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia, como tercero civilmente responsable sin realizar un análisis riguroso y detallado de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096, por cuanto la Contraloría incurrió en un error al no tener en cuenta las exclusiones pactadas en la póliza de seguro No. 930-87-994000000096, lo cual invalida cualquier pretensión de cobertura en este caso. En primer lugar, las condiciones generales y particulares del contrato de seguro establecen de manera clara las situaciones y riesgos que están excluidos de la cobertura, entre los cuales se incluyen actos dolosos, y aquellos actos que se encuentran fuera del ejercicio regular de las funciones del asegurado.

2.8 ACTUACIONES DE FUNCIONARIOS DESVINCULADOS DE LA ENTIDAD TOMADORA ANTES DE LA INICIACIÓN DE LA VIGENCIA DE LA PRIMERA PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE SERVIDORES PÚBLICOS CONTRATADA POR ESTA CON LA COMPAÑÍA PARTIR DE LA CUAL NO HUBIESE MEDIADO SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD.

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0055-19

Nombre	**INOCENCIO BAHAMON CALDERON**
Identificación	19.253.011
Cargo	Rector de la institución (periodo 25-nov-2010 al 24-nov-2013)

Obsérvese cómo ambos funcionarios investigados en el procedimiento fiscal ostentaron sus cargos asegurados antes del inicio de la expedición y vigencia de la póliza de seguro. Por lo tanto, al no estar vinculados a la Universidad Distrital durante el periodo cubierto por la póliza, no se encuentran amparados por los hechos materia de la investigación fiscal. Además de la exclusión por dolo y culpa grave, debe resaltarse que el señor Bahamón únicamente se desempeñó como rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas entre los años 2010 y 2013, mientras que la póliza contratada por la Universidad con mi representada tiene fecha de inicio en el 2018, es decir, posterior a los hechos investigados. Por tanto, cualquier hecho o daño que se pretenda imputar a su gestión queda fuera del ámbito temporal de cobertura de la póliza.

2.2 DAÑOS O PÉRDIDAS OCASIONADAS POR INCURRIR EL FUNCIONARIO ASEGURADO EN FALTAS, ERRORES U OMISIONES QUE NO ESTEN DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES PROPIAS DE SU CARGO, BIEN SEA QUE LAS MISMAS CONSTITUYAN O NO FALTAS DISCIPLINARIAS, AL TENOR DE LO DISPUESTO POR LA LEY 734 DE 2002.

El análisis de los hechos presentados en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0055-19 permite concluir que la exclusión pactada en la póliza debe ser aplicada, ya que el incumplimiento del contrato y el consecuente daño patrimonial son atribuibles a la actuación de un tercero, específicamente, al contratista de obra encargado de los estudios y diseños. En este sentido, la Unión Temporal Fénix, responsable del diseño y los estudios del proyecto, es el actor directamente relacionado con el incumplimiento de las obligaciones contractuales, no los funcionarios de la Universidad Distrital. Como ya se explicó en el laudo arbitral, se fundamentó que los diseños aprobados se encontraban conformes a la normatividad vigente, razón por la cual, de haberse ocasionado errores en la ejecución del contrato de obra, estos no pueden ser imputados a los funcionarios de la Universidad Distrital, como de manera errada lo ha hecho la Contraloría.

No obstante, y en gracia de discusión no puede perder de vista que el edificio B de la sede de la Universidad Distrital nunca fue construido debido a que los diseños entregados por el contratista no

eran acordes con las normas ni las disposiciones pactadas**.** Este incumplimiento recae directamente sobre el contratista, quien era el encargado de cumplir con los requisitos técnicos y legales para que el proyecto pudiera avanzar. Así, la omisión y las dilaciones en la entrega de los diseños necesarios son consecuencia de la actuación negligente del contratista, y no de los funcionarios de la universidad, quienes no tenían responsabilidad directa sobre esa etapa precontractual del proyecto.

En este caso, los funcionarios de la Universidad no pueden ser responsabilizados por el incumplimiento de un contrato de obra que recaía sobre el contratista. Tal como lo establece la exclusión en la póliza bajo estudio, por cuanto no se cubren aquellos eventos donde el daño patrimonial haya sido causado por la acción u omisión de un tercero, en este caso, la Unión Temporal Fénix. Al ser este el actor responsable de las dilaciones y los errores en los diseños que impedían la correcta ejecución de la obra, el riesgo asegurado en el contrato de seguro no cubre el incumplimiento derivado de un tercero ajeno a las funciones de los asegurados.

En virtud de lo expuesto, y considerando las irregularidades identificadas, los actos administrativos objeto de juicio deben ser declarados nulos, por encontrarse viciados de nulidad al haber sido proferidos con falsa motivación e infracción a las normas aplicables. El ente de control fiscal no acreditó de manera clara y suficiente la existencia de un hecho generador del daño patrimonial que permita la imputación de responsabilidad fiscal, máxime cuando el hecho investigado se encuentra expresamente excluido del amparo otorgado por la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096.

8. VICIOS DE NULIDAD EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS APLICABLES Y FALSA MOTIVACIÓN, EN TANTO QUE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ NO TUVO EN CUENTA EL AGOTAMIENTO DEL VALOR ASEGURADO DE LA PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA SERVIDORES PÚBLICOS NO. 930-87-994000000096.

Los Actos Administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá se encuentran viciados de nulidad por falta de motivación, lo que se constituye en una falsa motivación, en tanto declararon a mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia, como tercero civilmente responsable sin realizar un análisis riguroso y detallado de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096. Esto resulta especialmente grave por cuanto la Contraloría de Bogotá no tuvo en cuenta el límite del valor asegurado en dicha póliza ni la disponibilidad efectiva del valor asegurado, elementos fundamentales para determinar la capacidad de cumplimiento de mi representada. Ello, pese a que al momento de presentar los argumentos de defensa frente al Auto de Imputación No. 15 del 18 de junio de 2024, se aportaron pruebas suficientes que acreditaban la disminución del valor asegurado debido a pagos realizados previamente bajo la misma póliza. La omisión de estos elementos en la motivación de los actos administrativos no solo desconoce las normas contractuales y legales aplicables, sino que vulnera los derechos al debido proceso y a la

defensa de mi representada, configurando un vicio insubsanable que conduce a la nulidad de los actos en cuestión.

La entidad demandada no tuvo en cuenta al momento de motivar sus actos administrativos que de conformidad con el artículo 1079 del Código de Comercio, debe tenerse en cuenta la limitación de responsabilidad hasta la concurrencia de la suma asegurada:

> *"**ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA**. El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074".*

Debe advertirse que el prenotado artículo es una norma de orden público y de obligatorio cumplimiento, habida cuenta de que forma parte del plexo normativo y legal del ordenamiento jurídico, por lo que su desconocimiento implicaría una omisión por parte del servidor público, pudiendo incluso configurar un posible prevaricato. En consecuencia, era imperativo que el operador fiscal atendiera a la suma asegurada y a su agotamiento, conforme a que mi representada ha honrado sus obligaciones estipuladas en la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-994000000096.

Resulta fundamental que el Honorable Tribunal tenga en cuenta que la relación aseguraticia entre asegurado y asegurador surge de un acuerdo privado basado en la voluntad de las partes, y las obligaciones que se declaren o surjan en el proceso de responsabilidad fiscal no modifican las estipulaciones contractuales contenidas en la póliza. Sin embargo, los efectos derivados de la declaratoria de responsabilidad fiscal y la vinculación de la aseguradora como tercero civilmente responsable generan implicaciones jurídicas directas sobre la afectación de la póliza en sus amparos y, por consiguiente, en la reducción de la suma asegurada. Por esta razón, resultaba de vital importancia que la Contraloría de Bogotá considerara lo relacionado con el agotamiento del valor asegurado, disminución que puede presentarse en cualquier momento, dado que la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-994000000096 ha sido vinculada en diferentes procesos de responsabilidad fiscal. Es en la etapa de cobro de la condena u obligación cuando el asegurador debe acreditar la disponibilidad real de la suma asegurada, lo que no fue debidamente valorado por el ente fiscalizador.

El vicio de nulidad de los actos administrativos proferidos por la Contraloría radica en que desconoció la coexistencia de dos relaciones jurídicas claramente diferenciadas: el fallo con responsabilidad fiscal y el contrato de seguro. Este último constituye un acto jurídico bilateral y autónomo, cuya existencia simultánea con el acto administrativo no implica que este último pueda modificar, extinguir o alterar las condiciones previamente pactadas entre las partes.

En este contexto, es previsible que el ente de control pretenda justificar su decisión argumentando la inexistencia de prueba suficiente sobre la suma asegurada. Sin embargo, resulta fundamental

precisar que la relación entre asegurado y asegurador es estrictamente bilateral, regida por las condiciones pactadas en el contrato de seguro, y no pierde su eficacia ni se ve alterada por decisiones administrativas adoptadas en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal. Por ello, es jurídicamente inadmisible que la Contraloría de Bogotá haya desconocido la relación contractual vigente entre las partes, quienes libre y voluntariamente acordaron las condiciones del aseguramiento, incluyendo los límites y la disponibilidad del valor asegurado. Estas condiciones son las únicas aplicables para determinar la cobertura y el alcance de las obligaciones indemnizatorias, por lo que cualquier decisión administrativa que omita su análisis incurre en una clara vulneración al debido proceso y a la legalidad, constituyendo un vicio de nulidad por falsa motivación.

Mi representada ha efectuado diferentes pagos con cargo a la póliza en el marco de diversos procesos de responsabilidad fiscal. Esto implica que, al momento de hacer efectiva la obligación condicional a su cargo, resulta procedente y necesario considerar la disminución de la suma asegurada como consecuencia de los siniestros previamente ocurridos con cargo a la póliza en mención y cuyo pago se imputó al valor máximo asegurado.

Por tal motivo, mi representada, una vez ejecutoriado el fallo con responsabilidad fiscal, puso en conocimiento de la Dirección de Cobro Coactivo, como dependencia competente para iniciar la gestión de cobro de la obligación, que, para la póliza en referencia, la suma asegurada se encuentra disminuida proporcionalmente a los pagos ya efectuados por el asegurador frente a otros procesos o demandas, en los cuales se afectaron los amparos contratados por la Universidad. En consecuencia, era procedente que en el fallo se dejara expreso que la obligación de la compañía aseguradora solo era hasta el valor disponible de la póliza vinculado, y posteriormente, la Dirección de Cobro Coactivo realizara la liquidación del crédito con estricto apego al valor asegurado disponible al momento de hacer exigible la obligación de la aseguradora, en calidad de tercero civilmente responsable. Todo ello, en observancia del contrato de seguro, el cual, se insiste, constituye una relación comercial bilateral entre las partes involucradas en el aseguramiento y no puede ser desconocida por la administración. Esto, en razón a la prevalencia de la voluntad de las partes y el principio de autonomía contractual, so pena de causar un agravio injustificado al patrimonio de la compañía aseguradora y favorecer indebidamente a la entidad asegurada, configurándose así un enriquecimiento sin justa causa, lo que resulta violatorio del ordenamiento jurídico vigente.

La norma antes expuesta, es completamente clara al explicar que la responsabilidad del asegurador va hasta la concurrencia de la suma asegurada. De este modo, la Corte Suprema de Justicia, ha interpretado el precitado artículo en los mismos términos al explicar:

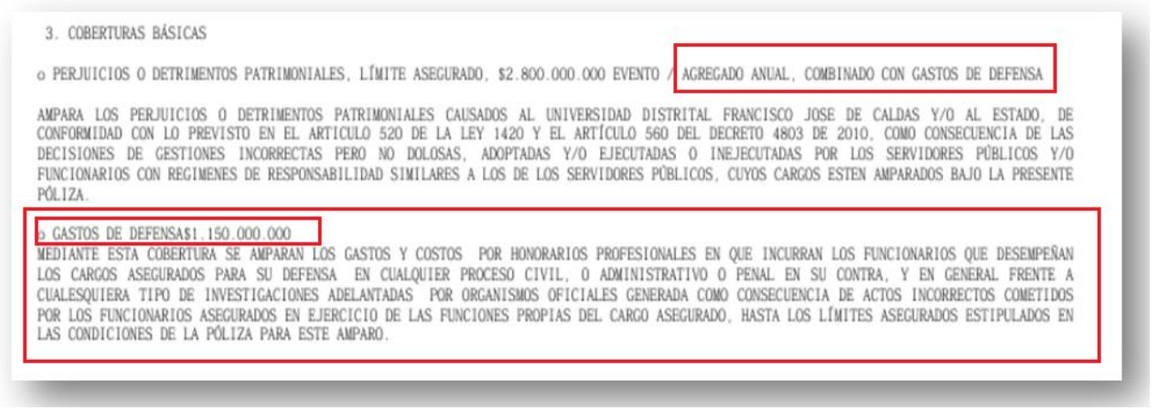
> *"Al respecto es necesario destacar que, como lo ha puntualizado esta Corporación,* ***el valor de la prestación a cargo de la aseguradora****, en lo que tiene que ver con los seguros contra daños,* ***se encuentra delimitado, tanto por el valor asegurado****, como por las previsiones contenidas en el artículo 1089 del Código de Comercio, conforme al*

cual, dentro de los límites indicados en el artículo 1079 la indemnización no excederá, en ningún caso, del valor real del interés asegurado en el momento del siniestro, ni del monto efectivo del perjuicio patrimonial sufrido por el asegurado o el beneficiario, regla que, además de sus significativas consecuencias jurídicas, envuelve un notable principio moral: evitar que el asegurado tenga interés en la realización del siniestro, derivado del afán de enriquecerse indebidamente, a costa de la aseguradora, por causa de su realización" (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

No obstante, la tasación de la condena impuesta a mi prohijada, Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., en los actos administrativos demandados, no tomó en consideración que el valor asegurado de la póliza se redujo progresivamente a medida que se realizaban pagos derivados del amparo patrimonial y los gastos de defensa, en virtud de la naturaleza combinada de la cobertura.

Para la fecha de presentación de los descargos (junio de 2024), ya se habían efectuado pagos por un total de $852.413.819, correspondientes a indemnizaciones derivadas del amparo patrimonial y de los gastos de defensa. Posteriormente, para la fecha del fallo (septiembre de 2024), la suma acumulada pagada seguía siendo $852.413.819. Finalmente, cuando la aseguradora fue requerida, únicamente restaban $1.720.126.515, que, junto con los intereses, fue la suma efectivamente pagada el 11 de diciembre de 2024. Con posterioridad, en febrero de 2025, la Gerencia de Indemnizaciones certificó el agotamiento total del valor asegurado, lo que confirma que, al momento de la exigencia de pago, no existía disponibilidad de cobertura en la póliza.

Según el certificado adjunto, la Póliza No. 930-87-99400000096 se encuentra afectada por concepto de amparo de Gastos de Defensa por un valor de $2.722.313.190, y conforme a sus condiciones particulares, dicho concepto comparte el límite del valor asegurado con el amparo de Actos Incorrectos de Servidores Públicos. En consecuencia, cada pago reconocido y efectuado por estos amparos redujo proporcionalmente el saldo asegurado disponible.



3. COBERTURAS BÁSICAS

o PERJUICIOS O DETRIMENTOS PATRIMONIALES, LÍMITE ASEGURADO, $2.800.000.000 EVENTO / AGREGADO ANUAL, COMBINADO CON GASTOS DE DEFENSA

AMPARA LOS PERJUICIOS O DETRIMENTOS PATRIMONIALES CAUSADOS AL UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS Y/O AL ESTADO, DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTICULO 520 DE LA LEY 1420 Y EL ARTÍCULO 560 DEL DECRETO 4803 DE 2010, COMO CONSECUENCIA DE LAS DECISIONES DE GESTIONES INCORRECTAS PERO NO DOLOSAS, ADOPTADAS Y/O EJECUTADAS O INEJECUTADAS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y/O FUNCIONARIOS CON REGIMENES DE RESPONSABILIDAD SIMILARES A LOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CUYOS CARGOS ESTEN AMPARADOS BAJO LA PRESENTE PÓLIZA.

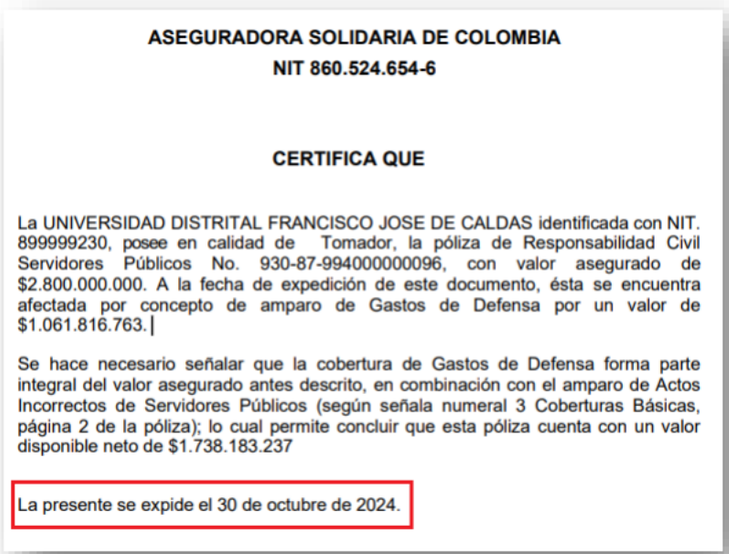
o GASTOS DE DEFENSA$1.150.000.000

MEDIANTE ESTA COBERTURA SE AMPARAN LOS GASTOS Y COSTOS POR HONORARIOS PROFESIONALES EN QUE INCURRAN LOS FUNCIONARIOS QUE DESEMPEÑAN LOS CARGOS ASEGURADOS PARA SU DEFENSA EN CUALQUIER PROCESO CIVIL, O ADMINISTRATIVO O PENAL EN SU CONTRA, Y EN GENERAL FRENTE A CUALESQUIERA TIPO DE INVESTIGACIONES ADELANTADAS POR ORGANISMOS OFICIALES GENERADA COMO CONSECUENCIA DE ACTOS INCORRECTOS COMETIDOS POR LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS EN EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PROPIAS DEL CARGO ASEGURADO, HASTA LOS LÍMITES ASEGURADOS ESTIPULADOS EN LAS CONDICIONES DE LA PÓLIZA PARA ESTE AMPARO.

Así mismo, resulta importante mencionar que en el inciso segundo del literal b de la condición segunda del condicionado general de la Póliza No. 930-87-99400000096, aportada como prueba

con los descargos, se indica que "*EL LÍMITE GLOBAL DE VALOR ASEGURADO POR VIGENCIA SE REDUCIRÁ EN LA SUMA DE LOS MONTOS DE LAS INDEMNIZACIONES PAGADAS DURANTE LA VIGENCIA*".

Pese a lo anterior, el 11 de diciembre de 2024, la Contraloría de Bogotá remitió "Liquidación proyectada provisional del crédito y las costas proceso de jurisdicción coactiva No. 2244", liquidando el crédito con fundamento en un capital de DOS MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($ 2.800.000.000), es decir, sin tener en cuenta que en todo caso mi prohijada se encuentra materialmente imposibilitada para realizar el pago de ese valor, en razón a la disponibilidad del valor asegurado que actualmente posee la Póliza No. 930-87-99400000096.



ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
NIT 860.524.654-6

CERTIFICA QUE

La UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS identificada con NIT. 899999230, posee en calidad de Tomador, la póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 930-87-994000000096, con valor asegurado de $2.800.000.000. A la fecha de expedición de este documento, ésta se encuentra afectada por concepto de amparo de Gastos de Defensa por un valor de $1.061.816.763.

Se hace necesario señalar que la cobertura de Gastos de Defensa forma parte integral del valor asegurado antes descrito, en combinación con el amparo de Actos Incorrectos de Servidores Públicos (según señala numeral 3 Coberturas Básicas, página 2 de la póliza); lo cual permite concluir que esta póliza cuenta con un valor disponible neto de $1.738.183.237

La presente se expide el 30 de octubre de 2024.

En virtud de lo expuesto, era obligación de la Contraloría atender a la disminución del valor asegurado con cargo a la Póliza No. 930-87-99400000096, conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, establece que el valor asegurado de una póliza se reducirá de acuerdo con los siniestros presentados y los pagos realizados por la aseguradora. Por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones de personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismos hechos, dicho valor disminuirá en esos importes, así:

> *"(…)* ***ARTÍCULO 1111. REDUCCIÓN DE LA SUMA ASEGURADA****. La suma asegurada* ***se entenderá reducida, desde el momento del siniestro, en el importe de la indemnización pagada por el asegurador****.(…) Subrayado propio para denotar importancia.*

En consecuencia, resultaba imprescindible que la Contraloría de Bogotá, al momento de resolver los recursos de reposición interpuestos y el recurso de apelación, valorara integralmente el impacto de los pagos ya efectuados bajo el amparo de la póliza de Responsabilidad Civil para Servidores

Públicos. La reducción del valor asegurado, que ha sido oportunamente informada y certificada, debe considerarse como un factor determinante en la liquidación del supuesto detrimento patrimonial.

Así las cosas, no era posible afectar la totalidad del valor asegurado de una póliza cuyo valor asegurado disminuyó en virtud del pago de indemnizaciones anteriores.

Lo anterior por cuanto debe resaltarse que el principio que rige el contrato de seguro es el carácter indemnizatorio del mismo, esto es, que el contrato de seguro tiene como interés asegurable la protección de los bienes o el patrimonio de una persona que pueda afectarse directa o indirectamente por la realización del riesgo.

De modo que la indemnización que por la ocurrencia de dicho siniestro corresponda, nunca podrá ser superior al valor asegurado ni a la disponibilidad de tal valor en caso de que la misma se haya visto reducida por el pago de otras indemnizaciones. Así las cosas, el carácter de los seguros de daños y en general de cualquier seguro, es meramente indemnizatorio, esto es, que no puede obtener ganancia alguna el asegurado/beneficiario con el pago de la indemnización. Es decir, no puede nunca pensarse el contrato de seguro como fuente de enriquecimiento. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, respecto al carácter indemnizatorio del Contrato de Seguro, en sentencia del 22 de julio de 1999, expediente 5065, dispuso:

> *(..) Este contrato no puede ser fuente de ganancias y menos de riqueza, sino que se caracteriza por ser indemnizatorio. La obligación que es de la esencia del contrato de seguro y que surge para el asegurador cumplida la condición, corresponde a una prestación que generalmente tiene un alcance variable, pues depende de la clase de seguro de la medida del daño efectivamente sufrido y del monto pactado como limitante para la operancia de la garantía contratada, y que el asegurador debe efectuar una vez colocada aquella obligación en situación de solución o pago inmediato(..)*

En tal sentido, el artículo 1088 del Código de Comercio estableció lo siguiente:

> *"(…) Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir para él fuente de enriquecimiento. La indemnización podrá comprender a la vez el daño emergente y el lucro cesante, pero éste deberá ser objeto de un acuerdo expreso"*

Vale la pena mencionar, que la Circular No. 005 proferida por la Contraloría General de la Nación el 16 de marzo de 2020, en igual sentido señala lo siguiente:

> En aras de brindar mayor claridad frente a la vinculación de las compañías aseguradoras en los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría General de la República y como parte de la política de prevención del daño antijurídico que ha adoptado

la entidad para el presente año, a continuación se resaltan algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta por los operadores jurídicos, relacionados con la mencionada vinculación de dichas compañías como garantes dentro de los procesos de responsabilidad fiscal:

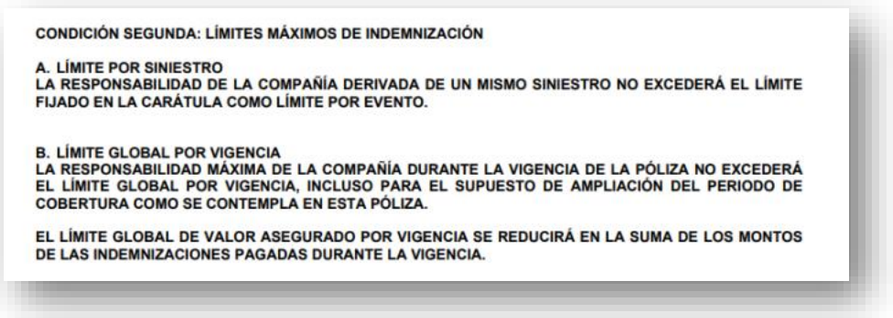
• Las compañías de seguros no son gestores fiscales, por ende, su responsabilidad se limita a la asunción de ciertos riesgos en las condiciones previstas en el contrato de seguros.

• 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.

• De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, la vinculación como garante de una compañía aseguradora se da, ya sea porque el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recae el objeto del proceso se encuentra amparado por una póliza.

•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.** (…)

Adicionalmente, el condicionado general de la Póliza No. 930-87-99400000096, estableció:



CONDICIÓN SEGUNDA: LÍMITES MÁXIMOS DE INDEMNIZACIÓN

A. LÍMITE POR SINIESTRO
LA RESPONSABILIDAD DE LA COMPAÑÍA DERIVADA DE UN MISMO SINIESTRO NO EXCEDERÁ EL LÍMITE FIJADO EN LA CARÁTULA COMO LÍMITE POR EVENTO.

B. LÍMITE GLOBAL POR VIGENCIA
LA RESPONSABILIDAD MÁXIMA DE LA COMPAÑÍA DURANTE LA VIGENCIA DE LA PÓLIZA NO EXCEDERÁ EL LÍMITE GLOBAL POR VIGENCIA, INCLUSO PARA EL SUPUESTO DE AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE COBERTURA COMO SE CONTEMPLA EN ESTA PÓLIZA.

EL LÍMITE GLOBAL DE VALOR ASEGURADO POR VIGENCIA SE REDUCIRÁ EN LA SUMA DE LOS MONTOS DE LAS INDEMNIZACIONES PAGADAS DURANTE LA VIGENCIA.

En conclusión, los actos administrativos proferidos por la Contraloría de Bogotá se encuentran viciados de nulidad por falsa motivación e infracción de las normas aplicables, ya que se declaró a mi representada, Aseguradora Solidaria de Colombia, como tercero civilmente responsable sin realizar un análisis exhaustivo y riguroso de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-994000000096.

Dicho análisis omitido resulta determinante, puesto que la Contraloría no tuvo en cuenta la disminución del valor asegurado derivada de pagos previos realizados bajo la misma póliza, lo que

vulnera lo dispuesto en el artículo 1079 del Código de Comercio, que claramente establece que la responsabilidad del asegurador se limita al valor asegurado disponible al momento del siniestro. Al no considerar esta reducción del valor asegurado, la Contraloría incurrió en una errónea interpretación de la capacidad indemnizatoria del seguro, lo que contraviene principios fundamentales del contrato de seguro de daños, que es de naturaleza indemnizatoria y no lucrativa.

VI. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento, manifiesto que ni mi poderdante ni el suscrito hemos presentado, hasta la fecha, parecida solicitud ante otra autoridad, con identidad de violación, hechos y derechos reclamados a la de la referencia.

VII. COMPETENCIA

La competencia para conocer del presente asunto corresponde al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,** ya que los actos administrativos cuya nulidad se solicita fueron emitidos por la Contraloría de Bogotá D.C., específicamente por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva – Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Según el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo conocen en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho cuando la cuantía excede de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En este caso, al superar dicha cuantía, la competencia recae en los tribunales administrativos.

La presente demanda debe tramitarse conforme al procedimiento establecido en la Parte Segunda, Capítulo V, de la Ley 1437 de 2011, que regula el proceso contencioso administrativo

VIII. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

La cuantía se estima razonadamente en la suma de **(MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UN PESOS MCTE** $1.751.399.371, correspondientes al valor pagado por mi representada en favor de la Contraloría de Bogotá el 11 de diciembre de 2024 por concepto de capital e intereses de conformidad con lo ordenado en los actos administrativos que serán materia de enjuiciamiento.

XI. PRUEBAS QUE SE PRETENDE HACER VALER

1. DOCUMENTALES:

1. Copia de la PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS

No. 930-87-994000000096, con sus condiciones generales y particulares.

2. Copia simple Fallo con Responsabilidad Fiscal No.31 del 10 de septiembre de 2024

3. Copia simple Auto por el cual se resuelven los recursos de reposición al “Fallo No. 31 con responsabilidad fiscal” de fecha 10 de septiembre de 2024, se conceden recursos de apelación y se resuelven otras solicitudes.

4. Auto por el cual se resuelven recursos de apelación contra el Fallo No.31 del 10 octubre de 2024.

5. Comprobante de transferencia en copia simple expedido por DAVIVIENDA que da cuenta del pago por valor de $ 1.751.399.371.

6. Escrito contentivo de objeción frente a la liquidación provisional emitida por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá.

7. Auto No. 626, por medio del cual se resuelve la objeción frente al crédito al interior del proceso de Jurisdicción Coactiva No. 2244.

8. Certificado de siniestralidad del contrato de seguro, correspondiente a la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-99400000096, mediante el cual se evidencia el agotamiento del valor asegurado.

9. Copia simple del derecho de petición solicitando información a las entidades financieras, con el fin de acreditar los pagos realizados por Aseguradora Sólida de Colombia, en relación con la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87 99400000096 y la Póliza de Manejo Sector Oficial No. 930-64-99400000007.

10. Soportes de pago de siniestros con cargo a La Póliza de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-994000000096 ha sido afectada por gastos de defensa previamente aprobados, agotando en su totalidad la suma asegurada.

11. Soportes en formato Excel, mediante los cuales se discriminan cada uno de los siniestros pagados por mi representada como consecuencia de las indemnizaciones y pagos de gastos de defensa, con cargo a la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87-99400000096.

12. Constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad.

2. PRUEBA TESTIMONIAL:

Solicito que se sirva citar al Dr. Javier Andrés Acosta Ceballos, mayor de edad, quien ostenta la calidad de asesor externo de la compañía y podrá informar al despacho sobre el riesgo asumido por la aseguradora que represento, los amparos, las coberturas, los pagos efectuados con cargo a la póliza y demás situaciones expuestas en el presente libelo. El Dr. Acosta podrá ser contactado en el abonado telefónico 311 3968317 y en la dirección Av. 6A Bis No. 35N – 100, Centro Empresarial Chipichape, Oficina 212.

3. PRUEBA DE OFICIO.

En ejercicio del derecho previsto en el artículo 169 del Código General del Proceso, solicito respetuosamente que se decrete y practique la siguiente prueba de oficio, con el fin de garantizar la obtención de información relevante y necesaria para la resolución del presente proceso:

- Se solicita que se oficie a las entidades financieras correspondientes, a fin de que remitan un informe detallado sobre los pagos efectuados por mi representada como consecuencia de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos No. 930-87 99400000096. Esta prueba resulta indispensable para verificar y acreditar el agotamiento de los valores asegurados en virtud de los siniestros ya cubiertos, por lo que se solicita su práctica dentro del término probatorio correspondiente.

VII. ANEXOS

1. En atención al volumen de las pruebas y anexos, comparto el enlace de acceso a la carpeta de OneDrive, donde se encuentran incorporados: PRUEBAS Y ANEXOS MEDIO DE CONTROL

2. Certificado de existencia y representación legal de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA

3. Poder especial para actuar.

VIII. NOTIFICACIONES

A mi mandante y al suscrito apoderado en la Calle 69 No. 4 – 48 oficina 502 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.