

Bogotá,
Mayo de 2025
Señores
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
Atn. Dra. Marcela Reyes Mossos.

ASUNTO: Concepto jurídico proceso administrativo coactivo DCC2 derivado del proceso 195 PRF-2019-00539

Este concepto jurídico estudia el procedimiento administrativo coactivo identificado por el Ente de control bajo el número de radicado DCC2, derivado del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2019-00539, con el propósito de analizar las alternativas jurídicas disponibles para Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, frente a las decisiones adoptadas por la Contraloría General de la República en el marco del cobro de la obligación fiscal derivada del fallo con responsabilidad fiscal proferido en dicho proceso.

Antecedentes:

1. El Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2019-00539 fue iniciado por la Contraloría General de la República, con ocasión de presuntas irregularidades en la ejecución del Contrato de Obra Pública No. LP-10-2013, celebrado entre el Municipio de Galeras (Sucre) y el Consorcio Meg Construcciones JOL, cuyo objeto era el mejoramiento de la vía Galeras – Since, entre los kilómetros K0+000 y K10+000.
2. Según la imputación, el daño patrimonial al Estado se originó por pagos irregulares de ítems no previstos, así como por fallas técnicas y deterioro prematuro de la obra. Estos hechos fueron identificados como configurativos de una presunta gestión fiscal irregular y por descontado deficiente, ello atribuible a los funcionarios municipales intervinientes en la ejecución y supervisión del contrato.
3. Por su parte, el Municipio de Galeras tomó la Póliza de Manejo Global No. 320-64-994-000001704, emitida por Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, con vigencia entre el 13 de enero de 2017 y el 13 de enero de 2018, y con una cobertura máxima global de \$80.000.000, pero con límite por evento de \$20.000.000 y deducible del 15% de la pérdida, con un mínimo de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. Mediante Auto No. 1326 del 15 de agosto de 2023, la Contraloría vinculó a Aseguradora Solidaria de Colombia al proceso fiscal en calidad de tercero civilmente responsable, en su condición de entidad garante del contrato de obra pública, sustentando su decisión en la existencia de la póliza anteriormente mencionada.
5. Posteriormente, mediante Fallo con Responsabilidad Fiscal contenido en el Auto No. 823 del 17 de mayo de 2024, se declaró la responsabilidad de varios exfuncionarios. No obstante, en el citado fallo se desvinculó a Aseguradora Solidaria de Colombia, y en su lugar se declaró como terceros civilmente responsables a las compañías LIBERTY SEGUROS S.A. y LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS.
6. Empero, mediante auto fechado el 4 de septiembre de 2024, la Contraloría resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2019-00539, procediendo

a revocar lo relativo a la desvinculación de la compañía aseguradora, para en su lugar declarar como tercero civilmente responsable a Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, con ocasión de la Póliza de Seguro de Manejo Sector Oficial No. 320-64-994000001704.

7. Actualmente, la obligación fiscal se encuentra en etapa de cobro coactivo dentro del procedimiento identificado como DCC2, en el cual se exige a la aseguradora el pago total del valor asegurado, desconociendo el límite contractual por evento y el deducible pactado.

Sobre los límites y sublímite del valor asegurado pactados en la Póliza No. 320-64-994000001704

De entrada, es menester advertir que la decisión de revocar lo numerales primero y octavo respectivamente del fallo con responsabilidad fiscal, para en su lugar declarar responsable fiscal al señor Javier Amell Hernández, y por descontado afectar la Póliza de Seguro de Manejo Sector Oficial No. 320-64-994000001704; adolece de motivación, por cuanto no se hizo un análisis de los argumentos de defensa planteados por la compañía en el decurso del proceso, y tampoco se hizo mención del sublímite predicado por la aseguradora de cara a la afectación de la póliza, por cuanto se estableció un límite por evento de veinte millones de pesos (\$20.000.000) y un deducible pactado de 15% del valor de la pérdida mínimo seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales no fueron tenidos en cuenta al momento de condenar a la aseguradora.

No obstante, lo anterior, para el presente asunto no resulta jurídicamente viable incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por los vicios que se evidencian en el auto mediante el cual se resolvió el grado de consulta, puesto que ya ha operado la caducidad del referido medio de control. Lo anterior, por cuanto el fallo con responsabilidad fiscal quedó debidamente ejecutoriado y en firme el 14 de noviembre de 2024, fecha en la que se emitió el auto por medio del cual se resuelve una solicitud de adición al fallo proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2019-00539, configurándose la caducidad del medio de control el 14 de marzo de 2025, razón por la cual se descarta de plano tal posibilidad.

Bajo la anterior tesis, y en atención a que resulta evidente que el ente de control no tuvo en cuenta el sublímite pactado en el contrato de seguro, ni el deducible estipulado en la póliza No. 320-64-994000001704, la cual establece un valor asegurado por evento de veinte millones de pesos (\$20.000.000) y un deducible correspondiente al quince por ciento (15%) del valor de la pérdida, con un mínimo equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, procede efectuar las siguientes precisiones:

POLIZA SEGURO MANEJO SECTOR OFICIAL

DATOS DE LA POLIZA			
AGENCIA EXPEDIDORA: CARRERA 47	COD. AGENCIA: 320	RAMO: 64	Nº POLIZA: 99400001704 ANEXO: 0

DATOS DEL TOMADOR			
NOMBRE: MUNICIPIO DE GALERAS	IDENTIFICACIÓN: NIT	800.049.826-0	
ASEGURADO: MUNICIPIO DE GALERAS	IDENTIFICACIÓN: NIT	800.049.826-0	
BENEFICIARIO: MUNICIPIO DE GALERAS	IDENTIFICACIÓN: NIT	800.049.826-0	

TEXTO ITEM 1

VIGENCIA Un año a partir del, Desde las 24:00 horas (Fecha de adjudicación).

LIMITE ASEGURADO: \$80.000.000

LIMITE POR EVENTO \$20.000.000

PRIMA ANUAL INCLUIDO IVA Y GASTOS \$5.729.850

DEDUCIBLES Básico: 10% toda y cada pérdida, mínimo 6 smmlv.
Empleados no Identificados: 10% toda y cada pérdida, mínimo 6 smmlv.

CONDICIONES GENERALES Póliza Global de Manejo Sector Oficial G01

CARGOS ASEGURADOS:

Alcalde - Tesorero - Jefe de personal - Almacenista.

COBERTURAS OTORGADAS:

AMPARO BÁSICO

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, en consideración a las declaraciones que el tomador ha hecho en la solicitud, las cuales se incorporan a este contrato para los efectos, ampara a los organismos contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes, causados por sus empleados en el ejercicio de los cargos amparados, por actos que se tipifiquen como delitos contra la Administración Pública o fallos con responsabilidad fiscal.

El amparo se extiende a reconocer el valor de la rendición y reconstrucción de cuentas que se debe llevar a cabo en los casos de abandono del cargo o fallecimiento del empleado.

EMPLEADO: Significa persona natural que presta sus servicios a la ENTIDAD ASEGURADA, vinculada a ésta mediante contrato de trabajo o mediante nombramiento por Decreto o Resolución.

La siguiente condición particular modifica y reemplaza en su totalidad la condición general décimo tercera - responsabilidad de la aseguradora, de las condiciones generales de la póliza:

La máxima responsabilidad de la aseguradora en caso de siniestro originado por un riesgo amparado y cometido durante la vigencia de la presente póliza, se limita a la suma de \$ 20.000.000., por evento, independiente del valor asegurado de la póliza para la vigencia.

La máxima responsabilidad de la aseguradora en caso de siniestro para la cobertura de Empleados no identificados durante la vigencia de la presente póliza, se limita a la suma de \$ 20.000.000.evento/vigencia.

Evento: habrá unidad de evento cuando haya identidad de designio criminal, de medio y de resultado.

A tono con lo anterior, y en el evento en que se mantenga incólume la liquidación del crédito por la suma de \$81.489.449,81, surge la posibilidad de activar la figura de la revocatoria directa, frente al auto fechado el 4 de septiembre de 2024, mediante el cual la Contraloría resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2019-00539, procediendo a revocar lo relativo a la desvinculación de la compañía aseguradora, para en su lugar declarar como tercero civilmente responsable a Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, con ocasión de la Póliza de Seguro de Manejo Sector Oficial No. 320-64-99400001704, por cuanto el operador fiscal hizo caso omiso del sublímite pactado en el contrato de seguro que decidió afectar, causando con ello un agravio injustificado a la compañía de seguros, en detrimento de su patrimonio.

La revocatoria directa, consagrada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, procede excepcionalmente respecto de actos administrativos ejecutoriados cuando estos resulten manifiestamente contrarios a la Constitución o la ley, o cuando causen un agravio injustificado al administrado. Para el caso que nos ocupa, únicamente sería invocable la causal tercera del artículo 94 ibídem, relacionada con el agravio injustificado, toda vez que la segunda causal (cuando no estén conformes con el interés público o social o atente contra él) no resulta aplicable, y la primera (contrariedad con la Constitución o la ley) no puede alegarse una vez ha caducado el medio de control, como efectivamente ha ocurrido.

En este contexto, podría alegarse que el acto mediante el cual la Contraloría resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2019-00539 se produce un agravio evidente, toda vez que desconoce el contenido obligacional de la póliza de seguro, particularmente el sublímite de cobertura por evento (\$20.000.000) y el deducible mínimo de seis (6) SMLMV. En

consecuencia, este acto podría ser objeto de revocatoria directa con fundamento en la causal tercera.

No obstante, en lo que respecta al Auto del 4 de septiembre de 2024, mediante el cual se resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación frente al Auto No. 823 del 17 de mayo de 2024, debe advertirse que sí es jurídicamente susceptible de revocatoria directa, pero únicamente por la causal tercera del artículo 94. Sin embargo, esta posibilidad se encuentra significativamente limitada por las siguientes razones: (i) El artículo 96 del CPACA establece que la revocatoria directa no revive los términos de caducidad del medio de control judicial. (ii) De acuerdo con la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado¹, los actos que resuelven solicitudes de revocatoria directa no son susceptibles de control judicial, salvo que en ellos se introduzca un nuevo contenido decisorio que modifique, sustituya o adicione el acto original. Además, huelga decir que la Contraloría General de la República ya mantuvo su decisión al momento de resolver la solicitud de adición al fallo, lo que refleja una posición consolidada del órgano de control, reduciendo significativamente las probabilidades de prosperidad de una solicitud de revocatoria directa.

Por lo anterior, si bien es formalmente procedente presentar una solicitud de revocatoria directa exclusivamente con sujeción en la causal de agravio injustificado, esta solicitud no tendría efecto para habilitar el acceso a control judicial, ni permitiría reabrir términos procesales ya fenecidos. En tal sentido, la eficacia práctica de dicha solicitud es reducida, y su prosperidad depende enteramente de la voluntad del Ente de control, que ya ha reiterado su posición al mantener el acto mediante resolución de adición.

Por otra parte, debe señalarse que, una vez expedido el mandamiento de pago, otra alternativa jurídica válida sería presentar los argumentos relacionados con el sublímite, el deducible y la falta de cobertura temporal de la póliza como excepciones al mandamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 830 del Estatuto Tributario. En efecto, podría plantearse que existe una falta de título ejecutivo, en la medida en que la liquidación no refleja el contenido real del contrato de seguro y desconoce elementos esenciales del negocio jurídico que sustenta la obligación, lo que vulnera los requisitos de exigibilidad, claridad y certeza exigidos para la configuración de un título ejecutivo válido.

Debe señalarse que la compañía podría proceder al pago de la obligación en atención al sublímite por evento y al deducible pactado, lo cual asciende a la suma de \$11.459.000, con la finalidad de que no se continúen causando intereses y se abra la posibilidad de presentar el memorial mediante el cual se solicite el archivo del procedimiento coactivo, explicando el motivo y la fundamentación del pago realizado. No obstante, de continuarse el procedimiento frente a la compañía, resulta procedente presentar, en primera medida, recurso de reposición contra el auto que libra mandamiento de pago, ante la inexistencia de una obligación exigible frente a la compañía de seguros.

Acto seguido, emerge la posibilidad procesal de esgrimir excepciones frente a la orden de pago, entre las cuales se sugiere incluir la excepción de falta de título ejecutivo, al considerar que no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 11 de la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007, particularmente por la omisión de anexar la póliza y por la falta de individualización adecuada de la obligación atribuida a Aseguradora Solidaria de Colombia. En efecto, al no tener en cuenta el sublímite de veinte millones de pesos (\$20.000.000) y el deducible pactado del diez por ciento (10%) del valor de la pérdida, con mínimo de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la obligación exigida no refleja con fidelidad los términos del contrato de seguro, lo que cuestiona la validez del título que se pretende ejecutar.

¹ C. E., Secc. Cuarta. Rad. 25000-23-37-000-2020-00174-02 (27841), dic. 5/24, C. P. Wilson Ramos Girón.

Cabe advertir, sin embargo, que el éxito de estas excepciones dependerá de la forma en que sean valoradas por la entidad, pues existe el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado que sostiene que, en sede de cobro coactivo, no es dable reabrir el debate sobre la legalidad del título ejecutivo, al partirse del supuesto de que las etapas de discusión administrativa o judicial ya han sido agotadas. En consecuencia, aun cuando las excepciones sean presentadas formalmente, su prosperidad es eventual y condicionada a la interpretación del operador fiscal. En caso de que las excepciones sean resueltas desfavorablemente, se habilitaría la posibilidad de acudir al control jurisdiccional de los actos administrativos, mediante la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a lo preceptuado por el artículo 138 del CPACA.

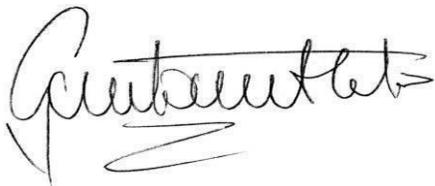
En definitiva, se concluye que la compañía cuenta con la posibilidad de invocar la revocatoria directa de los actos administrativos proferidos al interior del proceso de responsabilidad fiscal del cual se deriva el título ejecutivo complejo que ahora se ejecuta, a fin de que el ente de control atienda a las condiciones del negocio asegurativo, en especial al sublímite pactado para cada evento y al deducible acordado.

Como segunda opción, existe la posibilidad de realizar el pago de la obligación, ciñéndose exclusivamente a la suma contenida en el sublímite mencionado, y solicitar la desvinculación por pago total de la obligación.

Por otra parte, se cuenta con la opción de aguardar a que se emita la orden de pago para proceder a recurrir y excepcionar. Finalmente, en caso de que se resuelvan las excepciones frente a la orden de pago de manera desfavorable, emerge la posibilidad de demandar dicho acto administrativo mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 101 del CPACA.

Quedamos atentos a sus comentarios o a cualquier inquietud que surja respecto al presente trámite.

Cordialmente,



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.