Señores:

**CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.**

Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal

E. S. D.

**REFERENCIA:** PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

**EXPEDIENTE:**  170100-0115-25

**ENTIDAD AFECTADA:**  UNIDAD ADMINÍSTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD

**VINCULADOS:** ELBA NAYIBE NUÑEZ ARCINIEGASY OTROS

**TERCERO VINCULADO**: AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

**ASUNTO:** PRONUNCIAMIENTO CONTRA AUTO DE APERTURA

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA,** mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado de **AXA COLAPTRIA SEGUROS S.A.** respetuosamente me permito rendir **PRONUNCIAMIENTO** respecto del **AUTO POR EL CUAL SE ABRE UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL** dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **170100-0115-2** del 15 de mayo del 2025, a través del cual se vinculó a mi representada en virtud de la Póliza No. 8001003851**.** En este contexto, se solicita desde ya la exoneración de cualquier tipo de responsabilidad u obligación que pudiera pretendérsele imputar y, en consecuencia, se requiere su desvinculación del proceso. Lo anterior tiene sustento en los argumentos fácticos y jurídicos que se desarrollan a continuación.

1. **ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**
2. *Objeto de la Investigación Fiscal*

El objeto de la presente investigación fiscal está relacionado con presuntas irregularidades en la elaboración y una presunta omisión en la corrección del avalúo catastral del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS, por parte de los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD. En particular, el ente de control pretende determinar si se incurrió en errores en el cálculo del avalúo catastral correspondiente a la vigencia 2022, lo que generó inconsistencias en la base gravable del impuesto predial unificado. Estas inconsistencias según el ente de control habrían afectado el monto del tributo facturado, ocasionando una posible disminución en el recaudo esperado por parte del ente territorial.

Se pretende acreditar si estas irregularidades pueden tenerse como un detrimento al patrimonio de la entidad derivado del presunto incumplimiento de los deberes funcionales relacionados con la actualización y conservación de los datos catastrales. Igualmente, se pretende establecer la eventual responsabilidad administrativa de los funcionarios o dependencias involucradas en el proceso que originó el daño fiscal. Por otro lado, determinar si existió una conducta administrativa negligente o inconsistente que haya vulnerado los principios de diligencia y precisión exigibles en la gestión del avalúo catastral, y si la omisión en corregir los errores detectados, a pesar de su evidencia, pudo haber constituido una causa directa del detrimento patrimonial, representado en la diferencia entre el valor facturado y el que debió haberse facturado, configurándose así una pérdida de oportunidad de recaudo para la entidad distrital.

Hasta esta etapa procesal, se consideran presunto responsables los siguientes:

* **ELBA NAYIBE NUÑEZ ARCINIEGAS**, en calidad de Gerente de Información Catastral – Gerente 039 Grado 04.
* **LAURA CRISTINA BURBANO,** en calidad de Gerente de In de Información Catastral – Gerente 039 Grado 04.
* **LUZ ESTELLA BARPON CALDERÓN**, Subgerente de Información Económica.

De este modo, la Contraloría asumió conocimiento del caso con el propósito de determinar y establecer la presunta responsabilidad de los sujetos procesales mencionados. Además, busca verificar si, en el ejercicio de la gestión fiscal o como consecuencia de esta, se ha generado, por acción u omisión y de manera dolosa o gravemente culposa, un menoscabo o detrimento al patrimonio del Estado.

1. *Vinculación de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. en calidad de tercero civilmente responsable.*

La vinculación de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. como tercero civilmente responsable se fundamenta en las Pólizas que se relacionan a continuación:

* Póliza Global Sector Oficial No. 8001003851, en su certificado 0 con vigencia del 20 de octubre del 2020 al 7 de abril del 2022, y el certificado 1 con vigencia del 7 de abril del 2022 al 8 de abril del 2022.

Ahora bien, como se explicará en detalle, la Contraloría, conocedora de este proceso, incurrió en un error al vincular a mi representada con base en dichas pólizas de seguro, ya que existen una serie de fundamentos fácticos y jurídicos que demuestran de manera indiscutible que estas no ofrecen cobertura en el caso concreto. Por lo tanto, es de suma importancia poner en conocimiento del respetado ente de control que actualmente nos encontramos en la etapa procesal pertinente e idónea para desvincular a la compañía aseguradora que represento. En virtud de lo anterior, solicito de manera respetuosa la **DESVINCULACIÓN** de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** del proceso de responsabilidad fiscal que actualmente cursa ante su Despacho.

1. **FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

Antes de exponer las razones por las cuales la Contraloría debe desvincular a mi representada en calidad de tercero civilmente responsable, resulta pertinente precisar que la vinculación de la compañía aseguradora en el Auto de Apertura del presente trámite se fundamentó en la existencia de la Póliza expedida por **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.,** destinada a respaldar la responsabilidad de los funcionarios y garantizar la adecuada administración de los recursos públicos. En este contexto, se tuvo en cuenta la **Póliza Global Sector Oficial No. 8001003851** en sus certificados 0 y 1.

Dentro de este proceso, es imprescindible evaluar si dicha vinculación en calidad de tercero civilmente responsable resulta procedente, considerando los términos y condiciones específicas de las pólizas referidas, así como la naturaleza del presunto daño fiscal investigado. En este sentido, se advierte que el Despacho omitió realizar un análisis detallado de las condiciones particulares y generales de los contratos de seguro, aspecto esencial para determinar la validez y alcance de la cobertura en el marco del presente proceso. En efecto, el Honorable Juzgador no tuvo en cuenta que las pólizas incorporadas en el expediente no gozan de ningún tipo de cobertura, lo cual indudablemente contraviene el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone:

Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.

Sobre el particular, se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, radicación No. 25000-23-24-000-2002-00907-01, al señalar:

El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza. **Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado**, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario **la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas**.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En este contexto, se debe tener en cuenta que la vinculación de una compañía de seguros debe ajustarse a las directrices establecidas en el instructivo No. 82113-001199, emitido por la Contraloría General de la República el 19 de junio de 2002. Este instructivo regula y aclara el procedimiento para vincular al asegurador en los procesos de responsabilidad fiscal previstos en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000. En él se enfatiza la importancia de analizar ciertos aspectos esenciales relacionados con la naturaleza jurídica del contrato de seguros antes de proceder con la vinculación.

La adecuada comprensión de la relación contractual es indispensable para determinar la procedencia de hacer efectiva la garantía de la póliza. Esto implica verificar la existencia, aplicabilidad y alcance de los amparos, así como identificar los riesgos cubiertos. De esta manera, se evita la vinculación injustificada de aseguradoras, protegiendo los derechos de las partes involucradas. Por tanto, la Contraloría debe realizar un análisis riguroso de las pólizas y contratos de seguro, considerando todas sus condiciones y limitaciones. Este procedimiento garantiza el cumplimiento normativo, respeta los principios de seguridad jurídica y equidad, y promueve una gestión fiscal eficiente y transparente.

El citado instructivo emitido con base en la Ley 610 de 2000, precisó las condiciones o requisitos para la procedencia de la vinculación de las aseguradoras a los procesos de responsabilidad fiscal, determinando que:

2. Cuando se vinculan…-las aseguradoras- se deben observar las siguientes situaciones:

a) **Verificar la correspondencia entre la causa que genera el detrimento de tipo fiscal y el riesgo amparado**: Por ejemplo: Si se responsabiliza por sobrecostos en un contrato y la póliza cubre únicamente el cumplimiento y calidad del objeto contratado, no hay lugar a vincularla, por cuanto los sobrecostos no son un riesgo amparado y escapan al objeto del seguro.

b) **Establecer las condiciones particulares pactadas en el contrato de seguro, tales como vigencia de la póliza, valor asegurado, nombre de los afianzados, existencia de un deducible**, etc., eso para conocer el alcance de la garantía, toda vez que de estas condiciones se desprenderá la viabilidad de la vinculación de la Compañía aseguradora al proceso.

c) **Examinar el fenómeno de la prescripción**, que si bien es cierto, por vía del art. 1081 del Código de Comercio, es de dos años la ordinaria y de cinco la extraordinaria. **(Subrayado y negrilla fuera del texto original)**

Conforme a lo anterior, es evidente que la vinculación de la aseguradora debe estar condicionada a un análisis riguroso de las pólizas invocadas para tal efecto, debiendo respetar las condiciones contractuales del seguro, sin que ello dependa del carácter o magnitud de la posible infracción fiscal. Este examen es fundamental para determinar la procedencia de la vinculación, siempre que no se configure alguna causal de inoperancia del contrato de seguro.

En efecto, como ha señalado el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, en su fallo del 18 de marzo de 2010, la vinculación de las compañías de seguros no se realiza a título de responsable fiscal, sino como terceros civilmente responsables. Esto se debe a que su participación en el proceso deriva exclusivamente del contrato de seguro y no de algún acto fiscal o conducta que pudiera perjudicar el erario público. Por lo tanto, su responsabilidad se limita a una naturaleza civil o contractual, no fiscal, y debe regirse por lo dispuesto en el derecho comercial correspondiente. Este enfoque asegura que la vinculación de las aseguradoras se realice de manera justa y conforme a la ley, protegiendo los derechos de todas las partes involucradas y evitando interpretaciones que puedan distorsionar el verdadero alcance de las responsabilidades establecidas en el contrato de seguro.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario analizar los siguientes argumentos para proceder con la desvinculación de mi representada:

* 1. **INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. POR CONFIGURARSE EXCLUSIONES EXPRESAS DEL CONTRATO DE SEGURO**

En este caso, no resulta procedente aplicar el amparo contemplado en la Póliza Global del Sector Oficial No. 8001003851, toda vez que en el presente proceso se configuró una de las causales de exclusión expresamente previstas en el contrato. En particular, se materializó la exclusión establecida en el literal H del acápite “Exclusiones Generales Aplicables a Todo el Contrato”, la cual delimita de manera precisa los riesgos no asumidos por la aseguradora. Dicha exclusión, que hace parte integral de las condiciones generales de la póliza, tiene efectos jurídicos vinculantes para las partes y debe ser interpretada conforme a lo pactado contractualmente y a la normativa vigente en materia de seguros. En consecuencia, al haberse activado una exclusión expresa, la cobertura no puede ser exigida, y la aseguradora no está obligada a asumir responsabilidad alguna derivada del siniestro alegado.

En el caso concreto, se configuran de manera evidente las siguientes exclusiones establecidas en el clausulado particular de la póliza, las cuales se encuentran incorporadas en el documento contractual que se anexa al presente escrito:



En este caso, se observa que a juicio del ente de control se incurrió en un error por cuanto el avalúo catastral, específicamente en la valoración del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS para la vigencia 2022, iba a ser corregido mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la UAECD. Dicha actuación, como se indica en el plenario, consistía en la rectificación del avalúo, ajustando el valor del metro cuadrado de terreno con base en el informe técnico de avalúo corregido, lo cual modificaba el valor total del predio para efectos del catastro. Una vez emitida esta resolución, se habría actualizado la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto predial unificado.

Ahora bien, tal como se indica en el auto de apertura y se evidencia en la página 11 de la respuesta emitida por la UAECD al requerimiento de la Contraloría, el error en el avalúo fue detectado y corregido con posterioridad al 29 de julio de 2022, fecha en la que venció el plazo legal para modificar el valor facturado o presentar declaraciones complementarias que ajustaran el impuesto predial inicialmente liquidado. Por ello, no fue posible efectuar una corrección retroactiva ni modificar la factura ya emitida y notificada. En consecuencia, el procedimiento correctivo surtió efectos exclusivamente en el Sistema Integrado de Información Catastral (SIIC), actualizando el avalúo de manera técnica y administrativa con impacto solo hacia futuras vigencias fiscales, sin que ello implicara la recuperación de la oportunidad de recaudo correspondiente a 2022.

De tal modo, esta exclusión se ve reflejada en la actuación posterior de la administración distrital, que reconoció el error mediante la expedición de un acto administrativo correctivo, adoptado cuando ya había vencido el plazo legal para el recaudo. Tal actuación, no configura un riesgo asegurado, contrario a ellos confirma que los hechos se enmarcan en uno de los eventos expresamente excluidos de la cobertura, conforme a lo estipulado en el literal H de la póliza, que excluye los errores u omisiones atribuibles a los empleados de la entidad asegurada. Por tanto, la afectación de la póliza resulta jurídicamente improcedente.

.

Se tiene que si se configura alguna situación excluida de cobertura, no se generará obligación alguna para mi representada. Es importante recordar que, en materia de seguros, el asegurador, según el Artículo 1056 del Código de Comercio, *“...podrá, a su arbitrio asumir todos o algunos de los riesgos a que estén expuestos el interés o la cosa asegurados”.* Por lo tanto, es en el conjunto de condiciones del contrato donde se determinan y delimitan contractualmente los riesgos, su alcance o extensión, el ámbito temporal y geográfico en el que el amparo opera o es efectivo, así como las causales de exclusión o de exoneración, incluyendo las de origen legal.

En consecuencia, estos son los parámetros que debe observar el operador fiscal al resolver cualquier pretensión basada en la correspondiente póliza. Es importante tener presente que uno de los elementos esenciales del contrato de seguro es la obligación condicional del asegurador, establecida en el artículo 1045 del Código de Comercio, consistente en indemnizar. Dicha obligación solo surge con el cumplimiento de la condición suspensiva, prevista en el artículo 1536 del Código Civil, es decir, cuando se materializa el riesgo asegurado conforme a lo estipulado en el contrato, sujeto a las restricciones legales establecidas en el artículo 1054 del Código de Comercio. La omisión de este análisis por parte del ente de control comprometería la legalidad de cualquier decisión que pretenda afectar la póliza, al desconocer los límites contractuales que regulan su aplicación.

* 1. **INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO CONVENIDO EN LA PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL No. 8001003851**

En este caso, el ente de control presume la existencia de una irregularidad en el avalúo catastral del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS, a partir de una aparente inconsistencia entre las vigencias 2021 y 2022. Presuntamente, la UAECD habría incurrido en errores en la actualización y conservación de los datos catastrales, lo que ocasionó una disminución en el valor asignado para la vigencia 2022, afectando la base gravable del impuesto predial. Sin embargo, no se configuró el riesgo asegurado, toda vez que no se acreditó en el proceso que los funcionarios vinculados como presuntos responsables hubieran actuado con dolo o culpa grave. Tampoco se demostró la existencia del detrimento patrimonial alegado, ya que no obra en el expediente prueba que evidencie un menoscabo real al erario derivado de la presunta irregularidad.

Cabe resaltar que, en la práctica, las entidades encargadas del recaudo del impuesto predial cuentan con mecanismos de recuperación y normalización de cartera, lo cual permite suponer que una eventual diferencia en el avalúo pudo haberse corregido a través de dichos procedimientos, sin que ello implique necesariamente una actuación contraria a la ley. Esta posibilidad no fue desvirtuada en el trámite fiscal. Además, si bien se plantea un posible perjuicio al patrimonio de la entidad, no se estableció una relación clara, directa y específica entre los hechos investigados y los riesgos efectivamente cubiertos por la póliza analizada. Este aspecto resulta fundamental, ya que la activación de la cobertura y la eventual responsabilidad de la aseguradora solo son procedentes si el hecho corresponde a un riesgo expresamente previsto en el contrato de seguro, tanto en su aspecto material como temporal.

Para que se configure la responsabilidad de la aseguradora, es indispensable que los hechos que originan la reclamación estén claramente delimitados y se enmarquen dentro del alcance de la cobertura pactada en la póliza. No obstante, la información que reposa en el plenario carece de elementos probatorios que permitan establecer un vínculo directo entre el presunto perjuicio y los riesgos efectivamente amparados por el contrato de seguro. Resulta fundamental efectuar un análisis riguroso de las condiciones y exclusiones estipuladas en la póliza, ya que, en ausencia de prueba que acredite la materialización de un riesgo cubierto, no puede exigirse a AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. el cumplimiento de una obligación indemnizatoria. En ese sentido, la falta de demostración de los elementos constitutivos del riesgo asegurado impide justificar la intervención de la aseguradora en el proceso fiscal, al no existir una base contractual que respalde su vinculación.

Las condiciones establecidas en un contrato de seguro reflejan la libertad contractual otorgada por el legislador, la cual permite a las partes involucradas acordar los términos y condiciones bajo los cuales se otorgará la cobertura. De acuerdo con el artículo 1056 del Código de Comercio, la aseguradora tiene la facultad de seleccionar los riesgos que desea cubrir y establecer las condiciones bajo las cuales se ofrecerá dicha cobertura. Esto indica que la aseguradora puede decidir, los riesgos que va a asumir y las coberturas que se proporcionaran en la suscripción del contrato.

En consecuencia, la Póliza Global Sector Oficial No. 8001003851, no es aplicable para cubrir los daños alegados en la investigación, ya que no se ha demostrado que los hechos que dieron origen al presunto perjuicio se encuentren dentro de los riesgos asegurados. Cada póliza establece amparos y condiciones específicas que deben cumplirse para que la aseguradora asuma responsabilidad. Por tanto, la interpretación del contrato debe basarse en sus cláusulas y limitaciones pactadas, sin que la aseguradora esté obligada a cubrir riesgos no expresamente contemplados ni a asumir responsabilidades que excedan lo acordado contractualmente.

La Corte Suprema de Justicia ha sido enfática al resaltar que las compañías aseguradoras pueden, a su arbitrio, asumir los riesgos que consideren pertinentes:

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

Sin perder de vista la prevalencia del principio de libertad contractual que impera en la materia, no absoluto, según se anunció en líneas pretéritas, se tiene, de conformidad con las consideraciones precedentes, que es en el contenido de la póliza y sus anexos donde el intérprete debe auscultar, inicialmente, en orden a identificar los riesgos cubiertos con el respectivo contrato aseguraticio. Lo anterior por cuanto, de suyo, la póliza ha de contener una descripción de los riesgos materia de amparo (n. 9, art. 1047, C. de Co.), en la que, como reflejo de la voluntad de los contratantes, la determinación de los eventos amparados puede darse, ya porque de estos hayan sido individualizados en razón de la mención específica que de ellos se haga (sistema de los riesgos nombrados) (…)”. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)[[1]](#footnote-1)

Lo anteriormente mencionado, debe ser interpretado armónicamente con los principios generales del Derecho Comercial denominados *“autonomía de la voluntad”* y *“buena fe”*, tal como lo explica la Corte Constitucional en Sentencia T-065 de 2015, de la siguiente manera:

**La celebración y ejecución de los contratos civiles y comerciales debe desarrollarse de acuerdo con los principios de la autonomía de la voluntad y la buena fe**. Así lo señala el Código Civil en sus artículos 1602 y 1603, y la Constitución Política en su artículo 83. El primero de estos principios, también conocido como *pacta sunt servanda,* establece que las personas naturales o jurídicas tienen la facultad de contraer libremente obligaciones y/o derechos mediante la celebración de contratos. Una vez manifiestan allí su voluntad y llegan a un acuerdo, el contrato se transforma en una ley para las partes. Su terminación queda sujeta a la realización de un nuevo acuerdo, o al cumplimiento de una de las causales previstas en la ley o en el mismo contrato. Por lo tanto, mientras no hayan establecido otra cosa, ninguna de ellas queda autorizada para alterar los términos contractuales de manera unilateral porque, de lo contrario, le impondría a la otra una obligación, o le concedería un derecho que jamás consintió. Lo anterior implica que, por regla general y sin perjuicio de las excepciones consagradas en la ley, cualquier modificación de un contrato debe estar sometida al concurso de todas las personas que lo celebraron.

 […]

5.3. Según lo ha puesto de presente la jurisprudencia de la Corte, **tratándose específicamente de un contrato de seguro, la buena fe que se espera de las partes es cualificada**. Es decir, que la persona no solo debe tener conciencia de celebrar y ejecutar el contrato de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica y la finalidad que persiguen los firmantes. Sino que, además, debe tener certeza de que efectivamente lo está haciendo. De esta manera, la buena fe aplicable a este tipo de situaciones exige un elemento subjetivo, que se refiere a la intensión del actor, y un objetivo, que tiene que ver con la efectiva realización del comportamiento esperado.

5.4. **En conclusión, la celebración y ejecución de un contrato de acuerdo con los principios de la autonomía de la voluntad y la buena fe, le permite a cada uno de los contratantes confiar en la palabra del otro y tener una expectativa cierta de los efectos jurídicos del acuerdo celebrado**. De esta manera, la alteración unilateral de alguno de los términos contractuales, o su lectura literal y maliciosa, se traducirían en un acto sorpresivo que traicionaría la confianza depositada.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Al suscribir un contrato de seguro, la aseguradora delimita los riesgos que está dispuesta a cubrir, estableciendo amparos sujetos al cumplimiento de las condiciones generales y particulares pactadas. En este sentido, su obligación de indemnización solo surge si se cumplen los requisitos acordados entre las partes. Por lo tanto, la responsabilidad de la aseguradora se restringe exclusivamente a los riesgos expresamente cubiertos en el contrato, y solo estará obligada a indemnizar cuando estos se materialicen dentro de la vigencia del mismo. Este principio resalta la importancia de la claridad y precisión en los términos contractuales, garantizando una relación equitativa y ajustada a lo pactado.

* 1. **DE ACREDITARSE UNA CONDUCTA DOLOSA Y/O CULPOSA EN CABEZA DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES, EN TODO CASO, EL DOLO COMPORTA UN RIESGO INASEGURABLE.**

Para que se configuren los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, deben estar presentes el daño, el dolo o la culpa grave, así como el nexo de causalidad entre la conducta y el perjuicio ocasionado. En este contexto, solo se puede afirmar que existe responsabilidad fiscal cuando la conducta que genera el daño ha sido cometida de manera dolosa y gravemente culposa.

Resulta entonces importante resaltar que el artículo 1055 del Código de Comercio establece una disposición de ineficacia en el ámbito de las regulaciones que rigen los contratos de seguro. Esta norma establece de manera expresa que las conductas dolosas o gravemente culposas constituyen riesgos inasegurable, lo que implica que cualquier pacto en contrario carecerá de validez plena. El texto literal de esta disposición señala:

ARTÍCULO 1055. <RIESGOS INASEGURABLES>. El dolo, **la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, asegurado o beneficiario son inasegurable. Cualquier estipulación en contrario no producirá efecto alguno**; tampoco lo hará aquella que tenga por objeto amparar al asegurado contra las sanciones de carácter penal o policivo. (Subrayado y negrita fuera del texto original).

De este modo, la norma establece que tales riesgos no pueden ser cubiertos por un contrato de seguro, y cualquier disposición en sentido contrario sería totalmente ineficaz. Por lo tanto, si no se ha demostrado la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, como sucede en el presente caso, la póliza no puede ser activada. Según la ley, estos comportamientos son inasegurable, lo que refuerza aún más la imposibilidad de vincular a mi representada en este proceso, dado que no se satisfacen los requisitos legales necesarios para activar la cobertura del seguro.

* 1. **INEXISTENCIA DE SOLIDARIDAD ENTRE AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. Y LOS DEMÁS VINCULADOS DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Es importante resaltar que la obligación de mi representada nace exclusivamente del contrato de seguro celebrado dentro de los parámetros y límites definidos por la autonomía de la voluntad privada, y no de una responsabilidad civil extracontractual atribuible a la aseguradora. La responsabilidad que eventualmente pudiera recaer sobre el asegurado, conforme al artículo 2341 del Código Civil, responde a una naturaleza jurídica completamente distinta.

En este contexto, se deben diferenciar dos tipos de responsabilidad. Por un lado, la responsabilidad civil extracontractual del asegurado, cuya obligación indemnizatoria emana directamente de la ley. Por otro lado, la responsabilidad de mi representada, que se limita a las obligaciones estipuladas en el contrato de seguro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1036 del Código de Comercio y siguientes. Estas obligaciones se encuentran claramente delimitadas por las condiciones específicas pactadas entre las partes.

En consecuencia, las obligaciones del asegurado y de la aseguradora son completamente independientes y no tienen carácter solidario. Esto implica que cada parte responde dentro de los límites y términos de su respectiva obligación, sin que una se extienda a la otra. Así se puede observar que la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil ha especificado que:

Por último, la compañía aseguradora no está llamada a responder de forma solidaria por la condena impuesta, sino atendiendo que «el deber de indemnizar se deriva de una relación contractual, que favoreció la acción directa por parte del demandante en los términos del artículo 1134 del C. de Com.

Las obligaciones de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** están determinadas no solo por el límite asegurado para cada amparo y las condiciones del contrato de seguro, sino también por el porcentaje correspondiente al coaseguro, lo cual restringe aún más el alcance de su responsabilidad.

En consecuencia, cualquier obligación indemnizatoria que eventualmente pudiera surgir a su cargo estará estrictamente sujeta a las estipulaciones contractuales, al límite asegurado para el amparo de muerte o lesión a una persona, y al porcentaje aplicable en virtud del coaseguro, conforme a las condiciones de la póliza. Por lo tanto, es esencial aclarar que en caso tal, el cumplimiento de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**  por ningún motivo puede exceder los límites establecidos en el contrato de seguro y que se encuentra igualmente condicionada por la proporción de coaseguro correspondiente, lo que implica que su obligación indemnizatoria está limitada tanto por el monto asegurado como por su participación en el riesgo compartido.

* 1. **EN NINGUNA CIRCUNSTANCIA SE PODRÁ EXCEDER EL LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO**

En el improbable caso de que el ente investigador determine que los amparos previstos en **LA PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL No. 8001003851** junto con sus anexos, cubren los hechos objeto de la investigación y se acredite plenamente la ocurrencia del riesgo asegurado, el ente de control deberá considerar que mi poderdante no podrá ser condenado al pago de una suma superior al valor asegurado. Esto implica que, aun cuando los daños reclamados superen dicho monto, la responsabilidad de la aseguradora estará limitada al valor pactado en el contrato y al monto disponible al momento de hacerse efectiva la cobertura, conforme a las condiciones establecidas en la póliza.

En este sentido, para el presente caso, el valor asegurado aplicable en caso de emitirse un fallo con responsabilidad fiscal asciende a $530.000.000,00, conforme se detalla a continuación:



Cabe resaltar que esta observación no implica aceptación alguna de responsabilidad por parte de mi representada. En este contexto, mi representada no estará obligada a pagar una suma que exceda el valor asegurado previamente pactado entre las partes, ya que su responsabilidad se limita a la concurrencia de dicha suma. De conformidad con el artículo 1079 del Código de Comercio, debe respetarse esta limitación de responsabilidad, que se extiende únicamente hasta el valor asegurado; en el artículo en mención se establece:

**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.

La norma antes expuesta, es completamente clara al explicar que la responsabilidad del asegurador va hasta la concurrencia de la suma asegurada. Del mismo modo, cobra aplicabilidad el artículo 1111 de la misma normatividad en la que se indica:

**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.

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[[2]](#footnote-2). (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Por lo tanto, en ningún caso se podrá obtener una indemnización que exceda el límite de la suma asegurada por mi representada, y solo en la proporción correspondiente a la parte del riesgo asumido.

* 1. **SUBRROGACIÓN**

Sin perjuicio de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que en el evento en que **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** realice algún pago en virtud de un amparo de la póliza con la cual fue vinculada a este proceso de responsabilidad fiscal, la compañía tiene derecho a subrogar hasta la concurrencia de la suma indemnizada, en todos los derechos y acciones del asegurado contra las personas que se hallen responsables del siniestro. Lo anterior, en virtud del mismo condicionado de la póliza y en concordancia con el artículo 1096 del Código de Comercio.

1. **FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA FRENTE AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

En términos generales, para que se configure y reconozca la existencia de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es fundamental que el acervo probatorio acredite plenamente todos los elementos constitutivos de la misma. Esto incluye: una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al gestor fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre estos elementos. Esta exigencia está claramente establecida en la regulación colombiana, específicamente en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, que establece 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, C.P. 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, se argumentarán las razones por las cuales en el caso bajo estudio no se encuentran demostrados, ni siquiera de manera sumaria, los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, lo que lleva a la conclusión de que no procede la continuidad del proceso. En primer lugar, no se ha podido establecer de forma clara y concluyente la existencia de un daño patrimonial al Estado, un requisito fundamental para que se configure la responsabilidad fiscal. Los hechos expuestos no han logrado evidenciar un vínculo directo y causal entre los registros de viáticos y el perjuicio al patrimonio público, lo que debilita la base de la acusación en su contra.

No se ha logrado acreditar que los posibles responsables fiscales hayan actuado con dolo o culpa grave en los hechos investigados. La ausencia de pruebas claras y concluyentes que demuestren una conducta intencional o negligencia extrema impide configurar los elementos esenciales para atribuir responsabilidad fiscal. La mera ocurrencia de un posible daño patrimonial no basta para establecer culpabilidad, ya que resulta indispensable probar una actuación consciente y deliberada o una omisión grave en el cumplimiento de sus funciones, condiciones que no han sido evidenciadas en este caso.

Los hechos investigados se centran en presuntas irregularidades asociadas a la disminución del avalúo catastral de un predio específico, situación que, según el ente de control, pudo haber generado una afectación al recaudo del impuesto predial correspondiente a la vigencia 2022. No obstante, no es posible acreditar en este caso la existencia de dolo o culpa grave por parte de los funcionarios involucrados, toda vez que, una vez detectado el error en el avalúo, estos iniciaron de manera inmediata las acciones administrativas correspondientes para corregirlo, mediante la expedición de un acto administrativo. Esta actuación evidencia que la conducta de los servidores públicos estuvo orientada a enmendar la inconsistencia técnica detectada y a restablecer la legalidad del procedimiento, lo cual resulta incompatible con cualquier intención de causar un detrimento al erario.

Por tanto, al no demostrarse una conducta dolosa ni gravemente culposa, y existiendo evidencia de que los funcionarios actuaron dentro del marco de sus competencias para corregir el error, no se configura uno de los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, lo que hace improcedente cualquier declaratoria en ese sentido.

1. **EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL - INEXISTENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO**

Conforme a las pruebas que reposan en el expediente, no se ha aportado evidencia concluyente que permita acreditar, de manera cierta y determinante, la existencia de un detrimento al patrimonio del ente estatal derivado de una conducta dolosa o gravemente culposa por parte de los funcionarios involucrados. Por el contrario, del análisis de las actuaciones administrativas se desprende que los servidores públicos actuaron con diligencia una vez advirtieron la inconsistencia en el avalúo catastral del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS. En efecto, en el momento en que se detectó el error, los funcionarios iniciaron los trámites administrativos necesarios para su corrección, mediante la elaboración de un informe técnico actualizado y la expedición del respectivo acto administrativo de rectificación del avalúo. Estas acciones, lejos de reflejar una intención de causar un perjuicio al erario, evidencian una voluntad institucional por enmendar la situación y preservar la legalidad del proceso catastral.

El hallazgo formulado por la Contraloría se fundamenta en la presunta existencia de irregularidades en la disminución del avalúo catastral del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS, correspondiente a la vigencia fiscal 2022. Según el ente de control, dicha disminución habría afectado la base gravable del impuesto predial, generando una posible pérdida de recaudo para el Distrito. No obstante, hasta el momento no obran en el expediente pruebas claras, objetivas y concluyentes que permitan atribuir esta situación a un error intencional o a una conducta negligente directamente imputable a los funcionarios investigados. Por el contrario, el material probatorio demuestra que, una vez identificado el error, los servidores públicos adelantaron gestiones administrativas orientadas a su corrección, lo cual refleja una actuación diligente y en ejercicio de sus funciones legales.

Así las cosas, es importante remitirnos a lo contemplado en el articulo 5 de la Ley 610 de 2000, donde se indica que es necesario que se demuestren tres elementos esenciales: **una conducta dolosa y gravemente culposa por parte del gestor fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre ambos**. En el caso que nos ocupa, no se ha acreditado la existencia de ninguno de estos elementos, y en particular, no se ha demostrado el supuesto daño patrimonial al Estado.

En efecto, para que se configure un daño patrimonial, debe evidenciarse una afectación concreta y cuantificable a los recursos públicos. En este caso, no existe prueba en el expediente que acredite de manera fehaciente una afectación real al patrimonio estatal. En este sentido, para que pueda predicarse la responsabilidad fiscal, es fundamental que dentro del plenario se logre acreditar, más allá de toda duda razonable, la existencia de un daño real y efectivo al patrimonio del Estado. En relación con este punto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-340 de 2007, indicó que, a diferencia de los procesos disciplinarios, en los casos de responsabilidad fiscal el perjuicio debe ser cierto y de naturaleza eminentemente patrimonial. En esa oportunidad, la Corte expuso lo siguiente:

b.   La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

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. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).[[3]](#footnote-3)

Así, la Corte ha enfatizado que en los casos de responsabilidad fiscal no basta con la mera presunción de un posible detrimento al patrimonio del Estado, sino que debe demostrarse de manera concreta la existencia de un daño patrimonial cierto y cuantificable, el cual no ha sido acreditado en el presente caso. En esta providencia se expuso:

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**.[[4]](#footnote-4) (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Para que la declaratoria de responsabilidad fiscal sea jurídicamente viable, es fundamental que el daño patrimonial al Estado esté debidamente acreditado en el expediente. No obstante, el material probatorio presentado en este caso no acredita que se haya ocasionado un daño patrimonial al Estado. Es importante mencionar que, la responsabilidad fiscal solo procede cuando la conducta del gestor fiscal se clasifica como dolosa o gravemente culposa. Esto implica que, para que se pueda atribuir responsabilidad fiscal a una persona, es necesario demostrar que su actuación fue de forma dolosa y gravemente culposa. De no ser así, no es posible declarar responsabilidad fiscal en casos donde la actuación del gestor fiscal se limite a culpa leve o levísima.

En virtud de la inexistencia de un daño patrimonial demostrado en contra del Estado, resulta jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal. Consecuentemente, el despacho deberá archivar el proceso en cuestión, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone:

**ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO.** Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.

De esta forma, resulta procedente el archivo de la acción y el archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal.

1. **EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL - POR INEXISTENCIA DE CULPA GRAVE Y/O DOLO EN CABEZA DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES.**

En el presente caso, se imputa a los funcionarios un presunto detrimento patrimonial derivado de la supuesta disminución injustificada en el avalúo catastral del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS, correspondiente a la vigencia 2022, lo que, según el ente de control, habría afectado la base gravable del impuesto predial y, con ello, el recaudo fiscal del Distrito. Sin embargo, del análisis detallado de los hechos y del material probatorio obrante en el expediente, no se advierte la existencia de dolo ni de culpa grave que permita establecer responsabilidad fiscal en cabeza de los funcionarios vinculados. Si bien la Contraloría sostiene que existió una omisión en la actualización y conservación de los datos catastrales, lo cierto es que la evidencia demuestra que, una vez detectado el error, los servidores públicos actuaron con diligencia, impulsando los trámites administrativos necesarios para corregir la inconsistencia mediante la expedición de un acto administrativo de rectificación.

Así las cosas, no se ha configurado el elemento subjetivo requerido por el ordenamiento jurídico para la declaratoria de responsabilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. La actuación diligente y la ausencia de intención dañosa evidencian que no existió una conducta reprochable que diera lugar a un perjuicio antijurídico imputable a los investigados.

Para que exista responsabilidad fiscal, es indispensable acreditar un nexo causal claro entre la actuación de los investigados y el presunto daño patrimonial al Estado. En este caso, dicho nexo no ha sido plenamente demostrado, ya que la falta de operatividad del centro no se traduce necesariamente en un perjuicio económico real y efectivo para la administración. No se ha demostrado un perjuicio económico concreto ni una conducta dolosa o gravemente culposa, para que se configure la responsabilidad fiscal, es indispensable acreditar la existencia de un nexo causal directo, claro y comprobado entre la actuación de los investigados y un daño patrimonial cierto, concreto y antijurídico en perjuicio del Estado. En el presente caso, dicho vínculo no ha sido debidamente demostrado, pues la presunta irregularidad relacionada con la disminución del avalúo catastral del predio identificado con el CHIP AAA0090PSMS no se traduce necesariamente en una pérdida efectiva para el erario. La falta de operatividad del sistema de control o de actualización catastral, señalada por el ente de control, no constituye por sí misma una prueba suficiente del daño, ni puede considerarse evidencia concluyente del impacto económico negativo alegado.

Adicionalmente, debe resaltarse que las entidades distritales encargadas del recaudo del impuesto predial cuentan con diversas herramientas legales y administrativas para recuperar los valores dejados de percibir, tales como la facturación complementaria, acuerdos de pago, cobro persuasivo y coactivo, entre otros mecanismos previstos en el Estatuto Tributario. Estas facultades permiten mitigar eventuales efectos fiscales adversos, lo que refuerza la inexistencia de un perjuicio real y definitivo atribuible a la conducta de los servidores investigados.

Las observaciones formuladas por la Contraloría se limitan a señalar posibles fallas administrativas o deficiencias técnicas en los procesos internos de actualización del avalúo, sin aportar prueba contundente de que tales circunstancias hayan producido un menoscabo patrimonial real, ni que sean imputables subjetivamente a los servidores públicos vinculados. En consecuencia, no se configura el presupuesto esencial de la responsabilidad fiscal.

La presunta conducta dolosa o gravemente culposa sería contraria a los principios de gestión fiscal establecidos en la Ley 610 de 2000, que exigen eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos públicos. En este contexto, se pretende determinar si las decisiones o la posible falta de diligencia de los investigados contribuyeron al presunto daño patrimonial, estimado en $6.288.000.

Es fundamental resaltar que la responsabilidad fiscal debe basarse en evidencias claras y sólidas que demuestren la existencia de un detrimento patrimonial y la vinculación directa de los funcionarios con dicho detrimento. La ausencia de pruebas concluyentes limita la capacidad de establecer responsabilidad fiscal en este caso, lo que subraya la necesidad de una revisión exhaustiva de los elementos presentados en el proceso. Esta revisión es crucial para salvaguardar los derechos de los implicados y garantizar un debido proceso. Por lo tanto, resulta imperativo que cualquier acción de este tipo se sustente en pruebas verificables que respalden la imputación de responsabilidad fiscal, asegurando así la justicia y la transparencia en la gestión pública.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-619 de 2002, declaró inexequible el parágrafo segundo del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, que consideraba la culpa leve como un elemento para configurar la responsabilidad fiscal. La Corte aclaró que, para que exista responsabilidad fiscal, es necesario que la conducta sea dolosa o gravemente culposa, excluyendo así la culpa leve como criterio válido para dicha atribución. En este sentido se expuso:

6.4. Pero no sólo eso. El Legislador también está limitado por la manera como la Carta ha determinado la naturaleza de la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales en otros supuestos. Eso es así, si se repara en el hecho de que la ley no puede concebir un sistema de responsabilidad, como lo es el fiscal, rompiendo la relación de equilibrio que debe existir con aquellos regímenes de responsabilidad cuyos elementos axiológicos han sido señalados y descritos por el constituyente, para el caso, en el inciso 2° del artículo 90 de la Carta. Ello, en el entendido que, según lo dijo la Corte en la citada Sentencia SU-620 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la responsabilidad fiscal es tan sólo una "especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público."

6.5. Y es precisamente en ese punto en donde resalta la contrariedad de las expresiones acusadas con el Texto Superior, toda vez que ellas establecen un régimen para la responsabilidad fiscal mucho más estricto que el configurado por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición (C.P. art. 90-2), pues en tanto que esta última remite al dolo o a la culpa grave del actor, en aquella el legislador desborda ese ámbito de responsabilidad y remite a la culpa leve. Así, mientras un agente estatal que no cumple gestión fiscal tiene la garantía y el convencimiento invencible de que su conducta leve o levísima nunca le generará responsabilidad patrimonial, en tanto ella por expresa disposición constitucional se limita sólo a los supuestos de dolo o culpa grave, el agente estatal que ha sido declarado responsable fiscalmente, de acuerdo con los apartes de las disposiciones demandadas, sabe que puede ser objeto de imputación no sólo por dolo o culpa grave, como en el caso de aquellos, sino también por culpa leve.

6.6. **Para la Corte, ese tratamiento vulnera el artículo 13 de la Carta pues configura un régimen de responsabilidad patrimonial en el ámbito fiscal que parte de un fundamento diferente y mucho más gravoso que el previsto por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición**.  Esos dos regímenes de responsabilidad deben partir de un fundamento de imputación proporcional pues, al fin de cuentas, de lo que se trata es de resarcir el daño causado al Estado. En el caso de la responsabilidad patrimonial, a través de la producción de un daño antijurídico que la persona no estaba en la obligación de soportar y que generó una condena contra él, y, en el caso de la responsabilidad fiscal, como consecuencia del irregular desenvolvimiento de la gestión fiscal que se tenía a cargo.

(…)

6.10. En relación con esto último, valga destacar que la Corte, primero en la Sentencia C-046 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y luego en la Sentencia T-973 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), advirtiendo el vacío legislativo dejado por la Ley 42 de 1993 -relativa a la organización del sistema de control fiscal financiero-, ya se había ocupado de reconocer el alto grado de afinidad temática existente entre la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad fiscal, al establecer que a esta última le era aplicable el mismo término de caducidad fijado por el Código Contencioso Administrativo para la acción de reparación directa (C.C.A. art. 136-78). En efecto, recogiendo el criterio sentado en la providencia inicialmente citada, dijo la Corporación en la Sentencia T-973 de 1999, lo siguiente:

"El código contencioso administrativo establece en su artículo 136, subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, los términos de caducidad de las acciones, que, para el caso de la acción de reparación directa, se fija en dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa. Y es este mismo término el que, por la remisión expresa que hace el artículo 89 de la ley 42 de 1993 a las normas del código contencioso administrativo, y dada la concordancia y afinidad que tiene con la acción de reparación directa, se aplica para el proceso de responsabilidad fiscal".

6.11. En consecuencia, queda pues superada aquella percepción equivocada, de que el daño patrimonial que le pueden causar al Estado los agentes que no cumplen función fiscal tiene tal grado de diferenciación con el perjuicio que le pueden causar los fiscalmente responsables, que justifica o admite respecto de los segundos un tratamiento de imputación mayor**. Por el contrario, visto el problema desde una óptica estrictamente constitucional, lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material. En esta medida, el grado de culpa leve a que hacen referencia expresa los artículos 4° parágrafo 2° y 53 de la Ley 610 de 2000 es inconstitucional y será declaro inexequible en la parte resolutiva de esta Sentencia.**”[[5]](#footnote-5) (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, para que pueda configurarse la responsabilidad fiscal, es imprescindible que la conducta del gestor fiscal se sitúe en el ámbito del dolo o de la culpa grave. Esto significa que cualquier actuación que se derive de una simple culpa leve o levísima queda fuera del ámbito de responsabilidad fiscal, garantizando así que no se sancione al gestor por comportamientos que no representen un incumplimiento grave de sus deberes. Este criterio refuerza la necesidad de que exista una prueba contundente que demuestre una actuación gravemente culposa o dolosa para atribuir responsabilidad fiscal.

A partir de este análisis, resulta crucial determinar si las conductas atribuidas a los vinculados en el proceso configuran un comportamiento doloso o de grave negligencia. Este aspecto es esencial para justificar una eventual declaratoria de responsabilidad fiscal. En otras palabras, se debe acreditar que las decisiones o acciones de los involucrados se tomaron con pleno conocimiento del perjuicio causado o con una negligencia que trascienda la simple culpa leve, conforme a lo exigido por la jurisprudencia y el marco legal vigente. De no demostrarse este elemento, la declaratoria carecería de fundamento y resultaría jurídicamente inviable.

En este sentido, la culpa grave y el dolo son conceptos que siempre se deben tener en cuenta en el análisis de la responsabilidad. De esta manera, el artículo 63 del Código Civil, define la culpa grave de la siguiente forma:

**ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>.** La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, **es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios**. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Frente al particular, la Corte Suprema de Justicia definió el concepto de culpa grave, tal y como se evidencia a continuación:

Con esa orientación es que autorizados doctrinantes han precisado que la culpa grave comporta ‘**una negligencia, imprudencia o impericia extremas, no prever o comprender lo que todos prevén o comprenden, omitir los cuidados más elementales, descuidar la diligencia más pueril, ignorar los conocimientos más comunes’** (Mosset Iturraspe J., Responsabilidad por daños, T. I., Ediar, Buenos Aires, 1971, pág.89; citado por Stiglitz Rubén S., Derecho de Seguros, T.I., Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998, pág.228).[[6]](#footnote-6) (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

De esta manera se debe precisar que culpa grave corresponde a una forma extrema de negligencia, imprudencia o impericia. Es decir, la culpa grave implica no prever o no entender lo que cualquier persona razonable y con diligencia mínima podría prever o comprender. Es decir, omitiendo los cuidados más básicos o actuar con una falta total de la diligencia más elemental.

Este concepto se enfoca en un nivel de irresponsabilidad que va más allá de la simple falta de atención o error común, pues describe conductas que ignorarían los conocimientos y precauciones más básicas y evidentes. En el ámbito de la responsabilidad fiscal, esta interpretación de la culpa grave subraya la necesidad de demostrar que la actuación del gestor fue más que un simple descuido o error leve: tuvo que haber una negligencia significativa y evidente, por lo que no cualquier error o descuido es suficiente para fundamentar una responsabilidad fiscal.

En este contexto, no es posible calificar la conducta de los vinculados al proceso como gravemente culposa, es decir, comparable a la negligencia de las personas más descuidadas, ni mucho menos como una actuación dolosa, con intención maliciosa de causar daño al patrimonio público. Por el contrario, los elementos probatorios presentados son claros y suficientes para demostrar que estas personas actuaron con la debida diligencia y en cumplimiento de sus responsabilidades. Debido a que no existe acreditación del elemento de culpa grave o dolo en este caso, el ente de control deberá declarar la inexistencia de responsabilidad fiscal y proceder al archivo definitivo del proceso.

Con base en lo anterior, es relevante destacar las disposiciones contenidas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, que establece de manera excepcional la posibilidad de presumir la culpa o el dolo en los procesos de responsabilidad fiscal. No obstante, en este caso particular, dichas presunciones no resultan aplicables, tal como se expone a continuación:

**ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.** El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

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;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

De este modo, la responsabilidad fiscal solo puede configurarse cuando se demuestra la existencia de dolo o culpa grave. La norma establece, además, situaciones excepcionales en las que se presume dicha culpabilidad, como cuando el gestor fiscal ha sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por los mismos hechos. Sin embargo, en este caso, no se han presentado circunstancias que permitan aplicar estas presunciones. No se ha evidenciado que los vinculados hayan sido condenados penalmente o sancionados disciplinariamente, ni que hayan incurrido en alguna de las situaciones descritas en los literales del artículo 118, como la elaboración de pliegos ambiguos o la omisión de estudios de mercado.

Por lo tanto, no es posible presumir dolo o culpa grave en este proceso, lo que impide establecer la responsabilidad fiscal de los implicados. Esto refuerza la necesidad de archivar el proceso, dado que no se cumplen los requisitos esenciales para declarar la responsabilidad fiscal. Ante la ausencia de una conducta dolosa o gravemente culposa por parte de los presuntos responsables, se desvirtúa automáticamente la posibilidad de establecer un nexo de causalidad entre los hechos imputados y el supuesto detrimento patrimonial. En consecuencia, no se cumplen los elementos esenciales para configurar la responsabilidad fiscal en este caso, lo que hace jurídicamente improcedente continuar con el proceso. Por lo tanto, es necesario proceder con su archivo.

Sin más consideraciones, elevo las siguientes:

1. **PETICIONES**
* Comedidamente, solicito desestimar la declaratoria de responsabilidad fiscal pretendida en contra de las señoras Elba Nayibe Núñez Arciniegas, Laura Cristina Burbano y Luz Estella Barón Calderón, Subgerente de Información Económica, dentro del proceso identificado con el radicado PRF-170100-0115-25. Lo anterior, por cuanto del análisis de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se acreditan los presupuestos esenciales de la responsabilidad fiscal, ya que no se ha demostrado la existencia de un daño, ni se evidencia una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a las investigadas. Por el contrario, las actuaciones desarrolladas por las funcionarias estuvieron orientadas a corregir oportunamente la inconsistencia detectada, lo que evidencia diligencia y compromiso con el cumplimiento de sus funciones.
* Con el debido respeto, solicito que se ordene la desvinculación de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**  como tercero garante, toda vez que existen diversos argumentos fácticos y jurídicos que demuestran de manera clara que la Póliza Global Sector Oficial No. 8001003851 junto con sus anexos no se puede hacer efectiva en el presente caso.

**Subsidiariamente:**

* Que en el improbable y remoto evento en el que se declare como tercero civilmente responsable a mi representada, pese a que es indiscutible que no existen fundamentos fácticos ni jurídicos para ello, comedidamente solicito que se tenga en cuenta, el límite del valor asegurado para cada uno de los certificados de la póliza, la disponibilidad de la suma asegurada para cada uno de los certificados de la póliza. Todo esto concertado en la Póliza Global Sector Oficial No. 8001003851
1. **MEDIOS DE PRUEBA**

Solicito respetuosamente se decreten como pruebas las siguientes:

* 1. **DOCUMENTALES**
	2. Copia la de la Póliza Global Sector Oficial No. 8001003851 junto con sus anexos y condicionado general
1. **ANEXOS**
2. Poder conferido por **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**
3. Certificado de Existencia y Representación de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**
4. **NOTIFICACIONES**

El suscrito recibirá notificaciones en Carrera 11 A # 94 A 31 oficina 201 de la ciudad de Bogotá o en la dirección electrónica: notificaciones@gha.com.co

Del Señor Contralor,

Atentamente,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**

C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá.

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

1. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de septiembre de 2015, MP. Ariel Salazar Ramírez, radicado 11001-02-03-000-2015-02084-00 [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de diciembre de 2001. Mp. Jorge Antonio Castillo Rúgeles. EXP 5952. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibidem. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional, C-619-2002, MP. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 31 de julio de 2014. MP. Ruth Marina Diaz Rueda. Exp. 11001-3103-015-2008-00102-01 [↑](#footnote-ref-6)