

Señores

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – CONTRALORÍA DELEGADA
INTERSECTORIAL No. 2**

Atn: Dr. Jose Miguel Char Chicre

responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co

E. S. D.

REFERENCIA: PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

EXPEDIENTE: PRF-85112-2023-43471

ENTIDAD AFECTADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA
CIVIL – AEROCIVIL.

VINCULADOS: MARÍA CONSUELO DURAN CARO Y OTROS.

TERCEROS VINCULADOS: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C Y
OTROS.

ASUNTO: PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DEL AUTO NO. 0889 DEL 18 DE JUNIO DE 2025.

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 **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, sociedad comercial, legalmente constituida, con domicilio en la ciudad Bogotá con NIT. 860.524.654-6, tal como se acredita con el poder especial y certificado de existencia y representación legal que se aporta, comedidamente procedo a pronunciarme frente al **AUTO NO. 0889 DEL 18 DE JUNIO DE 2025**, por medio del cual se vinculó a mi representada en virtud de la Póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%, solicitando que desde ya sea exonerada de cualquier tipo de responsabilidad que pretenda endilgársele, y consecuentemente se proceda a resolver su desvinculación. Todo ello, conforme a los argumentos fácticos y jurídicos que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Objeto de la Investigación Fiscal:

Mediante Auto No. 1794 del 8 de noviembre de 2023, la Contraloría General de la República avocó conocimiento y ordenó la apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. PRF-85112-2023-43471. Esta decisión se adoptó a partir de una auditoría especial de fiscalización

adelantada sobre la Aeronáutica Civil – Aerocivil, la cual evidenció presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de obra No. 2000012000H4 de 2020, relacionadas con el vencimiento del plazo contractual sin la terminación de las obras y con infraestructura no funcional.

Posteriormente, a través del Auto No. 0534 del 21 de marzo de 2024, se fijó fecha y hora para unas exposiciones libres y espontáneas dentro del proceso, a fin de garantizar el derecho de defensa de los presuntos responsables fiscales. Más adelante, mediante Auto No. 0603 del 10 de abril de 2024, se reconoció personería a un apoderado y se decretó una visita especial e informe técnico sobre las obras cuestionadas.

En este sentido, por medio del Auto de Apertura No. 1794 del 8 de noviembre de 2023, se decidió iniciar la actuación procesal que hoy nos ocupa, por el presunto detrimento patrimonial en cuantía de CATORCE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$14.644.581.636) Pesos M/cte, vinculando como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas: María Consuelo Durán Caro, Gonzalo Cárdenas Mahecha, Luis Roberto D’Pablo Ramírez, Sandra Patricia García Cruz, Constructora Inco S.A.S., Mosel S.A.S., Construmarca S.A.S., Jorge Eliecer Álvarez Carreño, Alexander García Benavides y Pablo Andrés Romero Rivera.

Mediante Auto No. 0889 del 18 de junio de 2025, se dispuso la vinculación de presuntos responsables fiscales adicionales, así como de garantes en calidad de terceros civilmente responsables, incluyendo a Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa S.A., quien quedó vinculada al proceso en virtud de la póliza expedida para amparar responsabilidades derivadas de juicios de responsabilidad fiscal.

Con base en la anterior información, la Contraloría avocó conocimiento con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los sujetos procesales antes mencionados, para también verificar si en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, se ha causado por acción u omisión, y en forma dolosa o gravemente culposa, un menoscabo o detrimento al patrimonio del Estado.

Vinculación de Aseguradora Solidaria de Colombia E.C en calidad de tercero civilmente responsable:

La vinculación de mi representada se efectuó con fundamento en la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%, con las vigencias descritas más adelante y donde la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es tomador y asegurado.

Ahora bien, tal y como se explicará de manera detallada a continuación, la Contraloría concedora en este proceso incurrió en un yerro al vincular a mi procurada con base en dicha Póliza de Seguro, por cuanto, existen una serie de fundamentos fácticos y jurídicos que demuestran indefectiblemente que la misma no presta cobertura en el caso concreto. Es por esto, que resulta de suma importancia ponerle de presente al operador fiscal, que actualmente nos encontramos en la etapa procesal pertinente e idónea para desvincular a la Compañía Aseguradora que represento, razón por la cual, comedida y respetuosamente solicito desde ya **LA DESVINCULACIÓN** de **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA** del proceso de responsabilidad fiscal que actualmente cursa ante su Despacho.

II. 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 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, 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 concurren tres características: (i) Un elemento objetivo consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación. (ii) Un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa. (iii) Un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.”

En este sentido, a continuación, se argumentarán las razones por las cuales en el caso bajo estudio no se encuentran demostrados, siquiera sumariamente, la configuración de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en particular el daño patrimonial al Estado y el dolo o culpa grave en la conducta del gestor fiscal. En consecuencia, el órgano de control no tendrá una alternativa diferente que archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal identificado bajo el expediente No. PRF-85112-2023-43471.

A. CULPA DE UN TERCERO COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD

La configuración de la responsabilidad fiscal exige que el daño patrimonial imputado sea consecuencia directa de la conducta de los gestores fiscales. En el presente caso, la eventual afectación al erario no es atribuible a la actuación de los servidores públicos de la Aeronáutica Civil, sino a la conducta culposa del contratista de obra, quien incumplió las obligaciones contractuales asumidas.

Como lo prevé el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, para imputar responsabilidad fiscal se requiere que el menoscabo económico sea imputable a los servidores públicos, y no basta con la existencia de una culpa leve. El artículo 2347 del Código Civil, por su parte, permite desligar a una persona de responsabilidad por hechos ajenos cuando demuestra que actuó con la debida diligencia, ya que no podía impedir el daño a pesar de las facultades y cuidados ejercidos.

De la simple lectura del auto de vinculación se colige que el incumplimiento contractual, retrasos en la entrega de estudios, diseños y ejecución de la obra, obedece exclusivamente a la conducta del contratista, y no a omisiones o deficiencias por parte de la entidad. Frente a este incumplimiento, los servidores públicos desplegaron todas las acciones previstas por la Ley 1474 de 2011, iniciando el correspondiente proceso sancionatorio. Este ejercicio de facultades exorbitantes confirma que no hubo gestión antieconómica, sino todo lo contrario: un accionar proactivo para salvaguardar los recursos públicos.

Este manejo diligente y conforme al deber de vigilancia profesional excluye cualquier reproche: no existió negligencia, culpa grave ni intervención funcional inadecuada. En consecuencia, el tercero (el contratista) fue el único responsable del retraso y las consecuencias del incumplimiento, configurando así una causal eximente de responsabilidad en favor de los servidores públicos.

Dado que el daño patrimonial, de existir, fue originado exclusivamente por la culpa del contratista, un tercero, y no por actuación dolosa o culposa grave de los funcionarios de la Aeronáutica Civil, resulta procedente exonerarlos de responsabilidad, liberando a su vez, cualquier obligación

indemnizatoria derivada de la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%.

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

En el presente asunto no se acredita la concurrencia de los presupuestos exigidos para configurar un daño patrimonial cierto y efectivo, de conformidad con la Ley 610 de 2000, razón por la cual no se cumple uno de los elementos esenciales para la declaratoria de responsabilidad fiscal. Lo anterior, toda vez que, en primer lugar, debe destacarse que los bienes contratados permanecen bajo la titularidad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), sin que se haya demostrado que los recursos públicos hayan salido definitivamente del patrimonio estatal o que exista una imposibilidad material o jurídica de culminar la obra y destinarla al fin público previsto. Y, por otro lado, las actas de obra parcial (folios 200-213) evidencian que los pagos efectuados corresponden a actividades efectivamente ejecutadas y verificadas por la interventoría, por lo cual no se configura una pérdida de recursos públicos sino una inversión parcial que conserva la potencialidad de ser concluida.

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:

“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).¹*

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**”.² (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

En otras palabras, para que sea jurídicamente viable la declaratoria de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es esencial que el daño patrimonial al Estado se encuentre debidamente acreditado en el expediente. No obstante, del material demostrativo allegado al plenario, se observa que no se ha producido ningún daño patrimonial al Estado, o por lo menos que este cumple con todos sus requisitos.

Si bien en la actuación administrativa se ha indicado la existencia de presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de obra No. 2000012000H4 de 2020, tales como retrasos en la entrega de los estudios y la infraestructura contratada, las pruebas obrantes en el expediente no acreditan la concurrencia de los elementos necesarios para configurar un daño patrimonial cierto. En primer lugar, debe destacarse que los bienes contratados permanecen bajo la titularidad de

¹ Ibidem.

² 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.

la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), sin que se haya demostrado que los recursos públicos hayan salido definitivamente del patrimonio estatal o que exista una imposibilidad material o jurídica de culminar la obra y destinarla al fin público previsto.

En este sentido, las actas de obra parcial (folios 200-213) evidencian que los pagos efectuados corresponden a actividades efectivamente ejecutadas y verificadas por la interventoría, por lo cual no se configura una pérdida de recursos públicos sino una inversión parcial que conserva la potencialidad de ser concluida. Asimismo, el informe técnico rendido en el marco de la visita especial (folio 520) da cuenta de que las obras, aunque no han sido culminadas, se encuentran físicamente en el sitio de ejecución y bajo la esfera de control de la Aerocivil, lo que impide afirmar que el patrimonio público haya sufrido una afectación definitiva.

Por otra parte, el oficio radicado No. 2022260000042625 del 14 de diciembre de 2022 (folio 417), suscrito por el supervisor del contrato, deja constancia de que, aunque la infraestructura no ha sido recibida formalmente, los bienes se encuentran a disposición de la entidad contratante. Esta circunstancia evidencia que, a pesar de los retrasos, no existe un menoscabo real del patrimonio público en los términos exigidos por la Ley 610 de 2000.

Por esta razón, ante la inexistencia de un daño patrimonial causado en contra del Estado, es jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal, por lo que consecuentemente, el Despacho imperativamente tendrá que archivar el proceso bajo análisis. Lo anterior, siguiendo lo consagrado en el artículo 47 de la ley 610 de 2000 el cual explica:

“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.”

Corolario de lo anterior, en esta etapa no se encuentra debidamente probado el detrimento patrimonial del Estado como elemento de responsabilidad fiscal, o por lo menos, que el mismo sea imputable a los funcionarios de la Aeronáutica Civil. Como consecuencia de lo anterior, solicito respetuosamente al órgano de control proceder con el archivo del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el No. 85112-2023-43471, de conformidad con los argumentos anteriormente expuestos.

C. 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 marco del presente proceso no se encuentra acreditado que los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil hayan actuado con culpa grave o dolo, presupuesto indispensable para estructurar la responsabilidad fiscal conforme a la Ley 610 de 2000. Por el contrario, los servidores públicos desplegaron su actuación conforme a los principios de la función pública, autorizando un primer pago con base en la ejecución de obra validada y aprobada por la interventoría, en cumplimiento de las funciones de vigilancia y control a su cargo. Posteriormente, al evidenciarse un incumplimiento contractual por parte del contratista, la entidad inició el correspondiente proceso sancionatorio en los términos de la Ley 1474 de 2011, lo que refleja una gestión diligente y ajustada a la normativa vigente. En consecuencia, no puede predicarse la existencia de culpa grave o dolo en cabeza de los presuntos responsables fiscales.

Es de suma importancia ponerle de presente al Despacho que, en cuanto la conducta dolosa o culposa atribuible al gestor fiscal, el grado del elemento culpa no puede ser uno distinto del dolo o de la **culpa grave**. Es decir, para que en un caso se encuentre plenamente acreditado el primero de los elementos de la responsabilidad fiscal, no es suficiente probar la existencia de culpa leve o levísima en el patrón de conducta del gestor, sino que dicho patrón constituya una actuación dolosa o **gravemente** culposa. Lo anterior, ha sido explicado puntualmente por la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-619 de 2002, que declaró inexecutable específicamente el parágrafo segundo del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, que fijaba a la culpa leve como requisito de configuración del primer elemento de la responsabilidad. En efecto, el tenor literal de la providencia de la Corte Constitucional que explica que el grado de culpa en la responsabilidad fiscal es únicamente aquél que demuestre una conducta dolosa o gravemente culposa, es el siguiente:

"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. Alvaro 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 4º parágrafo 2º y 53 de la Ley 610 de 2000 es inconstitucional y será declarado**

inexequible en la parte resolutive de esta Sentencia.³ (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En otras palabras, la Corte Constitucional fue completamente clara en su sentencia al establecer que el primero de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal única y exclusivamente se cumplirá en el evento que el patrón de conducta del gestor fiscal sea aquél que se enmarque en el dolo o la culpa grave. Lo anterior, a su vez genera indefectiblemente que para que pueda predicarse la responsabilidad fiscal respecto de determinada persona, es necesario demostrar que su actuación fue realizada de forma gravemente culposa o indiscutiblemente dolosa. Por supuesto, este planteamiento correlativamente impide declarar la responsabilidad fiscal en aquellos eventos en los cuales la actuación del gestor fiscal se enmarque únicamente dentro de la culpa leve o levísima.

“Por lo tanto, la supervisión del contrato de interventoría, con base en el INFORME DE INCUMPLIMIENTO presentado por el contratista interventor, considera que son correspondientes las causas de los presuntos incumplimientos parcial por parte del contratista de obra y considera pertinente que se dé inicio al proceso administrativo sancionatorio por posible incumplimiento.

Por lo anterior, esta supervisión se permite informar a la Ordenadora del Gasto y al Director de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias para que evaluados los criterios de este informe se de traslado de la solicitud de inicio del proceso administrativo sancionatorio por posible incumplimiento.”

Auto No. 0889 del 18 de junio de 2025

Señalado lo anterior, resulta de gran importancia examinar si la actuación de los funcionarios de la Aerocivil los cuales están siendo investigados, puede ser catalogada como una conducta dolosa o gravemente culposa, a la luz de los elementos probatorios que obran en el plenario. En este sentido, se deben iniciar abordando los conceptos de culpa grave y dolo, que por mandato del artículo 63 del Código Civil, son conceptos que deben asimilarse cuando se realizan análisis de responsabilidad.

En este orden de ideas, 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)

³ Corte Constitucional, C-619-2002, MP. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño.

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).”⁴ (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

En resumen, la culpa grave es un concepto jurídico que puede identificarse con todos aquellos comportamientos supremamente negligentes que son llevados a cabo por parte de las personas más descuidadas. Ahora, en lo que respecta al dolo, nuevamente se debe abordar el ya analizado artículo 63 del C.C. el cual explica:

“ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

***El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro**”.* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

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

*“[L]as voces utilizadas por la ley (Art. 63 C.C.) para definir el dolo concuerdan con la noción doctrinaria que lo sitúa y destaca en cualquier pretensión de alcanzar un resultado contrario al derecho, **caracterizada por la conciencia de quebrantar una obligación o de vulnerar un interés jurídico ajeno; el dolo se constituye pues, por la intención maliciosa** (...)”* (subrayado y negrilla fuera del texto original)⁵

En En el presente caso, los funcionarios de Aerocivil vinculados al proceso desplegaron actuaciones dirigidas al cumplimiento de sus funciones, por lo cual no es posible afirmar que hayan actuado con dolo o culpa grave.

María Consuelo Durán Caro, en su calidad de Secretaria de Servicios Aeroportuarios, emitió múltiples comunicaciones a la interventoría y al contratista requiriendo el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Su gestión revela un ejercicio diligente de las funciones asignadas, incompatible con la configuración de culpa grave.

Gonzalo Cárdenas Mahecha, quien se desempeñaba como Secretario de Sistemas Operacionales, intervino en la supervisión de aspectos técnicos, emitiendo conceptos sobre la

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 31 de julio de 2014. Mp. Ruth Marina Díaz Rueda. Exp. 11001-3103-015-2008-00102-01

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 5 de julio de 2012. Mp Fernando Giraldo Gutiérrez, EXP 0500131030082005-00425-01

viabilidad de las prórrogas y negando la extensión del plazo contractual cuando advirtió incumplimientos del contratista, lo cual demuestra un actuar prudente y ajustado a la normatividad.

Luis Roberto D’Pablo Ramírez, Director de Infraestructura Aeroportuaria, adoptó medidas administrativas dirigidas a mitigar los riesgos de incumplimiento, entre ellas la solicitud de informes de avance y la revisión de las solicitudes de modificación contractual, evidenciando diligencia en su gestión.

Pablo Andrés Romero Rivera, Secretario de Servicios Aeroportuarios para la época, en las actuaciones documentadas en el expediente emitió conceptos técnicos frente a la imposibilidad de otorgar nuevas prórrogas contractuales, orientados a salvaguardar los intereses de la entidad. Finalmente, Alexander García Benavides, designado como supervisor del contrato de interventoría, elaboró los informes de incumplimiento que dieron lugar a la imposición de multas contractuales al contratista, evidenciando la ejecución de sus funciones de control y seguimiento.

Todas estas actuaciones, acreditadas mediante los oficios e informes que obran en el expediente, son incompatibles con la configuración de una conducta dolosa o gravemente culposa, pues reflejan la intención de dar cumplimiento a los deberes funcionales y salvaguardar los recursos públicos, aun cuando los resultados obtenidos no hayan sido los esperados debido a factores externos a su esfera de decisión.

En conclusión, luego de haber analizado la totalidad de las pruebas que obran en el expediente, es claro que de ninguna manera puede endilgarse una actuación dolosa o gravemente culposa a los funcionarios de la Aeronáutica civil antes mencionados. Sin embargo, si por alguna razón el órgano de control llega a considerar que su actuación contiene elementos subjetivos que comportan la culpa, resulta fundamental que tenga en cuenta, que aún en ese improbable evento, dicho elemento de ninguna forma puede ser catalogado como gravemente culposo o doloso. En consecuencia, al faltar el elemento de la culpa grave y/o dolo en el patrón de conducta de los implicados, es jurídicamente improcedente una declaratoria de responsabilidad fiscal de esta naturaleza.

Por esta razón, ante la inexistencia de una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza de los presuntos responsables que hacen parte de la Aeronáutica civil, automáticamente se desvirtúa la posibilidad de estatuir un nexo de causalidad entre lo endilgado y el supuesto detrimento, de suerte que no concurren los elementos *sine qua non* para que se estructure la responsabilidad fiscal en cabeza de los funcionarios investigados, por lo cual, resulta jurídicamente improcedente proferir auto de imputación en este proceso, no quedando otro camino que archivarlo.

III. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C

Antes de referirme a las razones por las cuales la Contraloría debe desvincular a mi representada en calidad de tercero civilmente responsable, es pertinente precisar que, al momento de proferirse el auto No. 0889 del 18 de junio de 2025, en el cual además se ordenó la vinculación de la compañía de seguros que represento, **se omitió efectuar el estudio de las condiciones particulares y generales de los contratos de seguro**. En efecto, el órgano de control 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 ese contexto, la vinculación del garante se encuentra circunscrita al riesgo amparado, pues de lo contrario, la norma ya mencionada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no cubiertos por ellas.

Ahora, es importante tener en cuenta que para efectuar la vinculación de una compañía de seguros deben tenerse en cuenta y acatarse las directrices planteadas en el instructivo No. 82113-001199 del 19 de junio de 2002, proferido por la Contraloría General de la República. Este instructivo regula y aclara el procedimiento de vinculación del asegurador a los Procesos de Responsabilidad Fiscal a que se refiere el artículo 44 de la Ley 610 del 2000.

De este modo, en aquel documento se estableció que, antes de vincular a una aseguradora, deben observarse algunos aspectos fundamentales respecto de la naturaleza del vínculo jurídico concretado en el contrato de seguros correspondiente. Por cuanto de la correcta concepción de esa relación convencional, se puede determinar si se debe o no hacer efectiva la garantía constituida en la póliza.

El citado instructivo emitido con base en la Ley 610 del 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 claro que la vinculación de la aseguradora debe estar condicionada a la estricta observancia o análisis previo de las pólizas invocadas para efectuar su vinculación, debiendo sujetarse a las condiciones contractuales del aseguramiento, independientemente del carácter y magnitud de la eventual infracción fiscal. Lo anterior, para determinar si es o no procedente su vinculación, siempre que no se configure alguna causal de inoperancia del contrato de seguro.

En efecto, como lo ha manifestado el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, en el fallo del 18 de marzo de 2010, la vinculación de las compañías de seguros no se efectúa a título de responsable fiscal, sino de tercero civilmente responsable, precisamente en razón a que su participación en el proceso se deriva única y exclusivamente del contrato de seguro y no de algún acto fiscal, o de una conducta suya que pudiera resultar lesiva para el erario. Es por esto, que su responsabilidad se circunscribe a una de tipo civil o contractual, pero no fiscal, debiendo regirse precisamente por lo establecido en el derecho comercial sobre este particular.

En el caso particular, es evidente que el ente de control no efectuó el análisis y estudio de las condiciones pactadas en la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%, limitándose exclusivamente a enunciar la existencia de esta. Es por lo anterior que, de haberse realizado el respectivo examen, definitivamente la conclusión sería que los hechos objeto de la acción fiscal no se encuentran cubiertos bajo los contratos de seguro documentados en las pólizas antes referidas.

Dicho lo anterior, se presentarán los argumentos por los cuales se solicita la desvinculación de **LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C**, así:

A. AUSENCIA DE COBERTURAL TEMPORAL DE LA PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS No. 8001483813.

En el presente caso no existe cobertura temporal bajo la póliza de responsabilidad civil No. 8001483813, dado que esta fue pactada bajo la modalidad *claims made* y la reclamación al asegurado se produjo con posterioridad a la vigencia del contrato de seguro, con el auto No. 0889 del 18 de junio de 2025, lo cual excluye cualquier obligación indemnizatoria a cargo de mi representada.

En el caso concreto, la póliza No. 8001483813 suscrita por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil con Axa Colpatria en coaseguro con mi representada, fue pactada expresamente bajo la modalidad *claims made*, con una vigencia desde el 2 de agosto de 2021 hasta 31 de enero de 2023. De acuerdo con las condiciones de este tipo de cobertura, la aseguradora únicamente asume los riesgos derivados de reclamaciones formuladas y notificadas durante el período de vigencia asegurado.

No obstante, la reclamación contra la Aerocivil se materializó hasta el 18 de junio de 2025, fecha en la cual se notificó el Auto de Vinculación No. 0889 dentro del proceso de responsabilidad fiscal. Para ese momento, la póliza ya había expirado más de dos años atrás, y no existe constancia de que se hubiera contratado un período de notificación extendido (*extended reporting period*), ni que se haya renovado la póliza para mantener vigente la cobertura. En consecuencia, al no haberse cumplido con el requisito temporal esencial de la modalidad *claims made*, la póliza carece de eficacia para atender la reclamación formulada contra los servidores públicos presuntamente responsables.

Pretender activar la cobertura por hechos generadores ocurridos durante la vigencia pero reclamados con posterioridad sería desconocer la naturaleza del contrato de seguro pactado y

desbordar el marco del riesgo asumido contractualmente, en contravención de lo dispuesto en el artículo 1056 del Código de Comercio sobre la delimitación de los riesgos asegurados.

Por las razones expuestas, es evidente que no se configura cobertura temporal en la póliza No. 8001483813 debido a que la reclamación fue presentada con posterioridad a su vigencia. En virtud de ello, no existe obligación indemnizatoria alguna a cargo de Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa respecto de los hechos materia del presente proceso de responsabilidad fiscal.

B. AUSENCIA DE COBERTURA MATERIAL DEL CONTRATO DE SEGURO RESPECTO DE LOS CONTRATISTAS INVESTIGADOS.

La Dado que el daño patrimonial —de existir— fue originado exclusivamente por la culpa del contratista, un tercero, y no por actuación dolosa o culposa grave de los funcionarios de la Aeronáutica Civil, resulta procedente exonerarlos de responsabilidad, y por ende, solicitar su desvinculación del presente proceso., suscrita con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil únicamente ampara la responsabilidad de los servidores públicos asegurados en su caratula y en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, no extiende su cobertura a los contratistas de obra ni a la interventoría vinculados dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal.

En este punto, el despacho debe tener en cuenta que el artículo 1056 del Código de Comercio, respecto de los riesgos asumidos por el asegurador indica que:

“ARTÍCULO 1056. <ASUNCIÓN DE RIESGOS>. Con las restricciones legales, el asegurador pondrá, a su arbitrio, asumir todos o algunos de los riesgos a que estén expuestos el interés o la cosa asegurados, el patrimonio o la persona del asegurado.”

Adicionalmente, el artículo 1047 ibídem establece que la póliza debe identificar con precisión los nombres del asegurado y del beneficiario, de manera que no hay lugar a interpretaciones extensivas que incluyan a sujetos no previstos en el acuerdo contractual.

En el presente caso, la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%, fue expedida a favor de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), teniendo como asegurados exclusivamente a los servidores públicos de la entidad, según se desprende de las condiciones particulares del contrato. En el clausulado de la póliza se establece que la cobertura se limita a los perjuicios o detrimentos patrimoniales ocasionados por “actos incorrectos, no dolosos, cometidos por los **servidores públicos de la Aerocivil**” en el ejercicio de sus funciones. De igual modo, se incluye una relación de cargos asegurados, dentro de los

cuales se encuentran el Director General, Subdirector General, Secretarios, Jefes de Oficina y otros funcionarios de la planta de personal.

En consecuencia, la póliza no contempla ni como asegurados ni como beneficiarios a las personas jurídicas o naturales que hayan celebrado contratos de obra o de interventoría con la entidad, tales como los contratistas investigados en el presente proceso. Aunado a ello, el contrato de seguro tampoco tiene la naturaleza de un seguro de cumplimiento que pueda garantizar las obligaciones contractuales de los contratistas o interventores, sino que se trata de un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos. Pretender extender los efectos de la cobertura a hechos atribuibles a contratistas externos implicaría desbordar el marco de amparo expresamente pactado entre las partes, contrariando así lo dispuesto en el artículo 1056 del Código de Comercio sobre la delimitación de los riesgos asumidos por la aseguradora.

Por lo expuesto, es claro que la póliza de responsabilidad civil contratada con mi representada no ampara las actuaciones ni las omisiones de los contratistas de obra ni de la interventoría vinculados al presente proceso de responsabilidad fiscal. Por lo tanto, debe excluirse a Aseguradora Solidaria de cualquier eventual afectación derivada de la conducta de dichos terceros, en atención a la ausencia de cobertura material conforme a lo establecido en el artículo 1056 y 1047 del Código de Comercio.

C. INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO.

Aseguradora Solidaria de Colombia E.C, no tiene obligación indemnizatoria a su cargo derivada del presente proceso de responsabilidad fiscal al no realizarse el riesgo asegurado. Lo anterior, debido a que los hechos objeto de investigación fiscal no recaen sobre los servidores públicos asegurados, sino sobre el contratista y la interventoría por el presunto incumplimiento de sus obligaciones contractuales, sujetos respecto de los cuales, la póliza no extiende su cobertura.

En la presente etapa probatoria no se encuentran acreditados los elementos de la responsabilidad fiscal consagrados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. En consecuencia, no se ha materializado el riesgo amparado en la póliza suscrita con mi representada, lo cual excluye la existencia de cualquier obligación indemnizatoria a su cargo.

Es fundamental que el Honorable Despacho tome en consideración que, en el ámbito de libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, la compañía aseguradora en virtud de la facultad que se consagra en el artículo 1056 del Código de Comercio, puede asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés asegurado. Es de

esta forma, como se explica que al suscribir el contrato asegurativo respectivo, la aseguradora decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertas condiciones generales y particulares estipuladas en el mismo, de tal manera que su obligación condicional solo será exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes.

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

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

Sin perder de vista la prevalencia del principio de libertad contractual que impera en la materia, no absoluto, según se anunció en líneas pretéritas, se tiene, de conformidad con las consideraciones precedentes, que es en el contenido de la póliza y sus anexos donde el intérprete debe auscultar, inicialmente, en orden a identificar los riesgos cubiertos con el respectivo contrato asegurativo. 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)⁶

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

⁶ 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

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 intención 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)

De conformidad con la facultad otorgada por el artículo 1056 del Código de Comercio, las entidades aseguradoras pueden asumir a su arbitrio, con la salvedad que dispone la Ley, los riesgos que le sean puestos a su consideración, pudiendo establecer las condiciones en las cuales asumen los mismos. En este orden de ideas y como se ha venido exponiendo de forma transversal en el documento, no resulta jurídicamente admisible declarar la responsabilidad fiscal en el caso concreto, como quiera que no se ha realizado el riesgo asegurado, esto es, no se encuentran acreditados los requisitos enlistados en el artículo 5 de la Ley 610 del 2000 en cabeza de los funcionarios investigados.

En otras palabras y recapitulando las conclusiones a las que se llegó al inicio del escrito, resulta evidente la improcedencia jurídica y fáctica de declarar la existencia de dicha responsabilidad fiscal, por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se vislumbra ni acredita un patrón de conducta que demuestre una actuación gravemente culposa o dolosa en cabeza de los funcionarios, ni la existencia de un daño patrimonial causado a la administración pública.

Por las razones expuestas, resulta claro que en el presente asunto no se ha realizado el riesgo asegurado que activaría la cobertura de la póliza contratada con mi representada. En consecuencia, no existe obligación indemnizatoria a cargo de Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

D. DE ACREDITARSE UNA CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA EN CABEZA DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES, EN TODO CASO, EL DOLO Y LA CULPA GRAVE COMPORTAN UN RIESGO INASEGURABLE.

Partiendo del análisis que se realizó anteriormente, en donde se expuso que para que se reúnan los elementos configurativos de la responsabilidad fiscal es necesario que se demuestre fehacientemente el dolo o la culpa grave en la conducta del gestor, resulta fundamental ponerle de presente al órgano de control fiscal que, aun en el improbable evento en el que se encuentre acreditada una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza de los funcionarios de la Aerocivil amparados dentro de la póliza, la compañía aseguradora no está llamada a responder patrimonialmente.

Lo anterior, debido a que el artículo 1055 del Código de Comercio contiene una disposición de ineficacia en el marco de las reglamentaciones que rodean a los contratos de seguro. Dicha normativa, establece expresamente que las actuaciones dolosas o gravemente culposas comportan riesgos inasegurables, por lo que cualquier pacto en contrario será ineficaz de pleno derecho. El tenor literal de dicha norma puntualiza:

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

Por esta razón, en el evento en el que se considere que la actuación de los presuntos responsables sí se enmarca en el dolo o la culpa grave, es claro que no se podrá ordenar hacer efectiva la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%, por cuanto dichos riesgos no son asegurables. En consecuencia, aun ante esta remota circunstancia, el órgano de control fiscal no tiene una alternativa diferente que desvincular a **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C** del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el expediente No. 85112-2023-43471, por cuanto, es claro que el dolo y la culpa grave representan hechos no cubiertos ni amparados.

E. EXISTENCIA DE COASEGURO ENTRE AXA COLPATRIA SEGUROS Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

Es importante mencionar, sin que tal manifestación pueda llegar a ser tenida en cuenta como aceptación alguna de responsabilidad por parte de mí representada o que pueda ser valorada en detrimento de los argumentos expuestos anteriormente, que conforme a las estipulaciones

concertadas en la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros (Aseguradora Líder) los riesgos trasladados fueron distribuidos entre las compañías aseguradoras, de la siguiente manera:

- Axa Colpatria seguros 70 % del riesgo asegurado.
- **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. 30 % del riesgo asegurado.**

En ese sentido, existiendo coaseguro, es decir, estando distribuido el riesgo entre las compañías de seguros mencionadas, debe tenerse en cuenta que en el hipotético caso en que se demuestre una obligación de indemnizar en virtud del contrato de seguro mencionado, la responsabilidad de cada una de las aseguradoras está limitada al porcentaje antes señalado, pues no se puede predicar una solidaridad entre ellas.

Lo anterior, conforme a lo preceptuado en el artículo 1092 del Código de Comercio, el cual sostiene:

“(...) En el caso de pluralidad o de coexistencia de seguros, los aseguradores deberán soportar la indemnización debida al asegurado en proporción a la cuantía de sus respectivos contratos, siempre que el asegurado haya actuado de buena fe. La mala fe en la contratación de éstos produce nulidad. (...)”

Lo estipulado en la norma en cita, se aplica al coaseguro por estipulación expresa del Art. 1095 *Ibidem*, que establece lo siguiente:

“(...) Las normas que anteceden se aplicarán igualmente al coaseguro, en virtud del cual dos o más aseguradores, a petición del asegurado o con su aquiescencia previa, acuerdan distribuirse entre ellos determinado seguro. (...)”

Por consiguiente, al momento de resolver lo concerniente a mi procurada, en el hipotético caso en que se demuestre una obligación de indemnizar a su cargo, deberá tenerse en cuenta que la póliza de seguro antes referida fue tomada en coaseguro. En virtud de lo anterior, es claro que mí procurada y Axa Colpatria, acordaron distribuirse el riesgo según los porcentajes señalados, sin que pueda predicarse una solidaridad entre ellas, y limitándose la responsabilidad de estas en proporción con el porcentaje del riesgo asumido, que para el caso de **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C** **corresponde al 30%**.

F. EN CUALQUIER CASO, DE NINGUNA FORMA SE PODRÁ EXCEDER EL LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO.

En el remoto e improbable evento en el que el órgano de control considere que la póliza que hoy nos ocupa, sí presta cobertura para los hechos objeto de este litigio, que sí se realizó el riesgo asegurado y que, en este sentido, sí ha nacido a la vida jurídica la obligación condicional de **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C**, exclusivamente bajo esta hipótesis, el ente de control deberá tener en cuenta entonces que no se podrá condenar a mi poderdante al pago de una suma mayor a la asegurada en su proporción del **30 %**, incluso si se lograra demostrar que los presuntos daños reclamados son superiores. Por supuesto, sin que esta consideración constituya aceptación de responsabilidad alguna a cargo de mi representada.

En este orden de ideas, mi procurada no estará llamada a pagar cifra que exceda el valor asegurado previamente pactado por las partes, en tanto que la responsabilidad de mi mandante va hasta la concurrencia de la suma asegurada. De esta forma y de conformidad con el artículo 1079 del Código de Comercio, debe tenerse en cuenta que la limitación de responsabilidad va 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”.

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”⁷ (Subrayado y negrilla fuera de texto original)*

Por todo lo anterior, comedidamente le solicito al órgano de control fiscal tomar en consideración que, sin perjuicio que en el caso bajo análisis no se ha realizado el riesgo asegurado, y que el

⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de diciembre de 2001. Mp. Jorge Antonio Castillo Rúgeles. EXP 5952.

contrato de seguro no presta cobertura por las razones previamente anotadas, en todo caso, dicha póliza contiene unos límites y valores asegurados que deberán ser tenidos en cuenta por el ente fiscal en el remoto e improbable evento de una condena en contra de mi representada.

G. DEDUCIBLE PACTADO EN EL CONTRATO DE SEGURO

Solicito respetuosamente al despacho, en el improbable evento de realizarse el riesgo asegurado y declararse la responsabilidad fiscal en el presente proceso, hacer observancia del deducible pactado en la póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813 emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%.

H. DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO.

Sin que con el planteamiento de esta excepción se esté aceptando responsabilidad alguna por parte de mi representada, es pertinente manifestar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, el valor asegurado de una póliza se reducirá conforme a los siniestros presentados y a los pagos realizados por la aseguradora, por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones por personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismos hechos, dicho valor se disminuirá en esos importes, siendo que, si para la fecha del fallo y ante una eventual condena, se ha agotado totalmente el valor asegurado, no habrá lugar a obligación indemnizatoria por parte de mi prohijada.

I. SUBROGRACIÓN.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que en el evento en que **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C** 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.

IV. PETICIONES

A. Comedidamente, solicito se **DESESTIME** la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra de los funcionarios de la Aerocivil en calidad de investigados, y consecuentemente se **ORDENE EL ARCHIVO** del proceso identificado con el expediente 85112-2023-43471, que cursa actualmente en la Contraloría General de la República – Contraloría Delegada Intersectorial No. 2, por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se acredita de ninguna manera los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, esto es,

no se demuestra un patrón de conducta doloso o gravemente culposo en cabeza de los presuntos responsables, ni un daño causado al patrimonio de la administración pública.

- B.** Comedidamente, solicito se **ORDENE LA DESVINCULACIÓN** de **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C** como tercero garante, ya que que la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813, emitida por Axa Colpatria Seguros y en donde mi representada tiene un coaseguro del 30%, **no presta cobertura temporal ni material** para los hechos objeto de investigación dentro del proceso identificado con el expediente 85112-2023-43471, que cursa actualmente en Contraloría General de la República – Contraloría Delegada Intersectorial No. 2.

Subsidiariamente:

- C.** En el improbable y remoto caso de que mi representada sea declarada tercero civilmente responsable, pese a la evidente ausencia de cobertura temporal y material solicito respetuosamente que se considere el límite del valor asegurado establecido en la Póliza de responsabilidad civil servidores públicos No. 8001483813. En ese mismo sentido, solicito se tenga en cuenta **el coaseguro del 30%** del riesgo asumido por parte de mi representada ante una remota y eventual declaratoria de responsabilidad fiscal que pueda afectar los intereses de mi representada.

V. MEDIOS DE PRUEBA

Solicito respetuosamente se decreten como pruebas las siguientes:

1. DOCUMENTALES

- 1.1. Certificado de Existencia y Representación Legal de **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**
- 1.2. Poder especial amplio y suficiente.

Los anteriores documentos se aportan en copia simple, siguiendo lo señalado por el artículo 246 del Código General del Proceso, disposición mediante la cual se les asigna a este tipo de copias el mismo valor probatorio que a los documentos aportados en original.

2. SOLICITUDES PROBATORIAS

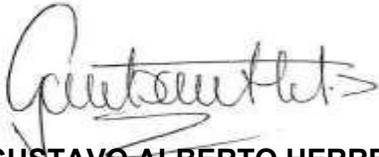
- **PRUEBA POR OFICIO**

Por estar en la oportunidad procesal pertinente, solicito respetuosamente al ente de control fiscal que se oficie a Axa Colpatria Seguros S.A, para que, con destino a este proceso de responsabilidad fiscal, remita el certificado de disponibilidad del valor asegurado de la Póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos No. 8001483813. Lo anterior, en razón a que el valor asegurado en dicha póliza puede verse disminuido en razón a más procesos de responsabilidad fiscal en los que se puede ordenar su afectación.

VI. NOTIFICACIONES

- El suscrito, en la Av 6A Bis #35N-100, Of. 212, Cali, Valle del Cauca y en el correo electrónico notificaciones@gha.com.co.

Del Señor Contralor,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá.

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