



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00062-00  
Demandante: QBE Seguros S.A  
Demandado: Contraloría General de la República  
Tema: Prescripción pólizas de seguro y declaratoria de  
responsabilidad fiscal

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad QBE Seguros S.A. en contra de la Contraloría General de la República.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

***“PRIMERA:** Que se declare la nulidad del artículo segundo del fallo con responsabilidad fiscal N° 2 de Marzo 27 de 2015 proferido por el Director de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 02-2010, por medio del cual se declara como tercero civilmente responsable a QBE Seguros S. A. en virtud de la póliza 92100000357, en cuantía de \$82 195.438.32.*

***SEGUNDA:** Que se declare la nulidad del auto N° 378 de Junio 11 de 2015 proferido por el Director de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 02-2010, por medio del cual se confirma en todas sus partes el fallo con responsabilidad fiscal N° 2 de Marzo 27 de 2015,*

***TERCERA:** Que se declare la nulidad del artículo segundo del auto N° 00334 de Julio 17 de 2015, proferido por el Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 02-2010, por medio del cual se confirma el fallo con responsabilidad fiscal N° 2 de Marzo 27 de 2015.*

***CUARTA:** Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo reseñado en antecedencia y las demás declaraciones, se ordene restituir, actualizados, la suma de \$88 595 423 pagada el 23 de Noviembre de 2015 por QBE Seguros S. A. en virtud de lo ordenado en el artículo segundo del fallo N° 2 de Marzo 27 de 2015 proferido por la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República*

***QUINTA:** Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo reseñado en antecedencia y las demás declaraciones, se condene a la Contraloría General de la República, a pagar a QBE Seguros*

SA el valor de los perjuicios sufridos por esta equivalentes a los gastos y valores pagados para iniciar y llevar hasta su terminación la acción contencioso administrativa que mediante este libelo se incoa, los pagos por la atención del proceso de ejecución que se origine a raíz de la ejecutoria de las providencias expedidas por la Contraloría General de la República; cauciones; la afectación del balance; los valores que en el curso del proceso pague o haya pagado la compañía por la ejecución del acto demandado; los gastos de transporte, peritos, etc., y las demás que por peritazgo se logren demostrar

**SEXTA:** Que como consecuencia de la condena anterior, se disponga que la Contraloría General de la República debe pagar a favor de QBE Seguros S. A., el valor de los perjuicios ACTUALIZADOS conforme lo dispone el artículo del C. P. A, teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor que certifique el DANE desde el 17 de Julio de 2015, índice inicial y el mes anterior a la ejecutoria del fallo que ponga fin a la controversia (índice final).

**SÉPTIMA:** Que se condene a la Contraloría General de la República a pagar ACTUALIZADOS a QBE Seguros S. A., los intereses legales del valor histórico de la condena de \$82'195.438.32, desde el 17 de Julio de 2015, o desde la fecha en que quedó en firme el acto administrativo demandado, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, y hasta que el pago se verifique, intereses moratorios a la tasa máxima legal, certificados por la Superintendencia Financiera.

**OCTAVA:** Que se ordene dar cumplimiento a lo normado en los artículos 189 y 195 del C. P. A. C. A”.

## 2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados con sustento en los siguientes argumentos:

Dijo, que el numeral segundo de la parte resolutive del fallo con responsabilidad fiscal del 27 de marzo de 2015, habría incorporado a esa decisión la póliza de manejo de entidades oficiales No. 9210000357, que habría sido expedida por QBE Seguros S.A, la cual tendría vigencia del 30 de diciembre de 2007 a 31 de diciembre de 2008 y las siguientes prorrogas: (i) de 1 de julio de 2009 a 31 de octubre de 2009. Y (ii) del 1 de noviembre de 2009 a 29 de diciembre de 2009, por un valor de \$82.195.438.32.

Adujo, que en el fallo señalado se habría considerado que las funciones de varios funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes fueron omitidas, lo que conllevó a una inadecuada administración y control de los bienes que le fueron entregados al depositario.

De ese modo, afirmó, que, analizadas las condiciones del contrato de seguro, en lo referente al interés asegurable, se advertiría que en este se señaló la “*apropiación indebida de dinero y otros bienes de la entidad*”.

Así, especificó, que los amparos de la póliza cubrirían el riesgo de : “*delitos contra el patrimonio económico; delitos contra la administración pública; alcances fiscales; gastos de reconstrucción de cuentas; y gastos de rendición de cuentas*”, agregó, que ninguna de esas conductas estaría relacionada en el fallo con responsabilidad fiscal, dado que en este solo se enunciaría la presunta comisión de gestión irregular de un depositario de bienes que eran objeto de extinción de dominio. En tal sentido,

precisó, que la aseguradora no estaría obligada a responder contractualmente bajo las pólizas, ya que el riesgo no se encontraba amparado en las mismas.

De otro lado, manifestó, que el artículo 1081 del Código de Comercio, regularía que la prescripción ordinaria de las acciones derivadas del contrato de seguros, sería de dos años y empezaría a correr desde el momento en el que interesado tuvo conocimiento o debió tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

En ese orden de ideas, afirmó que la norma aplicable era el Código de Comercio, ya que cuando se habría abierto el proceso de responsabilidad fiscal 02-2010, aún no se encontraría vigente la Ley 1474 de 2011.

Para sustentar lo de precedencia, adujo, que el garante habría sido vinculado al proceso de responsabilidad fiscal no a título de acción fiscal, sino civil o contractual como tercero civilmente responsable.

Agregó, que la acción tendiente a declarar la ocurrencia del siniestro y hacer efectiva la póliza, en la que se encuadra la vinculación del garante autorizada en el artículo 44 de la ley 610 de 2000, no sería una acción ejecutiva o de cobro coactivo, pues antes de que esta culminara no habría título a ejecutar. Puesto que, para iniciar el cobro coactivo, lo pertinente sería incoar una acción declarativa y constitutiva, con miras a constituir el título que se conforma por la póliza y el acto administrativo en firme, que declara la ocurrencia del siniestro y ordena hacer efectiva la póliza.

Por lo explicado anteriormente, afirmó, que se estaría ante un “*título ejecutivo complejo*”. Aunado a ello, refirió, que solamente después de constituirse el título se abre la oportunidad prevista en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo para adelantar acción de cobro coactivo.

Señaló que si no se trata de una vinculación por responsabilidad fiscal, ni de cobro activo, se estaría ante una vinculación del garante como civilmente responsable, derivada del contrato de seguros, a la que se le aplicaría la prescripción prevista en el artículo 1081 del Código de Comercio, no el término de caducidad de la Ley 610 de 2000, ni el del artículo 66 numeral 3 del Código Contencioso Administrativo.

Sostuvo, que la jurisprudencia del Consejo de Estado habría considerado que para eventos en los que se hubiera dado apertura al proceso de responsabilidad fiscal antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011, lo aplicable sería la prescripción regulada en el artículo 1081 del Código de Comercio.

Finalmente, concluyó, que la pérdida habría tenido lugar entre los años 2006 a 2009, y que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal correspondería al de 2 de marzo de 2011, de ahí que, para varias de las conductas investigadas habría operado la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

### **3. Contestación de la demanda**

#### **3.1 Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República contestó la demanda y se opuso a totalidad de las pretensiones, al considerar que no le asistía derecho a la demandante.

Indicó, que las resoluciones acusadas no estarían viciadas de falta motivación, dado que, para que proceda su configuración debería demostrarse la existencia de hechos que no estuvieron probados en vía administrativa. O que se omitió tener en cuenta hechos que sí estaban acreditados, y que, de ser considerados, habrían conducido a una decisión distinta.

Rebatió el argumento de la demandante referido a que no habría lugar a hacer exigible la aludida póliza por no haber sido cubierto el riesgo declarado en el juicio de responsabilidad. Pues, la demandada estimó, contrario a lo advertido por la accionante, que sí había sido cubierto conforme los hechos afirmados y probados en vía administrativa.

Dijo, que la póliza señalaría como objeto el amparo los riesgos que implicaran el menoscabo de los fondos o bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes causados por acciones y omisiones de sus servidores públicos que incurran en delitos contra la administración pública o en *“alcances fiscales por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias (...)”*.

Agregó, que la póliza matriz global de manejo indicaría, en la condición primera, que ampara los organismos sujetos a fiscalización de la Contraloría y *“contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por sus servidores públicos por actos y omisiones que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal”*

Argumentó, que en el fallo No. 2 de 2015, se habría hecho mención al incumplimiento de las funciones de los directivos de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en donde se habría señalado las funciones que estaban a cargo de los mismos.

En ese sentido, explicó, que la posición *“tranquila y complaciente”* de las directivas de la entidad señalada, al haber omitido desplegar un control eficaz y oportuno, conllevaron a que se permitiera una actuación irregular de parte del depositario.

Insistió en su argumento según el cual los hechos referidos se ajustarían a los presupuestos establecidos como amparos dentro de la póliza, específicamente, el que alude al *“Menoscabo de los fondos o bienes de la DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES causado por omisiones de servidores públicos y en alcances fiscales por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias”*.

Adujo que, el amparo tendría por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal.

Reiteró que los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios vinculados al proceso de responsabilidad fiscal, en vigencia de la póliza, encuadrarían en el riesgo amparado por la misma.

Dijo que QBE Seguros S.A. habría incurrido en una imprecisión al plantear que la decisión emitida por la Contraloría General de la República habría dado aplicación al artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, pues, se habría analizado el argumento de la configuración de la prescripción, indicando que aquella no se materializó, toda

vez que el artículo 1081 del Código de Comercio no tendría aplicación en materia de responsabilidad fiscal.

En ese entendido, explicó, que la figura de prescripción alegada se aplicaba a las partes de contratos de seguros, para hacer valer sus derechos, en caso de ocurrencia del siniestro amparado, pero no incidiría en la actuación de las Contralorías, dado que, aquellas no serían parte del referido contrato, toda vez que las cláusulas del mismo serían ley privativamente para las partes, pero no para terceros.

De ese modo, estableció, que en el espectro público de la responsabilidad fiscal, lo aplicable, sería la caducidad de la acción fiscal y la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, figuras que regularían la actividad de las contralorías.

Sostuvo, que, en el derecho privado, la prescripción de las acciones, se interrumpiría con la presentación de la demanda, siempre que fuera notificado el auto admisorio dentro del término legal. Y que, de otro lado, la caducidad de la acción y prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, no se encontrarían influenciadas por el ejercicio de la acción por parte de las partes del contrato de seguros.

En ese orden, manifestó, que el término de caducidad para la acción fiscal sería de 5 años, contados a partir de los hechos que generaron el presunto daño, hasta la apertura del proceso. Y que, el término de prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, sería de 5 años, contados desde la apertura del proceso, hasta la firmeza del fallo que declare la responsabilidad fiscal.

Agregó, que en la sentencia del Consejo de Estado citada por la actora, no habría claridad acerca del extremo en que expira el término prescriptivo. De ese modo, dijo, que ello obedecería a que, al dar aplicación a la prescripción de la acción del derecho privado a una institución de carácter público como lo sería el proceso de responsabilidad fiscal, no podría determinarse el momento en que expiran los términos, puesto que se trataría de dos instituciones diferentes.

Enunció, que la Sala se equivocaría al investir a la demandada de la calidad de parte del contrato de seguros, imponiéndole obligaciones del contrato, toda vez que un ente de control no sería parte del mismo, al no haberlo suscrito y no haber asumido las obligaciones que emanan de sus estipulaciones, en específico, la consagrada en el artículo 1081 del Código de Comercio.

Expuso, que debía diferenciarse entre la prescripción del contrato de seguros consagrada en el artículo 1081 del Código de Comercio y que se aplicaría a la acción que pueden emprender las partes del contrato, esto es, el asegurado, los beneficiarios y la compañía aseguradora, frente a la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal establecida en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

De ese modo, refirió, que sería diferente la prescripción que se aplicaría a la acción que pueden emprender las partes del contrato, de la prescripción establecida en el artículo 9 de la ley 610 de 2000.

Agregó, que cuando las contralorías inician un proceso de responsabilidad fiscal y vinculan como garante a una compañía aseguradora no lo hacen en condición de

parte del contrato de seguros, sino, en calidad de órgano del Estado componente para establecer la responsabilidad fiscal, de ahí que, al ente de control tendrían que aplicársele las normas que regulan el proceso de su competencia y no las del Código de Comercio.

Explicó, que las normas de la Constitución y la Ley 610 de 2000 son de orden público, de manera que, prevalecerían sobre las normas del Código de Comercio, para reforzar dicha tesis, dijo, que la ley especial prevalece sobre la general.

Sostuvo, que la vinculación al garante constituye un aspecto accesorio al proceso de responsabilidad fiscal. De ese modo, adujo, que la vinculación del garante obedecería a la afectación del patrimonio público desplegada por quien es declarado responsable fiscal, conducta que, estaría contemplada por el riesgo amparado.

Agregó que, si lo accesorio sigue la suerte de lo principal, si la vinculación al garante es accesoria al proceso de responsabilidad fiscal, a esa figura debe aplicársele las normas que regulan el propio proceso y no las que regularían el contrato de seguros.

Para reforzar lo anterior, manifestó, que de aplicar la figura de la prescripción regulada en el Código de Comercio a la actuación de las contralorías, haría inocua la vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal.

Finalmente, concluyó que la jurisprudencia del Consejo de Estado no podría ser tenida en cuenta, habida cuenta que tendría una interpretación de aplicación de una ley tercia, puesto que tomaría aspectos del Código de Comercio y de la Ley 610 de 2000 para crear una tercera ley, omitiendo que habría una norma especial aplicable al caso concreto.

### **3.2 Terceros con interés**

A través de escritos de demanda individuales, la curadora *Ad- litem* de los señores Gilberto Serpa, Luis Sáchica, Omar Figueroa y Carlos Robledo contestó la demanda.

Adujo, que se acogía a los resultados que arroje el desarrollo probatorio del presente proceso.

## **4. Actividad procesal**

El 15 de marzo de 2016, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor<sup>1</sup>.

El 9 de noviembre de 2016, la Contraloría General de la República contestó la demanda<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 195 y 196 cuaderno principal

<sup>2</sup> Folios 203 a 218 *ibídem*.

El 17 de febrero de 2017, se vincularon al proceso, en calidad de terceros con interés a los señores Gilberto Serpa, Omar Figueroa, Salvador Albornoz, Luis Sáchica y Carlos Robledo<sup>3</sup>.

El 3 de marzo de 2020, la curadora ad *litem* de los precitados contestó la demanda<sup>4</sup>.

El 28 de enero de 2021, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que fijó el litigio, se incorporaron las pruebas que fueron aportadas por las partes y, finalmente, se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito<sup>5</sup>.

## 5. Alegatos de conclusión

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, la parte accionante y accionada presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que se ratificaron en los argumentos que expusieron en la demanda y su respectiva contestación<sup>6</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por el señor Harvey Bedoya Ocampo en contra de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados; ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

### 1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en la audiencia inicial, celebrada el 23 de julio de 2019, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

1. *¿Se hallan viciados de nulidad, los actos administrativos demandados, en los apartes aludidos por la sociedad demandante, debido a que las conductas que originaron el Fallo con Responsabilidad Fiscal 2 del 27 de marzo de 2015, no constituirían ningún riesgo susceptible de ser amparado por la Póliza 92100000357?*

2. *¿Se hallan incursos en alguna causal de nulidad, los actos administrativos acusados, en los apartes aludidos por la actora, en tanto habría ocurrido la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, en los términos de la Ley 610 de 2000?*

### 2. Caso concreto

---

<sup>3</sup> Folios 224 y 225 cuaderno principal

<sup>4</sup> Folios 340 a 359 cuaderno principal

<sup>5</sup> Folios 362 a 364 *ibídem*.

<sup>6</sup> Correos electrónicos de 10 y 11 de febrero de 2021

**2.1 ¿Se hallan viciados de nulidad, los actos administrativos demandados, en los apartes aludidos por la sociedad demandante, debido a que las conductas que originaron el Fallo con Responsabilidad Fiscal 2 del 27 de marzo de 2015, no constituirían ningún riesgo susceptible de ser amparado por la Póliza 92100000357?**

Inicialmente, debe establecerse que, la parte actora consideró, que existiría nulidad de los actos acusados, toda vez, que la póliza de seguro no cubriría las conductas que originaron el fallo con responsabilidad fiscal.

Precisado lo anterior, es menester descender al caso concreto, para lo cual se hace necesario acudir a las pruebas obrantes en el proceso, de las cuales se desprende:

1. La póliza de manejo global No. 921000009357 tuvo las siguientes vigencias<sup>7</sup>:
  1. 30 de diciembre de 2007 a 31 de diciembre de 2008
  2. 1 de enero de 2009 a 30 de junio de 2009
  3. 1 de julio de 2009 a 31 de octubre de 2009
  4. 1 de noviembre de 2009 a 29 de diciembre de 2009
  
2. El objeto del seguro fue precisado así<sup>8</sup>:

*“Amparar los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos o bienes LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, Causados por acciones y omisiones de sus servidores, que incurran en delitos contra la administración pública o en alcances fiscales por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo el costo de la rendición o reconstrucción de cuentas en caso de abandono del cargo o fallecimiento del empleado o funcionario*

Aunado a ello, como coberturas básicas se establecieron:

*“Delitos contra el patrimonio económico  
Delitos contra la administración pública  
Alcances fiscales  
Gastos de reconstrucción de cuentas  
Gastos de rendición de cuentas  
**Juicios con responsabilidad fiscal***

( Se destaca)

3. En la condición primera de la póliza matriz global de manejo para entidades oficiales se especificó<sup>9</sup>:

*“QBE SEGUROS S.A. QUE EN ADELANTE SE LLAMARA LA COMPAÑÍA, EN CONSIDERACION A LAS DECLARACIONES QUE EL TOMADOR HA HECHO EN LA SOLICITUD, LAS CUALES SE INCORPORAN A ESTE CONTRATO PARA TODOS LOS EFECTOS, AMPARA LOS ORGANISMOS SUJETOS A LA*

<sup>7</sup> Folios 153 a 156 del cuaderno principal

<sup>8</sup> Folio 160 cuaderno principal

<sup>9</sup> Folio 157 cuaderno principal

FISCALIZACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
CONTRA LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE FONDOS Y  
BIENES NACIONALES CAUSADOS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS  
POR ACTOS U OMISIONES QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA  
LA ADMINISTRACION PÚBLICA O FALLOS CON RESPONSABILIDAD  
FISCAL

(...)"

4. El 2 de marzo de 2011, a través de auto No. 197, se resolvió abrir proceso de responsabilidad fiscal *"para ser adelantado con ocasión del presunto manejo irregular de recursos públicos de la Dirección Nacional de Estupefacientes"*.
5. El 27 de marzo de 2015, fue dictado fallo con responsabilidad fiscal No. 2- 2010 en contra de los siguientes empleados de la Dirección Nacional de Estupefacientes en los términos que se precisan a continuación:
  - 5.1. **Gilberto Serpa**, como depositario provisional de 22 bienes rurales, desde el 12 de octubre de 2007 hasta el 16 de octubre de 2009, quien fue declarado responsable a título de dolo, bajo los siguientes argumentos:

*"(...) De lo expuesto, se concluye que frente a los bienes rurales, entregados en depósito provisional al señor GILBERTO SERPA MENDOZA, según lo manifestado por los diferentes funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes, este no dio cumplimiento a las obligaciones señaladas en las resoluciones que lo destinaron como depositario de los predios mencionados, obligaciones tales como: la entrega de informes mensuales de uso, estado e ingresos de los bienes a la entidad, la constitución del seguro contra todo riesgo para amparar cada bien por un monto equivalente al 100% de su valor comercial, la constitución de las pólizas de cumplimiento de las obligaciones derivadas del acto administrativo con destinación a la Dirección Nacional de Estupefacientes, el pago de impuestos nacionales y municipales, y la consignación a favor de la Dirección de los recursos producto de la explotación económica de los bienes bajo su custodia; no obstante, adujo que los predios se encontraban invadidos o en poder de grupos armados al margen de la ley, afirmaciones que fueron desvirtuadas con los informes recaudados en las visitas efectuadas por funcionarios de la entidad, y con las demás pruebas que obran en el proceso.*

*Es claro para esta Dirección de Investigaciones Fiscales, que hubo DOLO en el actuar del señor Gilberto Serpa Mendoza, ya que incumplió sus obligaciones de Depositario, no solicitó autorización para el arrendamiento de los bienes anteriormente señalados y tampoco consignó a la Dirección Nacional de Estupefacientes los valores percibidos por concepto de cánones de arrendamiento; apropiándose de dineros públicos. (...)"<sup>10</sup>*

5. 2. **Omar Figueroa Reyes**, en calidad de subdirector de bienes desde el 15 de enero de 2008, hasta el 21 de septiembre de 2009 . Y director de la DNE desde el 19 de junio de 2009, hasta el 15 de septiembre de 2010, quien fue declarado responsable a título de culpa grave, bajo los siguientes argumentos:

---

<sup>10</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal, Fallo con responsabilidad fiscal

*“(…) Se reitera, se le critica la actuación del Subdirector de Bienes, ya que no actuó con la debida precaución que tendría cualquier persona en el manejo y administración de bienes ajenos, tal como se expuso en el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, pues su conducta irregular, fue precisamente permitir la permanencia en el cargo de un Depositario que no cumplía con sus deberes y obligaciones, y más aún después de la visita realizada por funcionarios de la DNE los días 9, 10, 11 y 12 de julio de 2009 (Fol. 151-159) pues solo hasta los meses de octubre y noviembre mediante Resoluciones 1341 del 16 de octubre de 2000 y 1526 del 21 de noviembre de 2009 (Fol. 110) se le revoco el nombramiento a SERPA MENDOZA, y se designó a la Sociedad de Activos Especiales SAE SAS (Fol 2425)*

*Dentro de las funciones asignadas al cargo de Subdirector de Bienes estaba la de hacer seguimiento y control a la administración derivada de los depósitos provisionales sobre los bienes incautados del narcotráfico: por ende, le asistía el deber de velar y hacer cumplir las obligaciones consignadas al depositario en los actos administrativos de depósito provisional (Resoluciones 1155 del 12 de octubre de 2007. 1502 del 27 de diciembre de 2007 y 1050 del 4 de agosto de 2008) y en general, controlar todos los bienes encargados a la DNE*

*Por consiguiente, en el presente Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 02-2010 se juzga, entre otras, la conducta omisiva y negligente del señor OMAR ADOLFO FIGUEROA REYES, por cuanto no se detectaron acciones correctivas frente al incumplimiento a las obligaciones señaladas en las Resoluciones que destiné en depósito provisional los predios antes relacionados; pretendiendo justificar su omisión en que consideraba cierta la información suministrada por Serpa: Mendoza; cuando éste indicó que los predios se encontraban invadidos o en poder de grupos armados al margen de la ley; afirmaciones que fueron desvirtuadas con los informes recaudados por las visitas efectuadas por funcionarios de la entidad”<sup>11</sup>*

- En cuanto a la ocupación de bienes:

*“Examinando la conducta omisiva del señor OMAR ADOLFO FIGUEROA, a la luz de las funciones asignadas en la DNE al Subdirector de Bienes, y armonizando el contenido de los artículos 12 de la Ley 793 de 2002, artículo 2° del Decreto 1461 de 2000, con el artículo 3°6 de la Ley 610 de 2000, es claro que hace parte de las funciones misionales de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la administración de bienes y que esta función está inmersa dentro de la órbita de lo que la Ley ha definido como gestión fiscal.*

*En este orden de ideas, es claro, que la normatividad en referencia establece para la DNE, no sólo la función de administrar en el sentido lato del vocablo, sino que le exige una administración bajo parámetros de evaluación, seguimiento y control para lograr, entre otras, la correcta disposición, mantenimiento, productividad, aseguramiento, actualización de inventarios, avalúos y eficaz seguimiento de los bienes puestos bajo su administración”.<sup>12</sup>*

5. 3. **Carlos Albornoz**, en su condición de director de la DNE, cargo ocupado desde el 13 de septiembre de 2006, hasta el 31 de mayo de 2009, fue declarado fiscalmente responsable, según la siguiente argumentación:

*“(…) Por tanto, se aprecia que el señor CARLOS ALBORNOZ GUERRERO, incurrió en CULPA GRAVE, puesto que no existe justificación en la actitud pasiva de este Directivo frente al incumplimiento del depositario de rendir informes, de constituir pólizas, entre otras, y que la falta de exigencia y de control conllevó a que este Depositario celebrara contratos de arrendamiento alejado de las formalidades y requisitos que exigía la DNE, sin reportar los ingresos percibidos y con la consiguiente apropiación de los cánones. En otras*

<sup>11</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal, Fallo con responsabilidad fiscal

<sup>12</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal, Fallo con responsabilidad fiscal

*palabras, era previsible que una persona que había sido nombrada como depositario, y abusivamente ocupó otros bienes, no incluidos en el encargo, pudiera cometer incluso otras irregularidades, ya que estaba demostrando no sólo un abuso a todas luces reprochables, sino una falta de respeto con la misma Institución que le confirió tal calidad. Y era esa oportunidad en el actuar la que se le reprocha, pues desde que tuvo tal conocimiento, el señor ALBORNOZ GUERRERO, debió ordenar al Subdirector de Bienes la remoción del depositario, contrario a ellos, su actitud fue complaciente, permisiva, y prorrogó el perjuicio causado a la DNE”<sup>13</sup>*

- En cuanto a la ocupación de bienes

*Por ende, correspondía al Director de esta Entidad, en última instancia, como función misional de la DNE, la de dirigir la administración de los bienes incautados al narcotráfico y aquellos extintos de los cuales se declaró su titularidad a favor del Estado, velar porque cada uno de estos inmuebles representara utilidad para el Estado y que a través de las personas designadas como depositarios provisionales se efectuara una verdadera administración del bien y un adecuado manejo de los recursos públicos provenientes de arrendamientos, o en caso tal, se lograra su arrendamiento buscando las mejores condiciones para el patrimonio del Estado.*

*Por esta negligencia, se calificó la conducta del presunto responsable fiscal CARLOS ALBORNOZ GUERRERO, como GRAVEMENTE CULPOSA, ya que como lo indicó en su versión, consideró que era mejor manejar las cosas por las "vías diplomáticas", de lo cual se deduce que fue con su conocimiento y anuencia que el señor Gilberto Serpa Mendoza continuó en dichos inmuebles”<sup>14</sup>.*

5. 4. **Luis Sáchica Méndez**, en calidad de subdirector de bienes, desde el 2 de octubre de 2009, hasta el 24 de octubre de 2010. Quien fue, inicialmente, declarado fiscalmente responsable bajo los siguientes argumentos:

*“Revisado el contenido funcional del cargo de Subdirector de Bienes para el año 2009, encuentra el Despacho que el señor SACHICA MÉNDEZ, tenía la obligación de velar porque la administración de los bienes puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, por incautación o extinción de dominio fueran bien manejados, rentables o productivos, en aras de lograr su potencialización en términos económicos.*

(...)

*- En su calidad de Subdirector de Bienes de la DNE para el año 2009, tenía la calidad de gestor fiscal, en los términos del artículo 3° de la Ley 610 de 2000, dado que manejo y administro recursos o fondos públicos. Así mismo, la gestión fiscal de este Subdirector de Bienes se concretó en la administración de unos bienes que no representaron buen manejo ni rentabilidad para el Estado, siendo deber funcional propender porque se les diera un adecuada administración e inversión a los inmuebles puestos a disposición de la DNE.*

*Por ende, la conducta negligente y omisiva del señor SACHICA MÉNDEZ, se enmarca dentro de la culpa grave, al no dirigir adecuadamente a sus subalternos y al depositario provisional para realizar las acciones tendientes a recuperar los bienes ocupados ilegalmente<sup>15</sup>”.*

<sup>13</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal, Fallo con responsabilidad fiscal

<sup>14</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal, Fallo con responsabilidad fiscal

<sup>15</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal, Fallo con responsabilidad fiscal

5. 5. **Carlos Robledo**, en calidad de subdirector jurídico, desde el 2 de octubre de 2006, hasta el 22 de noviembre de 2010. Declarado responsable a título de culpa grave, con los siguientes argumentos:

*“Sólo hasta el 3 de agosto de 2009, se instauró la denuncia penal (Fol. 276) en la Fiscalía Seccional de Florencia y con memorando SJU 1604 del 2 de septiembre de 2009, se comunicó al Subdirector de Bienes la formulación de las denuncias contra Gilberto Serpa Mendoza, y se recomendó estudiar la adopción de medidas respecto a su permanencia como depositario provisional.*

*Por ende, se encuentra que el daño investigado fue generado por la falta de gestión de quienes tenían bajo su cargo no sólo la supervisión de la actuación de los depositarios, como era el Subdirector de Bienes, si no también quien teniendo conocimiento del hecho no ordenó, ni realizó las acciones jurídicas necesarias para lograr la recuperación de los inmuebles ocupados. En este caso encontramos que el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 comprende también como gestión fiscal las actividades jurídicas (...)<sup>16</sup>.*

Por tanto, revisadas las pruebas, y con miras a resolver los problemas jurídicos planteados, inicialmente, debe advertirse que, los hechos que fueron sustento del fallo con responsabilidad fiscal se desplegaron en el lapso comprendido entre 2008 y 2010<sup>17</sup>, momento para el cual, según el material probatorio, la póliza de seguros en cuestión se encontraba vigente.

Dilucidado lo anterior, el Despacho pasa a estudiar si el siniestro se encontraba amparado por la póliza de seguros No. 921000009357, para lo cual debe reiterarse lo señalado en la condición primera de la póliza matriz global de manejo para entidades oficiales:

***“QBE SEGUROS S.A. QUE EN ADELANTE SE LLAMARA LA COMPAÑÍA, EN CONSIDERACION A LAS DECLARACIONES QUE EL TOMADOR HA HECHO EN LA SOLICITUD, LAS CUALES SE INCORPORAN A ESTE CONTRATO PARA TODOS LOS EFECTOS, AMPARA LOS ORGANISMOS SUJETOS A LA FISCALIZACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA CONTRA LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE FONDOS Y BIENES NACIONALES CAUSADOS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS POR ACTOS U OMISIONES QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISRTACION PÚBLICA O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL (...)*” (Se destaca).**

Expuesto el alcance del riesgo asegurado por la actora, conviene aludir a los hechos por los cuales fueron declarados responsables los citados funcionarios:

(i) Gilberto Serpa, quien tenía calidad de depositario provisional de 22 bienes rurales propiedad del Estado, con ocasión de la acción de extinción de dominio que se ejerció sobre los mismos, fue responsabilizado por actuar con dolo, por la ocupación irregular que ostentó de los bienes que le fueron dados en depósito, puesto que no habría solicitado la autorización para su ocupación. Igualmente, se reprochó que no solicitó autorización para el arrendamiento de los inmuebles, y tampoco habría consignado a la Dirección Nacional de Estupefacientes- DNE, los cánones percibidos por el usufructo de los mismos.

<sup>16</sup> Folios 107 a 121, cuaderno principal- Fallo con responsabilidad fiscal

<sup>17</sup> Folio 100 reverso cuaderno principal

(ii) Omar Figueroa (en calidad de subdirector de bienes y director de la DNE), Carlos Albornoz (en su condición de director de la DNE), Luis Sábica (en calidad de subdirector de bienes), y Carlos Robledo (en calidad de subdirector jurídico); se les reprochó que pese a haber conocido la ocupación irregular de algunos bienes, debieron, en el cumplimiento de sus funciones, desplegar todas las actuaciones de control y gestión para verificar la observancia de las obligaciones que tenía el depositario y el adecuado manejo de los bienes incautados, pues al haberse pretermitido lo de su cargo, se habría conllevado a que los inmuebles no produjeran rentabilidad a favor del Estado y que ello concluya en un inadecuado manejo de los recursos públicos y detrimento de los mismos. Aunado a ello, al pretermitir sus deberes se habría impedido la recuperación pronta de los bienes dados en depósito.

Así las cosas, contrario a lo sostenido por el censor, la respuesta al primer problema jurídico debe ser negativa. Como quiera que los hechos, acciones y omisiones que conllevaron a declarar responsables fiscalmente a los precitados funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes sí estaban amparados por la póliza de manejo global No. 921000009357.

En efecto, es evidente que los actos administrativos materia de censura reprocharon el manejo de fondos y bienes de interés público, riesgo que es consecuente con el avalado por la póliza en cuestión:

*“Amparar los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos o bienes LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, Causados por acciones y omisiones de sus servidores, que incurran en delitos contra la administración pública o en alcances fiscales por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo el costo de la rendición o reconstrucción de cuentas en caso de abandono del cargo o fallecimiento del empleado o funcionario. (Se destaca)*

Ahora bien, frente al argumento del censor relativo a que los hechos u omisiones endilgados necesariamente deberían constituir hechos punibles, tal aserto no es correcto a la luz de las obligaciones contraídas en dicho contrato. Ya que el riesgo se extendió no solo a delitos, sino también a conductas con impacto fiscal **“...por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo el costo de la rendición o reconstrucción de cuentas en caso de abandono del cargo o fallecimiento del empleado o funcionario.”**

En esa razón, el primer cargo planteado, no tiene vocación de prosperidad.

**2.2 ¿Se hallan incursos en alguna causal de nulidad, los actos administrativos acusados, en los apartes aludidos por la actora, en tanto habría ocurrido la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, en los términos de la Ley 610 de 2000?**

Para empezar, se resalta que la parte actora, sostuvo que se la habría vinculado, al proceso de responsabilidad fiscal, en los términos del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, como tercero civilmente responsable, derivado de un contrato de seguros.

En tal sentido, en su criterio, tal vinculación no se habría realizado en los términos de responsabilidad fiscal o de cobro coactivo, de ahí que, no podría aplicarse el término de caducidad establecido en la Ley 610 de 2000, ni el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, pues lo procedente sería la aplicación del término de prescripción previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio. Bajo ese

razonamiento, la accionante consideró que habría operado la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguros.

Para desatar el problema jurídico planteado, es pertinente poner de presente, que el Consejo de Estado ha adoptado dos tesis frente a la aplicación de la prescripción de las pólizas de seguros en los procesos de responsabilidad fiscal en asuntos en los cuales no se encontraba en vigencia la Ley 1474:

(i) Tesis prohiada por la Sección Primera del Consejo de Estado:

*“(...) esta Sección<sup>18</sup>, de manera reiterada y pacífica ha señalado que **en los juicios de responsabilidad fiscal debe tenerse en cuenta el artículo 1081 del Código de Comercio, en relación con la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen**, el cual, es de dos años contados desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal, para evitar la extinción del derecho por el fenómeno de la prescripción.*

*72. Para lo cual, se ha señalado que el citado artículo resulta aplicable en los eventos de la vinculación al proceso de responsabilidad fiscal del garante como civilmente responsable, toda vez que dicha vinculación **no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, derivado únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial**, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal.*

(...)

*76. Por tanto, la jurisprudencia citada de esta Sección ha determinado que: i) el siniestro que ampara la póliza debe ocurrir necesariamente dentro del término de vigencia de la misma, aunque sea el último instante del último día de vigencia; ii) el siniestro se configura cuando se produce el incumplimiento de la obligación garantizada por la póliza, no cuando la administración la declara, iii) **que antes de la expedición de la Ley 1474, el término de los dos años señalados en el artículo 1081 del Código de Comercio se contabiliza, para el caso de los juicios de responsabilidad fiscal, a partir del momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal, que para el caso de las Contralorías lo determina a partir del auto que da apertura a la investigación fiscal** y, iv) que solo se interrumpe el término de los dos años de la prescripción ordinaria señalada en el artículo 1081 del Código de Comercio, cuando el acto administrativo expedido por la Nación- Contraloría General de la República, o las contralorías distritales, departamentales o municipales que ordena la efectividad de la garantía, cobra firmeza dentro de dicho lapso.*

---

<sup>18</sup> Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de junio de 2019, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, número único de radicación 25000 23 27 000 2011 00231 01; En la citada providencia se señaló: “[...] Ahora, el término de prescripción ordinaria del contrato de seguro es de dos años, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1081<sup>18</sup> del Código de Comercio, el cual igualmente señala que el mismo empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción [...]”; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de febrero de 2018, C.P. María Elizabeth García González, número único de radicación 25000 23 24 000 2010 00234 01; iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de enero de 2013, C.P. María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación 25000 23 24 000 200 00542 01 iv) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de septiembre de 2011, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación 11001 03 24 000 2011 2002 00905 01.

*En suma, desde la vigencia de la Ley 1474, las pólizas de seguro vinculadas a los procesos de responsabilidad fiscal, cuentan con el mismo término de prescripción de 5 años que el impuesto para la declaración de responsabilidad fiscal". (Se destaca).*

Del fragmento jurisprudencial transcrito, debe inferirse que esa Sección ha estimado que si el auto que dio apertura a la investigación fiscal se profirió antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011, lo procedente corresponde a la aplicación del término de prescripción regulado en el artículo 1081 del Código de Comercio: "La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción(...)".

(ii) Tesis acogida por la Sección Quinta del Consejo de Estado:

*"(...) [E]l Consejo de Estado desde el año 2010 ha acuñado una tesis, según la cual la limitación temporal de las normas del C. de Co. sí aplica, aun cuando aquellas no vayan en consonancia con la Ley 610 de 2000. En efecto, la Sección Primera optó por acoger los límites temporales previstos en el artículo 1081 del C. de Co. y, por consiguiente, colegir que la "prescripción" implica la declaratoria de responsabilidad civil de la referida persona jurídica, dentro de los 2 años siguientes de la ocurrencia del hecho o de la expedición del auto de apertura del procedimiento de responsabilidad fiscal [...] [E]l procedimiento de responsabilidad fiscal, en el marco del cual se declara civilmente responsable a las aseguradoras, tiene naturaleza administrativa y no judicial, y, por tanto, su declaratoria no está limitada por los plazos a los que se refiere dicha norma, en la medida en que no se trata del ejercicio de una "acción", sino de la expedición de un acto administrativo que declara la responsabilidad del agente estatal -fiscal- y de la aseguradora -civil-*

*Entonces, si no puede entenderse que el funcionario declarado fiscalmente responsable ha sido objeto de "acción", por ausencia de "proceso judicial", en el marco de un procedimiento de responsabilidad fiscal, tampoco puede entenderse lo anterior respecto de la decisión administrativa declarativa de la responsabilidad civil de la aseguradora. Esta es, precisamente, la característica que permite que, tanto las aseguradoras declaradas civilmente responsables, como los funcionarios declarados fiscalmente responsables, acudan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a ventilar su pretensión anulatoria frente a los anteriores actos. **En suma, los lapsos regulados por la norma comercial, no constituyen limitante para proferir el acto administrativo declarativo de la responsabilidad civil de las aseguradoras, en el marco de un procedimiento de responsabilidad fiscal, en la medida en que su objeto de aplicación se dirige al ejercicio de "acciones", lo que no ocurre en este tipo de casos. Por supuesto, ello no significa desconocer que, como se explicó en el capítulo que precede, las aseguradoras se vinculan en calidad de terceras civilmente responsables y su responsabilidad solo va en los términos pactados en el contrato de seguros, de lo que se trata es de entender que la declaratoria de responsabilidad civil que se produce en el marco del procedimiento no se realiza en ejercicio de una acción, sino que es la manifestación de voluntad de una autoridad estatal vertida en un acto administrativo que puede ser objeto de control judicial. Aceptar la tesis contraria, implicaría consentir que la póliza de seguros pierde su objeto primordial en el proceso de responsabilidad fiscal, esto es, "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."***

**En suma, en los procedimientos de responsabilidad fiscal iniciados antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011 no es posible computar los términos de prescripción con las normas del C. de Co, toda vez que la “acción fiscal” no es en realidad una acción propiamente dicha, sino que es un procedimiento que tiene naturaleza netamente administrativa.**

(...)

*En el caso concreto, está demostrado que la decisión definitiva en la que se declaró la responsabilidad patrimonial, quedó ejecutoriada el día 10 de marzo de 2009, según lo probado en el Fl. 195 del Cuaderno Anexo N°2. Este hecho analizado conforme a lo expuesto en el capítulo que precede, permite a la Sala colegir, sin lugar a dudas, que en el sub judice no acaeció la prescripción, **toda vez que la decisión administrativa declarativa de la responsabilidad civil de la aseguradora no estaba limitada por los plazos indicados en el artículo 1081 del C. de Co., sino por lo previsto en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, puesto que la declaratoria de responsabilidad civil no es una acción propiamente dicha, sino la manifestación de la voluntad de la administración vertida en un acto administrativo**<sup>19</sup>. (Se destaca)*

De la jurisprudencia antes citada, puede colegirse que, la Sección Quinta comparte la postura de la Sección Primera referente a que, las aseguradoras se vinculan al proceso de responsabilidad fiscal en calidad de terceros civilmente responsables.

Sin embargo, la Sección Quinta discrepa con la Sección Primera en cuanto establecer si, la declaratoria de responsabilidad fiscal se encuentra limitada a los plazos determinados en el artículo 1081 del Código de Comercio, puesto que, contrario a lo precisado por la Sección Primera, la Sección Quinta consideró que los términos regulados en la norma comercial no son un límite para proferir el acto administrativo que declara responsabilidad civil de las aseguradoras, toda vez que, el objeto de la legislación comercial estaría dirigido al ejercicio de acciones, y tratándose de la acción fiscal, no se estaría propiamente ante una acción, sino, ante un procedimiento que tiene naturaleza "*netamente administrativa*".

En ese razonamiento, para la Sección Quinta, en los eventos en los que se vincule a la aseguradora como garante, para contabilizar la prescripción, lo que corresponde es la aplicación del término establecido en el artículo 9 de la Ley 610 de 2011.

Así las cosas, previo a resolver el cargo, el Despacho anuncia que se decantará por la tesis expuesta por la Sección Quinta del Consejo de Estado, habida cuenta los siguientes razonamientos:

En primer lugar, es evidente que la relación jurídica principal en la que tiene escena el poder estatal en el marco del procedimiento de responsabilidad fiscal no es de índole privada, sino de carácter público. Pues, concierne a la puesta en funcionamiento de las prerrogativas estatales y en las que se encuentran en juego intereses patrimoniales del Estado. De manera, que, en el caso de las pólizas expedidas por aseguradoras para cubrir riesgos inmersos en juicios de responsabilidad fiscal no procede la aplicación de la norma comercial sobre prescripción citada por el accionante, sino el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia No. 25000-23-24-000-2009-00287-02 de 7 de junio de 2018  
C.P. Alberto Yepes Barreiro

En segundo, tal y como lo ha establecido la Sección Quinta del Consejo de Estado, el trámite administrativo que se surte para determinar la responsabilidad fiscal no constituye una acción propiamente dicha, sino solo un mero procedimiento. De ahí que la figura de la prescripción no pueda aplicarse.

En tercero, de aceptarse el argumento según el cual debe aplicarse el artículo 1081 del Código de Comercio en los procedimientos de responsabilidad fiscal, significaría que una norma especial, como lo es el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 no pudiera aplicarse. Llevaría a la situación en la que a pesar de haberse declarado la responsabilidad fiscal en el plazo contemplado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, por virtud del artículo 1081 del Código de Comercio, la Administración no podría hacer exigible la respectiva póliza. Esto, porque las dos normas consagran plazos diferentes.

De ahí, entonces, que el Legislador para superar esta situación, armonizara, por virtud del artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, la prescripción de las pólizas de seguro por las cuales se vinculara al proceso de responsabilidad fiscal al plazo previsto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Colofón de lo aludido, se considera que la respuesta al segundo problema jurídico inicialmente planteado, ha de absolverse en el sentido de colegir que la norma a aplicar en el caso materia de análisis no corresponde al artículo 1081 del Código de Comercio. De manera, que el cargo sustentado en la pretermisión de tal norma comercial, pierde todo asidero legal. Y por tanto, mal puede predicarse su infracción respecto de la Contraloría General de la República en el procedimiento de responsabilidad fiscal en comento.

Por ende, el cargo resulta impróspero.

### **3. Conclusiones**

En conclusión, se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que el actor no logró desvirtuar la presunción de legalidad que acompaña: (i) al artículo segundo del fallo con responsabilidad fiscal No. 2 de marzo 27 de 2015, y (ii) al auto No. 378 de Junio 11 de 2015, y al artículo segundo del auto No. 00334 de Julio 17 de 2015, en lo que refiere a la incorporación de la póliza No. 921000009357, proferidas por la Contraloría General de la República.

### **4. Condena en costas**

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas al demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente

su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.** Negar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
Gloria Dorys Alvarez García  
Juez

**Firmado Por:**

**GLORIA DORYS ALVAREZ GARCIA  
JUEZ**

**JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-  
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**0bf95d649bdccf2215a8ba07bad4464122b152a94cdc0406806889c0f615bc7e**

Documento generado en 21/05/2021 04:57:51 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**